

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE GRADUADOS  
DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS - Mención en Economía

TESIS DOCTORAL

**EL PAPEL DE LAS INSTITUICIONES EN EL PROCESO DE  
INDUSTRIALIZACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN  
BRASIL (1930-1980)**

**Sérgio Lopes**

DIRECTORA: DRA. MÓNICA GÓMEZ

CÓRDOBA

2018



El papel de las instituciones en el proceso de la industrialización y crecimiento económico en Brasil (1930-1980) by Lopes, Sergio is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



## DEDICATORIA

A mi esposa, Natalina.  
A mis hijas, Natasha y Talita.

## AGRADECIMIENTOS

*If I have seen further it is by standing on the shoulders of Giants.*

Isaac Newton

Agradezco a mi Directora de Tesis, Dra. Mónica Gómez, por su apoyo a mi propuesta de investigación, por sus críticas constructivas y apropiadas sugerencias en el desarrollo de este trabajo.

A los miembros del Tribunal Especial del Proyecto de Tesis, Dr. Alfredo Visintini, Dr. Héctor Ricardo Gertel, Dra. María Cecilia Gáname y Dra. María Marta Philp, por su dedicación a la lectura del texto y por las importantes sugerencias de mejoras.

Al Tribunal de Tesis, Dr. Eduardo Miguez, Dr. Héctor Ricardo Gertel y Dra. María Marta Philp, por su dedicación a la lectura preliminar de la tesis y por sus importantes aportes.

A todos los profesores de las asignaturas del cursado en la Escuela de Graduados, Dr. Alejandro Gay, Dr. Alfredo Schclarek Curutchet, Dr. Alfredo Visintini, Dr. Andrés Matta, Dra. Cecilia Avramovich, Dra. Estela Miranda, Dr. Federico Weinschelbaum, Dr. Héctor Ricardo Gertel, Dr. Jose M. Vargas, Dra. Margarita Díaz, Dra. Mónica Gómez, por su contribución a mi formación académica.

A la *Universidad Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE*, donde hice mi curso de Graduación en Ciencias Económicas y donde trabajo como profesor en el mismo curso desde 1985, por el incentivo a la capacitación docente y por la liberación durante cuatro años para dedicarme exclusivamente a mis estudios.

A mi esposa Natalina, por su apoyo incondicional y cariño de todas las horas.

A todos, mis más profundos agradecimientos.

## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN .....	iii
ABSTRACT .....	iv
LISTA DE CUADROS .....	v
LISTA DE FIGURAS .....	viii
LISTA DE SIGLAS .....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
1. MARCO TEÓRICO.....	7
1.1 LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL - NEI.....	7
1.1.1 El rol del Estado en la Nueva Economía Institucional .....	10
1.1.2 El crecimiento económico en la Nueva Economía Institucional .....	14
1.1.3 La importancia de las instituciones judiciales .....	18
1.1.4 El rol de las instituciones educativas.....	21
1.1.5 El papel de las instituciones económico-financieras.....	23
1.2 LAS INSTITUCIONES INCLUSIVAS Y EXTRACTIVAS DE ACEMOGLU Y ROBINSON.....	25
2 CRECIMIENTO Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN BRASIL (1900-2000)..	32
2.1CAMBIOS EN EL INGRESO PER CÁPITA Y CRECIMIENTO (1900-2000).....	33
2.1.1 Ingreso per cápita y crecimiento económico .....	33
2.1.2 Evolución del PIB per cápita y cambio estructural (1900-2000) .....	34
2.1.3 Población, PIB e ingreso per cápita .....	38
2.2 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA BRASILENA (1900-2000).....	45
2.2.1 PIBs sectoriales y cambios en la estructura productiva .....	45
3 CAMBIOS ESTRUCTUALES EN LA INDUSTRIA BRASILENA .....	52
3.1 CAMBIO EN EL MERCADO LABORAL: LA TRANSICIÓN DEL TRABAJO ESCLAVO AL TRABAJO ASALARIADO .....	52
3.2 LA INDUSTRIA NACIENTE: PRIMERAS TRANSFORMACIONES.....	53
3.3 EVOLUCIÓN Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA BRASILEÑA EN EL PERÍODO 1930-1980.....	55

3.3.1	Industrialización y cambios estructurales .....	56
3.4	INSTITUCIONES Y ORGANISMOS EMPRESARIALES.....	75
4	INSTITUCIONES Y ORGANISMOS PÚBLICOS EN BRASIL.....	84
4.1	EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES EN BRASIL .....	84
4.2	INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL PAPEL DEL ESTADO .....	88
4.2.1	La institucionalización de la planificación en el ámbito económico .....	92
4.2.2	Evolución de la planificación económica en Brasil.....	96
4.2.3	El Estado como productor directo: las empresas estatales .....	111
4.2.4	La controversia sobre el papel del Estado en la economía .....	120
4.2.5	Cambios políticos en el papel del estado .....	127
4.3	INSTITUCIONES JUDICIALES.....	130
4.4	INSTITUCIONES EDUCATIVAS .....	136
4.5	INSTITUCIONES Y ORGANISMOS LABORALES.....	145
4.6	INSTITUCIONES Y ORGANISMOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS .....	159
5.	CONCLUSIÓN .....	177
	REFERENCIAS .....	183

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo analizar el papel de las instituciones y organismos públicos en el proceso de crecimiento industrial de Brasil, en el período de 1930 a 1980, utilizándose del marco teórico de Douglass North, de la *nueva economía institucional* y del marco conceptual del *institucionalismo inclusivo* de Daron Acemoglu y James A. Robinson. Ambas teorías sostienen que las instituciones son fundamentales para el desempeño económico. Se entiende que la literatura económica brasileña basada en los supuestos teóricos de la económica convencional, no se ocupa de los instrumentos institucionales en su análisis. Por lo tanto, el estudio se basa en la hipótesis de que las instituciones han desempeñado un papel preponderante en el proceso de desarrollo de la industria y del crecimiento económico de Brasil. Para ello, primero se identifican los cambios estructurales en el crecimiento del ingreso per cápita y en la estructura de los sectores productivos de la economía brasileña y luego, una descripción y análisis de los cambios en el interior del propio sector industrial en su proceso de desarrollo. A continuación, se describen los objetivos y características de cada una de las instituciones y organismos creados a fin de identificar los cambios institucionales que resultaron en apoyo, incentivos y respaldo al proceso de industrialización. Se concluye que, en el período examinado, Brasil desarrolló un robusto conjunto de instituciones y organismos, y un marco institucional básico en el sentido preconizado por las teorías institucionalistas que fundamentan este estudio. De acuerdo con sus respectivos propósitos de creación, las instituciones y cada uno de los organismos creados brindaron incentivos a los agentes económicos en general, oportunidades para que participaran de las actividades de mercado, especialmente las orientadas al sector industrial. El nuevo marco institucional establecido en el país, al definir y dictar las reglas del juego, trabajó en favor de la industria como un mecanismo para reducir la incertidumbre y los riesgos, garantizar la estabilidad económica y aumentar la capacidad de acumulación de capital de las empresas, y por lo tanto, jugó un papel clave en el proceso de desarrollo industrial y de crecimiento económico en Brasil.

**PALABRAS-CLAVE:** Nueva Economía Institucional. Institucionalismo inclusivo. Crecimiento económico. Industrialización. Economía brasileña.



## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the role of public institutions and organizations in the process of industrial growth in Brazil, from 1930 to 1980, using Douglass North's theoretical framework, of the *new institutional economy* and the conceptual framework of the *inclusive institutionalism* of Daron Acemoglu and James A. Robinson. Both theories maintain that institutions are fundamental for economic performance. It is understood that the Brazilian economic literature based on the assumptions of conventional economic theory, does not deal with institutional instruments in its analysis. Therefore, this study is based on the hypothesis that the institutions have played a preponderant role in the process of development of the industry and the economic growth of Brazil. To do this, we first identify the structural changes in the growth of per capita income and in the structure of the productive sectors of the Brazilian economy and then, a description and analysis of the changes within the transformation industry itself in its process developmental. Next, it describes the objectives and characteristics of each of the institutions and organizations created in order to identify the institutional changes that resulted in incentives and support for the industrialization process. It is concluded that, in the period under review, Brazil has developed a robust set of institutions and organisms, a basic institutional framework in the sense advocated by the institutionalist theories that underlie this study. In accordance with their respective purposes of creation, the institutions and each of the created bodies provided incentives to economic agents in general, opportunities to participate in market activities, especially those oriented to the industrial sector. The new institutional framework established in the country, in defining and dictating the rules of the game, worked in favor of the industry as a mechanism to reduce uncertainty and risks, guarantee economic stability and increase the capacity of capital accumulation of companies, and therefore, played a key role in the process of industrial development and economic growth in Brazil.

**WORDS-KEY:** New Institutional Economy. Inclusive institutionalism. Economic growth. Industrialization. Brazilian economy.

## LISTA DE CUADROS

<b>2.1.</b> Brasil – Producto Interno Bruto–PIB – a precios constantes, PIB per cápita y Población – 1900-2000.....	41
<b>2.2.</b> Brasil – Indicadores seleccionados.....	42
<b>2.3.</b> Brasil - Desempeño Económico en cinco fases principales de desarrollo brasileño, 1500-1998.....	43
<b>2.4.</b> Tasas de crecimiento anual del PIB (1930-2000) – Países y períodos seleccionados.....	44
<b>2.5.</b> Tasa de crecimiento del PIB per cápita - Comparación de desempeño en América Latina - Países y períodos seleccionados .....	44
<b>2.6.</b> Brasil - Tasas de crecimiento promedio anual del PIB, y sectores de Agricultura e Industria, de acuerdo con décadas (%) – 1900-1996.....	48
<b>2.7.</b> Brasil - Participación de los sectores económicos en el PIB (1900-2000).....	50
<b>2.8 -</b> Distribución del PIB y de la fuerza de trabajo entre sectores (%)......	51
<b>3.1.</b> Brasil - Tasas promedio (porcentajes anuales) de crecimiento económico – 1920-1980.....	56
<b>3.2.</b> Brasil – Estructura de la industria manufacturera (1939-1980) .....	58
<b>3.3.</b> Brasil – Participación relativa de los géneros industriales en la industria de transformación – 1939-1980 .....	60
<b>3.4.</b> Brasil – Estructura de la producción de la industria manufacturera - de acuerdo con la categoría de uso (precios constantes de 1970, en %) .....	62
<b>3.5.</b> Brasil – Cambios en la distribución sectorial de la Población Económicamente Activa-PEA, 1940-1980 (%)......	64
<b>3.6.</b> América del Sur – Grado de urbanización (1930-1980).....	68
<b>3.7.</b> Brasil - Medidas de ingresos relativos y absolutos para grupos de deciles de ingresos, Población Económicamente Activa, 1970 y 1980 .....	71

<b>3.8. Brasil - Rendimiento medio, desigualdad y pobreza absoluta en la distribución de renta entre personas económicamente activas con rendimiento, en 1960, 1970 y 1980.....</b>	<b>73</b>
<b>4.1. Funciones del Estado.....</b>	<b>89</b>
<b>4.2. Brasil – Período de la creación de las empresas estatales .....</b>	<b>118</b>
<b>4.3. Participación de la muestra de las empresas estatales por sectores de actividad – 1979.....</b>	<b>119</b>
<b>4.4. Participación porcentual, por sectores de actividad, de las empresas estatales, empresas multinacionales y empresas privadas nacionales en el capital contable – 1979 .....</b>	<b>119</b>
<b>4.5. Participación de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) de las empresa estatales – años seleccionados.....</b>	<b>120</b>
<b>4.6. Impacto estimado del aumento de la eficiencia del Poder Judicial (%)... ..</b>	<b>134</b>
<b>4.7. Brasil - Tasas de analfabetismo y matrícula por nivel educativo (1930-2000) .....</b>	<b>141</b>
<b>4.8. Brasil - Población de más de 15 años, por condición de instrucción - 1950/1980 .....</b>	<b>142</b>
<b>4.9. Brasil - PIB real, Empleo, Población Económicamente Activa (PEA), Productividad Laboral y PIB/POP – 1940-1980 .....</b>	<b>142</b>
<b>4.10. Brasil -PIB, Población, PIB per cápita y la productividad laboral - 1940-1980 (tasas de crecimiento promedio, % al año) .....</b>	<b>143</b>
<b>4.11. Brasil - Personal ocupado en la industria, en las fechas del censo industrial, según los tipos de industria - 1939-1980.....</b>	<b>151</b>
<b>4.12. Brasil - Evolución de la Población Económicamente Activa, según condición de ocupación y desempleo (1940-1980).....</b>	<b>153</b>
<b>4.13. Brasil - Evolución de las ocupaciones no agrícolas por segmentos organizados y no organizados (1940-1980).....</b>	<b>154</b>

<b>4.14.</b> Brasil - Evolución del empleo público, según ramas y clases de actividades típicas del sector público - 1950-1980 (1.000).....	149
<b>4.15.</b> Brasil – Evolución del crédito bancario - 1930-1944 (en millones de cruzeiros valores corrientes) .....	162
<b>4.16.</b> Brasil - Inversión y reinversión extranjera (en US\$ mil).....	166
<b>4.17.</b> Evolución de la colaboración financiera del Sistema BNDES a los Sectores Público y Privado - 1952/1979 (%) .....	169
<b>4.18.</b> Brasil - Préstamo al sector privado y relación con el PIB (Cr\$ millones) .....	173
<b>4.19.</b> Préstamos bancarios, bancos privados y públicos, por tomador final (en %) (1944-1980). .....	174

## LISTA DE FIGURAS

<b>1.1.</b> Estado, instituciones y resultados económicos.....	14
<b>2.1.</b> Brasil - PIB real per cápita reales y dólares – 1900-2000 (Base 1999..	36
<b>2.2.</b> Brasil - PIB per cápita en reales y dólares - 1900-2000.....	38
<b>2.3.</b> Brasil - Tasa de crecimiento del PIB real y Población (1901-2000).....	39
<b>2.4.</b> Brasil - Índices de producto real (PIB) y sectores productivos (1900-2000).....	45
<b>2.5.</b> Brasil - Participación de los PIBs sectoriales (1900-2000) – en % del PIB.....	47
<b>3.1</b> Participación del Valor Añadido Bruto (VAB) de la industria brasileña en el VAB total, 1947-1980 (%) .....	57
<b>3.2.</b> Brasil – Tasa de inversión-FBCF (1947-1980).....	63
<b>3.3.</b> Brasil – Evolución de la población urbana y rural (1940-1980).....	66
<b>4.1.</b> Brasil – Evolución del personal ocupado en la industria, según los tipos de industria - 1939-1980 .....	152

## **LISTA DE SIGLAS**

ACESITA – Compañía Aceros Especiales de Itabira  
BM – Banco Mundial  
BNDES – Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social  
BNH – Banco Nacional de la Vivienda  
CACEX – Cartera de Comercio Exterior  
CAPES – Campaña Nacional para el Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior  
CDI – Comité para el Desarrollo Industrial  
CEIMA – Comité Ejecutivo de la Industria de Material de Automoción  
CEPA – Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos  
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe  
CF – Constitución Federal  
CFCEX - Consejo Federal de Comercio Exterior  
CHESF – Compañía Hidroeléctrica de San Francisco  
CIESP – Centro de las Industrias del Estado de São Paulo  
CLT – Consolidación de las Leyes Laborales  
CMBEU – Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico  
CME – Coordinación de Movilización Económica  
CNE – Consejo Nacional de Economía  
CNI – Confederación Nacional de las Industrias  
CNPIC – Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial  
CONTEL – Consejo Nacional de Telecomunicaciones  
COSIPA – Compañía Siderúrgica Paulista  
CPE – Comisión de Planificación Económica  
CREAI – Cartera de Crédito Agrícola e Industrial  
CSN – Compañía Siderúrgica Nacional  
DASP - Departamento Administrativo de la Función Pública  
DPI – Departamento de Producción Industrial  
ELETROBRÁS – Centrales Eléctricas Brasileñas S.A.  
FGTS – Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio

FIESP – Federación de las Industrias del Estado de São Paulo  
FIP - Federación de las Industrias Paulistas  
FNM – Fábrica Nacional de Motores  
IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística  
IDE – Inversión Directa Externa  
IDESP – Instituto de Desarrollo Social, Educación e Investigación  
IDH – Índice de Desarrollo Humano  
IPEA – Instituto de Investigación Económica Aplicada  
MES – Ministerio de la Educación y de la Salud  
NEI – Nueva Economía Institucional  
ONU – Organización de las Naciones Unidas  
PAEG - Plan de Acción Económica del Gobierno  
PEA – Población Económicamente Activa  
PETROBRÁS - Petróleo Brasileño S.A  
PIB - Producto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integración Social  
PND - Plan Nacional de Desarrollo  
SALTE – Salud, Alimentación, Transporte y Energía  
SENAC – Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial  
SENAI – Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial  
SEST – Secretaria Especial de Control de las Empresas Estatales  
SFH – Sistema Financiero de la Vivienda  
SPI - Servicio de Protección Industrial  
SUDENE – Superintendencia del Desarrollo del Nordeste  
SUMOC – Superintendencia de la Moneda y del Crédito  
TELEBRÁS – Telecomunicaciones Brasileñas S.A.  
UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.  
USIMINAS – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.  
VAB – Valor Añadido Bruto

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (1986; 1990), y Reis et al. (2006), en el período de 1901-2000, la tasa de crecimiento del PIB real de Brasil fue de 5,3% al año y la tasa de crecimiento de la población de un 2,3% al año. Sin embargo, el crecimiento económico brasileño fue más elevado en el período de 1930-1980, con tasa promedio anual del PIB real de 6,7%. En ese mismo período (1901-2000), el PIB per cápita aumentó un promedio anual de 3,1%, siendo que en el sub período de 1930-1980, el ritmo de crecimiento anual en el ingreso per cápita de Brasil fue de 3,6%.<sup>1</sup>

Otro factor relevante en ese período fue el crecimiento de la participación del sector industrial en el PIB total, que tenía un peso de poco menos del 12% en 1900, y de aproximadamente un 15% en 1930, pasó para cerca de 35% en 1980, indicando un cambio en la estructura productiva de la economía brasileña, en el cual, el sector industrial desempeñó un importante papel como elemento dinámico y determinante de las altas tasas de crecimiento del PIB. Estos datos revelan un fuerte cambio estructural en la economía brasileña en un período de medio siglo, en comparación a períodos anteriores. Sin embargo, desde 1980, la participación relativa de este sector productivo disminuyó hasta principios de 1990, cuando se estabilizó en torno al 28% hasta fines del siglo.

La literatura económica tradicional explica la evolución y los cambios en la economía brasileña, según las teorías económicas neoclásicas y estructuralistas. Esas teorías explican el crecimiento económico, utilizando básicamente el Modelo de Solow<sup>2</sup>. Como se sabe, Solow presenta el crecimiento económico de un país a lo largo del tiempo como resultado de la acumulación de capital físico, el crecimiento de la fuerza laboral, la acumulación de capital humano y el cambio tecnológico.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En la sección 2.1 se presentan la evolución del PIB y de la Renta per cápita. Algunas pequeñas diferencias resultan de que los datos fueron elaborados por autores y metodologías diferentes o por qué fueron desagregados para periodos menores.

<sup>2</sup> Solow, R.M. (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.

<sup>3</sup> Según Acemoglu (2007, p. 37), "antes de la llegada del modelo de crecimiento de Solow, el método más común para el crecimiento económico estaba basado en el modelo desarrollado por Roy Harrod y Domar Evsey (Harrod, 1939, Domar, 1946)".



Chenery et al. (1986) sostienen que “los estudios tradicionales de las fuentes de crecimiento se han basado en el marco neoclásico en el que el cambio estructural es esencialmente un subproducto del crecimiento, que a su vez se produce por el aumento de la oferta de factores y de la productividad” (p. 348).

De acuerdo con Segura-Cayuela (2008), “la literatura sobre crecimiento y desarrollo ha estudiado los determinantes de la renta per cápita y del crecimiento sostenido a largo plazo desde las teorías de crecimiento exógeno de Solow (1956), Cass (1965)<sup>4</sup>, Koopmans (1965)<sup>5</sup> y Ramsey (1928)<sup>6</sup>”. Según ese autor, todos estos estudios enfatizan la acumulación de factores productivos como determinante del crecimiento económico de largo plazo. Posteriormente, la “llamada ‘teoría del crecimiento endógeno’, iniciada por Lucas (1988),<sup>7</sup> Romer (1986 y 1990)<sup>8</sup> y Aghion y Howitt (1990),<sup>9</sup> trató de incorporar los determinantes del progreso tecnológico - en lugar de considerarlo como un factor exógeno - con el objetivo de explicar el crecimiento sostenido a largo plazo” (p. 99). Entretanto, todos estos autores señalan como determinantes de la prosperidad económica a largo plazo, los mismos factores que sus predecesores.

En el análisis estructuralista, la literatura que estudia el crecimiento económico brasileño, en el período de 1930-1980, sin negar las fuentes de crecimiento del tipo neoclásicas, interpretan que las tasas de crecimiento del PIB real y del PIB per cápita tienen su raíz en el fuerte crecimiento del sector industrial, que se inició en 1930, en el ámbito del proceso de sustitución de importaciones. Los autores defensores de este pensamiento destacan el carácter desarrollista e intervencionista del gobierno, señalando que el Estado, además de regulador e implementador de políticas económicas dirigidas al sector industrial, actuó también a través de empresas estatales en la producción de bienes intermedios y de inversión en los sectores de infraestructura.

En esa línea estructuralista, Celso Furtado (2010) {1959}, en su clásica obra *Formación Económica del Brasil*, plantea que a partir de la década de 1930, las políticas

---

<sup>4</sup> Cass, D. (1965) “Optimum Growth in an Aggregate Model of Capital Accumulation”. *Review of Economic Studies*, 32, pp. 233-240.

<sup>5</sup> Koopmans, T.C. (1965) “On the Concept of Optimal Economic Growth”. En: *The Economic Approach to Development Planning*, Ámsterdam, North-Holland.

<sup>6</sup> Ramsey, F. P. (1928) “A Mathematical Theory of Saving”. *Economic Journal*, 38, pp. 543-559.

<sup>7</sup> Lucas, E.R. (1988) “On the Mechanics of Economic Development”. *Journal of Monetary Economics*, 22, pp. 3-42.

<sup>8</sup> Romer, P.M. (1986) “Increasing Returns and Long-Run Growth”. *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037. - (1990). “Endogenous Technical Change”. *Journal of Political Economy*, 98, pp. 71-102.

<sup>9</sup> Aghion, P.H. y Howitt, P. (1990) “A Model of Growth Through Creative Destruction”. *Econometrica*, 60, pp. 323-351.

de valorización del café y de manutención del ingreso del sector exportador, además de las políticas monetarias, cambiarias y fiscales, llevadas a cabo por el Gobierno Federal, estimularon la retomada del crecimiento económico y provocaron un cambio del centro dinámico de la economía de modelo agroexportador hacia otro modelo con epicentro en la industrialización, hacia el mercado interno. Para el autor, “es perfectamente claro que la recuperación de la economía brasileña, que se manifiesta a partir de 1933, no se debe a ningún factor externo, y sí a la política de fomento seguida inconscientemente en el país, y que era subproducto de la defensa de los intereses cafeteros” (p. 228).

Serra (1982), al “describir y analizar las principales tendencias y transformaciones de la economía brasileña” en el posguerra (p. 5), sostiene que hay relación de los ciclos económicos con las fluctuaciones de la tasa de crecimiento de capital fijo de la economía y que éstas fluctuaciones son resultado de factores cíclicos coyunturales. Para el autor, las fases de crecimiento son determinadas por las inversiones públicas y privadas, del gobierno y de las empresas nacionales y transnacionales. Para Serra, el papel del Estado es crucial en el ciclo de crecimiento debido a las inversiones estatales en infraestructura de energía y transportes y en la producción de insumos básicos, además de las políticas de apoyo a la sustitución de importaciones e incentivos fiscales, crediticios y cambiarios a las inversiones privadas.

Tavares (1972) también relaciona el ciclo de crecimiento económico de Brasil, con las fluctuaciones de inversiones, que aceleran o desaceleran la acumulación de capital. La autora señala la importancia de factores endógenos en esas fluctuaciones y plantea que su tesis central “es que la dinámica del proceso de desarrollo a través de la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de respuestas a los sucesivos desafíos colocados por el estrangulamiento del sector externo. De ese proceso resulta “una serie de cambios estructurales en la economía” (p.41).

Cabe destacar otra línea de interpretación que es la perspectiva del “capitalismo tardío”. Este enfoque explica el desarrollo económico de Brasil, en términos de la evolución del capitalismo en ese país. Las principales contribuciones de ese género son las de Silva (1976) y de Mello (1975). Esos autores sostienen que el desarrollo brasileño es un desarrollo de característica típicamente capitalista y analizan el crecimiento de la industria como resultado del proceso de acumulación de capital en el sector agroexportador, cuyo flujo de capitales va transfiriéndose para el sector industrial durante la expansión de las exportaciones.

También bajo el enfoque de la evolución histórica del capitalismo en Brasil, Draibe (2004) hace un análisis histórico de la formación del Estado y de la industrialización en Brasil. En su *Rumos e Metamorfoses* la autora analiza el papel del Estado en el proceso de industrialización brasileño y plantea que “el período 1930-1961 marcó el momento final del proceso de constitución del capitalismo en Brasil, a medida que la industrialización iniciada a partir de la Crisis de 1929 culminó con la plena formación de las bases técnicas indispensables a la autodeterminación de la acumulación capitalista” (p.10). La autora sostiene que en el proceso de industrialización, “el Estado brasileño planeó, reguló e intervino en los mercados y se hizo a sí mismo productor y empresario (...), coordinó el ritmo y la dirección de la economía y, por medio de sus aparatos e instrumentos, controló el núcleo de la acumulación capitalista” (p. 15).

Como puede observarse, los autores analizados hasta aquí no incorporan el papel de las instituciones en sus explicaciones sobre el comportamiento de la economía brasileña. Las ideas institucionalistas en la historia económica llegan a Brasil recién en los años 1970 y, como se verá más adelante, algunos estudios resaltan el papel de las instituciones en el proceso de desarrollo de la economía brasileña. Por ejemplo, la hipótesis básica de Fonseca (2003), es que en verdad había conciencia del gobierno brasileño con respecto a la opción por la industrialización. Según el autor, “se puede demostrar que las instituciones creadas y/o modificadas por el gobierno brasileño, en la década de 1930, muestran la opción por la industrialización, pues representan mecanismos, reglas y espacios, hacia dentro del aparato del Estado y bajo su influencia, para reorientar la economía y definir una nueva relación entre el Estado, los empresarios, el mercado y los trabajadores”.

También Conceição (2002), en su tesis doctoral, tiene como objeto central “el estudio de las instituciones y de sus relaciones con el proceso de crecimiento económico y el cambio estructural”. Para el autor, “las instituciones son importantes porque generan, viabilizan o influyen las innovaciones tecnológicas, la organización de las empresas, el proceso de trabajo, las políticas macroeconómicas y el nivel de competitividad, es decir, las instituciones articulan el proceso de crecimiento y desarrollo económico, de forma más o menos duradero y sustentable” (p. 15). Así, el autor al analizar en su trabajo los distintos enfoques institucionalistas, sostiene que “hay ricos elementos conceptuales, y relativamente poco explorados, que permiten la formulación de un ‘nuevo’ o ‘alternativo’ enfoque centrado en el papel de las

instituciones para la discusión y evaluación de los cambios recientes en la economía brasileña” (p. 23). Al tratar del entorno institucional de la economía brasileña y de las acciones gubernamentales en el desarrollo (el papel del Estado), el autor asevera que “no se trata de llevar a cabo un recuento institucionalista de la economía brasileña, sino señalar cómo ‘cuestiones institucionales’ vienen, ganando cada vez más terreno en la literatura económica nacional, lo que permite concluir que existen elementos para una ‘interpretación institucionalista’ de la economía brasileña” (p. 185).

Esta investigación se basa en el supuesto inicial de que hubo un intenso proceso de crecimiento y cambios estructurales en la industria y el crecimiento económico brasileño, en el período 1930-1980.

También se supone que un conjunto de organismos públicos e instituciones políticas, judiciales, laborales, educativas y económico-financieras fue creado por el Estado a partir del Gobierno Vargas, en la década de 1930, en Brasil. Desde ahí, se parte de los siguientes presupuestos: i) las nuevas instituciones creadas, o antiguas que fueron adaptadas, han preparado el terreno y así desempeñado un papel relevante para el desarrollo industrial brasileño; II) el sector industrial, al ser respaldado por las instituciones, ejerció el papel de motor del crecimiento y del desarrollo económico del país. Para ello, se tiene presente que la existencia de un marco de instituciones formales y/o inclusivas define, a su vez, el conjunto de incentivos para el sistema de producción de una determinada economía.

De lo anterior, se plantean las siguientes interrogantes: ¿Qué tipos y cuáles son las instituciones creadas en Brasil, en el período 1930-1980? ¿Cuáles fueron los nuevos organismos públicos creados por el Estado brasileño que tenían el objetivo determinado de impulsar las actividades industriales? Y, finalmente, qué papel cumplieron las instituciones en el crecimiento industrial y económico de Brasil, en el período 1930 - 1980?

En ese sentido, se asume como hipótesis principal que el desarrollo de la industria y el crecimiento económico de Brasil pueden ser explicados como resultado de la creación y/o adaptación de las instituciones formales y organismos públicos, en el período 1930-1980.

Para responder a las cuestiones planteadas, el objetivo del presente estudio es discutir el crecimiento industrial y económico brasileño, según un enfoque teórico que contemple el rol de las instituciones. En términos más específicos, se pretende lo siguiente: i) describir el proceso de crecimiento del PIB y del ingreso per capita y de los

cambios en los sectores de producción de la economía brasileña; ii) caracterizar el crecimiento y los cambios estructurales del sector industrial; iii) identificar y describir los organismos públicos e instituciones creadas con objetivos declarados de promover las actividades industriales y analizar el papel de esas instituciones en el desarrollo industrial y económico del país.

Este estudio tiene la siguiente estructura de presentación. El primer capítulo trata de la caracterización del Marco Teórico en el cual se presentan los fundamentos teóricos y metodológicos de la Nueva Economía Institucional (NEI), con base principalmente en obras de Douglass North y en los conceptos de instituciones inclusivas y extractivas de Daron Acemuglu y James Robinson, especialmente tratadas en su obra conjunta. El segundo capítulo tiene como objetivo determinar el proceso de crecimiento económico a través del análisis del comportamiento de PIB real, del ingreso per cápita y de los cambios en la estructura de los sectores productivos de la economía brasileña. El tercer capítulo trata específicamente de analizar el desarrollo y los cambios estructurales en la industria brasileña, como “motor” del crecimiento económico del país. El cuarto capítulo se ocupa de identificar y caracterizar las instituciones formales y los organismos públicos creados con el objetivo expreso de respaldar y fomentar las actividades industriales como condición para alcanzar el desarrollo industrial y el crecimiento económico y social del país. Un capítulo final presenta las conclusiones del estudio.

# 1. MARCO TEÓRICO

## 1.1 LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL - NEI

La Nueva Economía Institucional (NEI) surgió en los años 1970<sup>10</sup> y tuvo su principal expresión en los escritos de Ronald Coase, Oliver Williamson y principalmente Douglass North.<sup>11</sup> Estos pensadores institucionalistas desarrollaron un marco teórico que tiene los conceptos de costos de transacción, la racionalidad limitada, el oportunismo y la especificidad de los activos, poderosa herramienta de análisis para la comprensión de la forma de organización de las empresas y el entorno institucional en el que se toman las decisiones.<sup>12</sup>

En términos metodológicos, para la Nueva Economía Institucional, el individuo es un ser racional limitado. La NEI concibe al hombre como un individuo dotado de racionalidad limitada frente al mercado; limitaciones estas advenidas de la información asimétrica y de los costos de transacciones que afectan la capacidad de los agentes en la toma de decisión. Así para los institucionalistas de la NEI, la suposición de racionalidad instrumental del paradigma neoclásico resulta inadecuada porque las personas se basan en modelos subjetivos, muchas veces erróneos, para comprender o explicar su entorno.

---

<sup>10</sup> El término "nueva economía institucional" se originó por Williamson (1975). La NIE comenzó a desarrollarse como un movimiento consciente de sí mismo en los años 1970.

<sup>11</sup> Oliver E. Williamson señala que "la nueva economía institucional tiene su origen en buenos críticos de la ortodoxia que creyeron que las instituciones son importantes y susceptibles de análisis". De manera amplia, añade que incluiría entre ellos, "seis figuras claves: Kenneth Arrow, Friedrich Hayek, Gunnar Myrdal, Herbert Simon, Ronald Coase, y Douglass North. Siendo que los dos últimos fueron los dos primeros presidentes de la ISNIE-International Society for New Institutional Economics" (Williamson, O. 2000, p. 600).

<sup>12</sup> *Costo de transacción*: Los costos *ex ante* de redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo, y, más especialmente, los costos *ex post* de una mala adaptación y ajuste que surgen cuando la ejecución del contrato está desalineada como consecuencia de las deficiencias, errores, omisiones y alteraciones imprevistas; los costos de funcionamiento del sistema económico (Williamson, 1993, p. 103). Para North, los costos de transacción son los costos de la especificación de lo que se intercambia y de hacer cumplir los acuerdos consecuentes (North, 1994, p. 361). *Racionalidad Limitada*: Para el cuerpo de pensamiento de la Nueva Economía Institucional, la racionalidad de los individuos no es completa como en el supuesto neoclásico, pero limitada debido a la asimetría de información que afecta a la capacidad de los agentes en la toma de decisiones. *Oportunismo*: el uso de la astucia en la búsqueda de sus propios intereses, incluyendo esfuerzo calculado para engañar, ofuscar y confundir (Williamson, 1993, p. 81, 102). *Especificidad de activos*: Una característica de una inversión especializada, por lo que no puede ser reasignada a otros usos o usuarios alternativos, excepto con una pérdida de valor productivo (Williamson, 1993, p. 101).

El comportamiento racional presupone elegir una u otra alternativa bajo condiciones “ceteris paribus”, es decir manteniendo constantes las otras variables. Pero para la NEI, esta es una situación abstracta, no real. En verdad, cuando al individuo se le requiere una toma de decisión en una situación real, él tiene que hacerlo bajo influencias de múltiples variables que interactúan. En ese momento prevalecen otros factores no contemplados bajo la figura del agente maximizador racional.

Se toma de North (1995) {1990} la concepción de que el marco analítico de la NEI es una modificación de la teoría neoclásica que conserva los supuestos básicos de escasez y competencia, así como, los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica, pero que modifica el supuesto de la racionalidad y añade la dimensión tiempo. Por lo tanto, no es propiamente otro paradigma de análisis y sí una teoría. North plantea que,

Mi teoría de las instituciones está edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando las combinamos podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, y si agregamos una teoría de la producción podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías (North, 1995, p. 43).

North (2008) sostiene que la disciplina de la economía se compone de un cuerpo estático de la teoría que estudia la eficiencia de la asignación de recursos en un instante de tiempo y bajo los supuestos restrictivos de los mercados sin fricciones. Para el autor “investigaciones recientes han explorado la naturaleza de las fricciones con la incorporación de las instituciones, costos de transacción y la economía política en el análisis económico proporcionando así la teoría como un puente con el mundo real de las economías reales” (p. 21).

Por tanto, se constata que, en la literatura económica convencional, la Economía Neoclásica no incorpora el cambio institucional en su marco teórico. A su vez, la Nueva Economía Institucional, aunque parcialmente ubicada en los supuestos neoclásicos, incorpora el papel de las instituciones en la agenda de investigación en economía.

Con referencia al papel de las instituciones en la economía y sociedad, de acuerdo con North (1995, p. 3), “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Así, el autor sostiene que las instituciones “estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”.

Para North (1995), “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”.<sup>13</sup> Esas instituciones “definen y limitan<sup>14</sup> el conjunto de elecciones de los individuos” (p.16).

Para North (1995), esas limitaciones pueden ser formales (contratos, decretos, ordenanzas, leyes, constituciones),<sup>15</sup> o informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos) y sus características que los hacen cumplir.

En su marco institucional, North (1995) se ocupa de organizaciones u organismos, que son “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (p. 15). El autor define que los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Para el autor,

Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional (North, 1995, p.15).

Así siendo, la Nueva Economía Institucional estudia las instituciones y cómo estas instituciones interactúan con las fórmulas organizativas, y de que manera esa matriz institucional-organizativa afecta a la economía. El concepto de matriz institucional busca dar operatividad a la teoría porque se presenta de manera más concreta. Según North (1995, p. 15), “para entender el desempeño de las distintas sociedades, basta simplemente examinar la dinámica de sus matrices institucionales”. Al analizar la teoría northiana, Gala (2003) señala que North entiende que “en gran parte, la historia de las sociedades se reduce a la evolución de sus matrices institucionales y sus derivadas consecuencias económicas, políticas y sociales” (p. 102).

---

<sup>13</sup> En obra anterior, North da una definición de instituciones más restricta: “las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad” (North, 1981, p. 227).

<sup>14</sup> Definir las instituciones como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos convierte esta definición en complementaria a la elección del enfoque teórico de la teoría neoclásica (North, 1995, p. 16).

<sup>15</sup> Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales) y reglas económicas (North, 1995, p. 67).



### 1.1.1 El rol del Estado en la Nueva Economía Institucional

Aquí se hará referencia al papel institucional del Estado en la economía. La NEI comprende el Estado como una organización crucial en la creación y en el diseño de las instituciones.

North (1981) sostiene que “la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico” (p. 35). Para el autor,

Una teoría {del Estado} es esencial porque es él quien especifica la estructura de los derechos de propiedad. En última instancia, el Estado, que es responsable de la eficiencia de dicha estructura, es el causante del crecimiento, estancamiento o declive económico (North, 1981, pp. 31-32).

Haciendo referencia a Douglass North, Gala (2003) señala que,

El Estado tiene una importancia central en las ideas de North. En la medida que define y se ocupa del *enforcement* de la base jurídica de una sociedad, responde directamente para el mantenimiento y la formación de sus reglas formales. Mediante la definición de la estructura de propiedad sobre lo que se produce, condiciona desde el principio el *performance* de las economías (p. 6).

La propia definición de Estado de North está inexorablemente ligada a la idea de los derechos de propiedad y reglas de producción.<sup>16</sup> Según North (1981), los servicios básicos que el Estado ofrece son las reglas del juego. Esas reglas tienen dos objetivos:

Uno, especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación, que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad (es decir, especificar la estructura de propiedad en los mercados de factores y productos) para maximizar las rentas correspondientes al gobernante; dos, dentro del marco del primer objetivo, reducir los costes de transacción para favorecer al máximo de producción social (...). Este segundo objetivo producirá la provisión de un conjunto de bienes y servicios públicos (o semipúblicos), diseñados para rebajar los costes de especificación, de negociación y de hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico (North, 1981, p. 39).

Gala (2003), que hace un estudio de las obras de Douglass North, señala que “un sistema político ideal sería uno que produjera una estructura de propiedad que maximizara el producto económico de una sociedad (...), un sistema capaz de producir una propiedad eficiente” (p. 97).

Fiani (2002), también estudioso de la teoría northiana, destaca que el Estado se caracteriza en Douglass North como el fundamento de las instituciones económicas en

---

<sup>16</sup> Un Estado es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes. La esencia de los derechos de propiedad es el derecho de exclusión, y una situación de especificar y hacer respetar estos derechos de propiedad (North, 1981, p. 36).

las sociedades basadas en los intercambios impersonales y complejos, es decir, de las sociedades modernas.

North (1992) argumenta que, los cambios en las reglas formales incluyen cambios legislativos, como la aprobación de un nuevo estatuto; cambios jurídicos que se derivan de las decisiones judiciales que alteran el derecho común; cambios en las reglas de regulación adoptadas por los organismos reguladores; y cambios en las disposiciones constitucionales, que alteran las reglas por las cuales se hacen las demás normas (Traducción libre del autor).<sup>17</sup>

Además, North (1995) también sostiene que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores, con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico y por ello, las organizaciones consescentes no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas. Así, el autor expone que, las imperfecciones del mercado político están en la base de la constitución de instituciones económicas ineficientes que, por supuesto, no conducen el país o la economía por un sendero de crecimiento.

Para North (1995, p. 145), “la política y la economía están entrelazadas inextricablemente en cualquier comprensión o entendimiento del desempeño de la economía”. El autor enfatiza que “no nada más la política especifica y hace cumplir derechos de propiedad que dan forma a la estructura de incentivos básicos de una economía, sino que, en el mundo moderno, la participación del producto nacional bruto – que va a dar a manos del gobierno – la ubicuidad y las relaciones siempre cambiantes que impone son las claves más importantes del desempeño económico”. Para el autor, “necesitamos una integración mucho mayor de política y economía que la que se ha realizada hasta la fecha. Esto sólo podrá hacerse mediante un modelamiento del proceso político-económico que incorpore las instituciones específicas participantes y la consiguiente estructura del intercambio político y económico” (p. 145).

En texto anterior, North (1969) plantea que lo que induce al hombre de negocios a invertir es la expectativa de beneficios, cuya contrapartida son los riesgos. Si existen muchos riesgos, entonces los beneficios habrán de ser mayores para que el hombre invierta, y cuanto mayor sea la incertidumbre o los riesgos habrá menos personas dispuestas a invertir. El autor, refiriéndose a la Constitución de Estados Unidos, destaca

---

<sup>17</sup> Esta y todas las demás citas hechas en este estudio, a partir de textos originalmente escritos en inglés, fueron traducidas libremente por el autor de esta investigación, siendo de su responsabilidad posibles errores o interpretaciones equivocadas.

la importancia que tiene la Constitución de un país para establecer un clima de estabilidad, de reducción de incertidumbre, de reconocimiento de los derechos de propiedad y de cumplimiento de los contratos para que una economía de mercado funcione de modo adecuado.

Finalmente, North (1981; 1995) contribuyó a destacar la necesidad de incorporar al marco tradicional neoclásico una teoría del Estado, pues resulta ser el Estado quien define los derechos de propiedad, y a su vez, ellos sirven para explicar las formas de organizaciones económicas que se crean para reducir los costos de transacción.

Molteni (2006), otro de los autores que analizan la teoría institucionalista northiana, señala que “bajo la Nueva Economía Institucional, el Estado tiene una importancia particular en promulgar y hacer cumplir las reglas de juego” (p. 8), el “marco institucional” en el sentido de North. Para Gerschenkron,<sup>18</sup> citado por Molteni, los Estados “tenían un rol crucial que desempeñar, compensando la falta de prerrequisitos para la industrialización” (p.14).

Por fín, desde el punto de vista de North y de la NEI, el papel del Estado tiene como objetivo, determinar la eficiencia de las reglas del juego que ha creado. Se considera que las reglas creadas deben buscar la *eficiencia productiva*, o *eficiencia asignativa*, que mide la cantidad de producto que se obtiene según la asignación de recursos que se haya hecho. De este modo, el Estado debe crear instituciones que fomenten, impulsen y expandan la producción de la forma más eficaz.<sup>19</sup>

Más orientado al relevamiento de desarrollos empíricos que ilustren sobre el funcionamiento actual de las instituciones, el Banco Mundial<sup>20</sup> publicó en 1997 un

---

<sup>18</sup> Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in historical perspective: A book of essays*. Harvard University Press, Cambridge, M.A.

<sup>19</sup> Aunque se espera que las instituciones sean eficiente, North resalta que puede no ser: “las instituciones no son necesariamente o incluso generalmente creadas para ser socialmente eficientes; más bien, al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas reglas”.

<sup>20</sup> El Banco Mundial es una institución financiera internacional muy importante que efectúa préstamos a los países en desarrollo. Es reconocido por poseer un cuadro de funcionarios de alto nivel técnico y académico. Sus recientes estudios o informes están firmemente alineados con el pensamiento institucionalista. El BM también ofrece asesoramiento técnico y orienta las políticas económicas que deben ser implementadas por los países miembros que necesitan de sus préstamos para superar problemas de crecimiento y desarrollo económico. Se entiende aquí que, al asumir o incorporar las teorías institucionalistas en sus análisis y estudios empíricos, el Banco Mundial actúa como difusor y abonador de los supuestos institucionalistas, utilizándolos como instrumentos válidos de análisis y soporte teórico para las políticas económicas de sus países-miembros. Así, estos Informes representan un marco de diagnóstico y una aportación a los estudios teóricos sobre instituciones. En este sentido, se considera importante utilizar estos Estudios como ejemplos de la aplicabilidad de los supuestos institucionalistas en el análisis del crecimiento y desarrollo de los países.

Informe sobre el Desarrollo Mundial en el que por vez primera se abordan específicamente estos temas de manera integral. Allí se sostiene que sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico, ni en el social. Para ese organismo financiero mundial, “el Estado contribuye de forma decisiva a que los países adopten o no las estructuras institucionales con las que los mercados pueden prosperar. Se plantea que el Estado no sólo es el árbitro de las reglas; con su actividad económica moldea el entorno de la actividad comercial y del resto de la economía”. Y de esa manera, “los Estados han contribuido en forma decisiva a estimular progresos duraderos proporcionando infraestructura, seguridad y unas condiciones macroeconómicas estables (BM, 1997, pp. 34-35).<sup>21</sup>

En otro Informe del Banco Mundial (1994), subtítulo “Infraestructura y Desarrollo”, ya se había puesto de relieve que *la inversión pública en infraestructura<sup>22</sup> da impulso a la actividad privada tanto en los países en desarrollo como en los industrializados* (BM, 1994-Prefacio). {Cursivas agregadas}.

En el Informe de 1997, ya referido, el Banco Mundial ofrece algunas pautas para la reflexión sobre los grados de participación del Estado en la economía de un país. En él se clasifican las funciones gubernamentales a lo largo de un continuo, que va desde las actividades que son del todo imposibles sin la actuación del sector público hasta aquellas que sólo realizan los Estados más intervencionistas, como la coordinación de los mercados o la redistribución de los bienes (pp. 29-30).

En la Figura 1.1 se ejemplifica lo que hace el Estado para actuar activamente en el sistema económico, de acuerdo con el Banco Mundial.

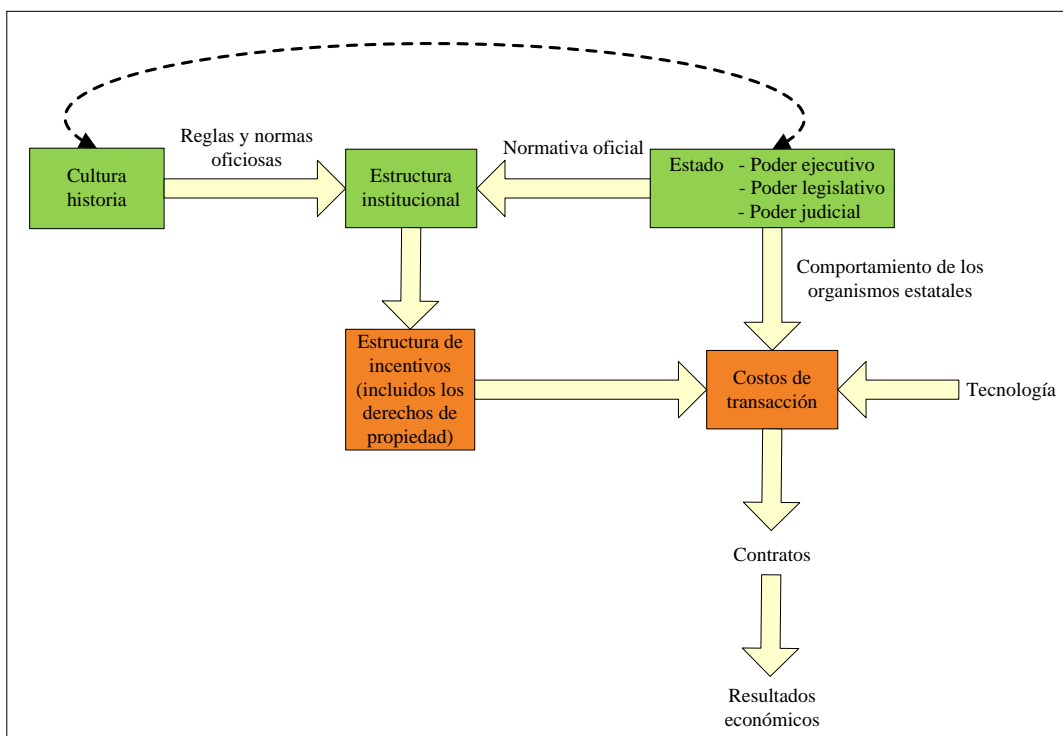
---

<sup>21</sup> El término *Estado*, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un *gobierno* organizado. *Gobierno* es un término que a menudo se usa de forma diferente según el contexto. Puede referirse al proceso de gobernar, al ejercicio del poder. Puede también referirse a la existencia de ese proceso, a una situación de "imperio del orden". Con frecuencia, por "gobierno" se entiende el conjunto de personas que ocupan puestos de un Estado. Por último, el término puede referirse a la manera, método o sistema de gobernar una sociedad, a la estructura y organización de los cargos públicos y al modo en que se relacionan con los gobernados. Normalmente se considera que el *Estado tiene tres poderes* distintos, cada uno con una función determinada. El primero es el *poder legislativo*, encargado de elaborar las leyes; el segundo, el *poder ejecutivo* (a veces llamado también "gobierno"), cuya función es aplicar la legislación; el tercero, el *poder judicial*, responsable de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico (Banco Mundial, 1997, p. 22).

<sup>22</sup> “Los servicios de infraestructura – entendidos como tales la energía eléctrica, los transportes, las telecomunicaciones, el abastecimiento de agua y el saneamiento básico {...} – son fundamentales para las actividades de las unidades familiares y la producción económica”. Y también “proporcionar servicios de infraestructura que satisfagan las demandas del sector empresarial, las unidades familiares y demás usuarios es una de las tareas más importantes del desarrollo económico” (Banco Mundial, 1994, p. 13).

En primer lugar, establece la normativa oficial – leyes, reglamentos – que es parte integrante del entorno institucional de un país. Para ese organismo internacional, “esa normativa oficial, junto con las reglas oficiosas (es decir, informales) de la sociedad en sentido amplio, son instituciones que actúan de mediadoras del comportamiento humano” (p.34).

**Figura 1.1.** Estado, instituciones y resultados económicos



*Fuente:* Banco Mundial (1997), tomada del Gráfico 2.1, p. 34.

Sin embargo, esa publicación del Banco Mundial (1997) pone de relieve que “el Estado no es sólo un árbitro que se limita a elaborar normas y hacerlas cumplir desde fuera”; sino que además “interviene también en forma activa, y a veces dominante, en la economía”. Así, “cada día, los organismos estatales invierten recursos, orientan el crédito, adquieren bienes y servicios y negocian contratos. Estas medidas tienen repercusiones profundas en la actividad y en los resultados económicos, especialmente en los países en desarrollo” (p. 34).

### 1.1.2 El crecimiento económico en la Nueva Economía Institucional

Como ya señalado en la introducción de este estudio, la formulación tradicional de los modelos neoclásicos de crecimiento económico de Solow (1956) y de Lucas (1988) no tienen en cuenta los aspectos institucionales, lo que los limita en un análisis de la economía real. Puesto que las dos teorías ponen énfasis a la acumulación de capital, físico y humano, y en el progreso técnico como factores determinantes del crecimiento económico de largo plazo.

North y Thomas (1987) introducen la idea de que los factores tales como innovación, economías de escala, acumulación de capital, etc., “no son las causas del crecimiento; *son* el crecimiento” (p. 7). Según los autores (1987), “el requisito básico para el crecimiento económico es la existencia de una organización eficaz” (p. 147), y definen que “una organización eficaz implica el establecimiento de un marco institucional y de una estructura de propiedad hacia actividades que supongan una aproximación a la tasa privada de beneficios respecto de la tasa social de beneficios” (p. 5).<sup>23</sup> En síntesis, hacen hincapié a que “el crecimiento no tendrá lugar a menos que la organización económica existente sea eficaz. Los individuos necesitan incentivos para emprender las actividades socialmente deseables” (p. 6-7).

Dentro de los estudios modernos sobre el desarrollo económico, el aporte de la economía institucional resulta significativo. North (1995) remarca que “es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía” (p. 13). Además, añade el autor, que “tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones”. Al referirse al rol de las instituciones en el análisis de la economía por la corriente neoclásica, ese teórico de la NEI sostiene que “ni la teoría económica corriente ni la historia cliométrica muestran muchas señales de apreciar la función de las instituciones en el desempeño económico porque todavía no ha habido un marco analítico que integre el análisis institucional en la economía política y en la historia económica”.

North (1995) sostiene que “las instituciones afectan el desempeño de la economía debido a su efecto sobre los costos del cambio de la producción. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación

---

<sup>23</sup> La tasa privada de beneficios equivale a la suma de los ingresos netos que percibe la unidad económica en el desempeño de una actividad. La tasa social de beneficios es el total de los rendimientos netos (positivos o negativos) que la sociedad obtiene de dicha actividad. Equivale a la tasa privada de beneficios más los efectos netos que esa actividad tiene sobre el resto de la sociedad (North & Thomas, 1987, p. 6, nota de pie n. 1).

(producción) que constituyen los costos de transacción” (p. 16). Para el autor, “los costos de la información son la clave de los costos de la transacción, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos” (p. 43). Por lo tanto, la incertidumbre, los costos de transacción<sup>24</sup> y las organizaciones constituyen la base de la matriz institucional de North que, según Gala (2003, p. 102), “será responsable por definir el vector de estímulos para los distintos agentes sociales, especialmente los involucrados en las actividades económicas”.

Conceição (2002), en la introducción de su tesis doctoral, plantea que

El proceso de crecimiento económico y su impacto en los diferentes modelos de desarrollo resultan no sólo de la persistencia de tasas positivas de variación del producto mundial y nacional per cápita, sino también y sobre todo del arreglo institucional que permitió la realización de cambios estructurales decisivos para la constitución de nuevas formas de crecimiento (p. 15).

Además, Conceição (2002) también sostiene que “las instituciones son importantes porque generan, permiten o influyen las innovaciones tecnológicas, la forma de organización de las empresas, el proceso de trabajo, las políticas macroeconómicas y el nivel de competitividad”. Es decir, el autor hace hincapié a que “las instituciones articulan el proceso de crecimiento económico y el desarrollo, más o menos duradero y sostenido” (p. 15).

En ese sentido, tratar de entender las trayectorias de crecimiento sin la presencia de las instituciones es como tratar de entender un proceso dinámico y sin incertidumbre, discontinuidad y desafíos. Las instituciones y su entorno institucional afectan de manera decisiva el proceso de crecimiento, lo que permite (o no) las innovaciones tecnológicas, los cambios en la forma de organización de las empresas, la gestión en el proceso de trabajo y la coordinación de las políticas macroeconómicas. Las instituciones son como los engranajes del proceso de crecimiento económico, que se manifiesta, en particular, en el tiempo y en el espacio.

Cuando las instituciones están bien diseñadas, son también elementos centrales y definen estrategias de negocio, que afectan a la formación de las expectativas y la toma de decisiones por parte de los agentes; pero, bajo una óptica que se opone a la tradición

---

<sup>24</sup> Los costos de transacción se dividen en dos: a) los costos de medición (*measurement*): costos de la información necesaria sobre los niveles de atributos de cada unidad de intercambio, debido a las asimetrías de información, y, b) de aplicación (*enforcement*): incertidumbre de los agentes sobre los costos asociados con el cumplimiento obligatorio de los acuerdos (North, 1995, pp. 46; 49).

de agente maximizador, cuya consecuencia natural es la noción de "equilibrio óptimo", objetivo final que debe perseguirse. El pensamiento institucionalista en sus diversas funciones, es por naturaleza diametralmente opuesta a esa suposición. La idea de "proceso", la incorporación de los "aspectos históricos", el énfasis en el proceso permanente de cambio (tecnológico, social, económico e institucional) de los institucionalistas son los rasgos que los distinguen analítica y metodológicamente de la teoría neoclásica (Conceição, 2002).

Gala (2003) sintetiza cómo la "teoría general" propuesta por North, o sea su matriz institucional determina el desempeño económico, como sigue: el entorno económico y social de los agentes está impregnada de incertidumbre. La principal consecuencia de esta incertidumbre son los costos de transacción. Estos se pueden dividir en problemas de medición y de aplicación. Para reducir los costos de transacción y coordinar las actividades humanas, las sociedades desarrollan instituciones; estas son un continuo de reglas con dos extremos: formales e informales. El conjunto de esas reglas se puede encontrar en la matriz institucional de las sociedades; la dinámica de esta matriz será siempre dependiente de su trayectoria. A partir de esta matriz se definen los estímulos para el surgimiento de organizaciones que pueden ser económicas, sociales y políticas. Esas organizaciones interactúan con los recursos económicos - que junto con la tecnología utilizada definen los costos de transformación de la teoría económica tradicional - y con la propia matriz institucional - que define los costos de transacción - y son, por lo tanto, responsable por la evolución institucional y por el desempeño económico de las sociedades a lo largo del tiempo.

De lo expuesto, y sobre la base planteada por North en su libro (1995), para la Nueva Economía Institucional, las instituciones son el factor clave para el desarrollo económico. La NEI demuestra que las instituciones informales (cultura) y las formales en sus diversos niveles (legales, políticos y económicos) se influyen mutuamente, establecen las reglas del juego, promueven la reducción de las incertidumbres y de los costes de transacción. Así, ambas determinan incentivos para invertir e innovar. A su vez, eso resulta en mejoras en la eficiencia, productividad, nuevas inversiones y crecimiento económico, en el nivel macroeconómico, por un lado; por otro lado, también promueve mejora en la eficiencia, productividad, rentabilidad y sustentabilidad, en el nivel microeconómico del sistema. Todo eso es clave para el buen desempeño de la economía y, por supuesto, lograr el crecimiento/desarrollo económico.



### 1.1.3 La importancia de las instituciones judiciales

El sistema jurídico ocupa un lugar destacado en la percepción de North en cuanto a las relaciones entre desarrollo e instituciones. La contribución del sistema jurídico es discutida por este autor en términos del grado de imparcialidad que el mismo garantiza y del nivel de eficacia con que funcione la administración de la Justicia a la que se someten las partes constitutivas de la nación y bajo las cuales se regulan las economías de mercado.

Con referencia a la importancia de una sistema jurídico, North sostiene que ,

en los países desarrollados, los sistemas judiciales eficaces incluyen una legislación bien especificada y agentes, tales como abogados, árbitros y mediadores en general, se confían en que los méritos de un caso más que las dádivas particulares influyen en los resultados (North, 1995, p. 82).

North (1992) también pone de relieve la importancia del buen funcionamiento de los sistemas judiciales. Para el exponente de la NEI, la dificultad de crear un sistema judicial relativamente imparcial que haga cumplir los acuerdos ha sido un obstáculo fundamental en el camino del desarrollo económico. El autor explica que en el mundo occidental la evolución de los tribunales, los sistemas jurídicos, y un sistema relativamente imparcial de ejecución judicial ha desempeñado un papel importante al permitir el desarrollo de un complejo sistema de contratación que se prolonga en el tiempo y en el espacio, un requisito esencial para la especialización económica.

En obra anterior, North (1981) sostiene que “el Estado puede disminuir los costes de transacción mediante el desarrollo de un cuerpo impersonal de leyes y de sus mecanismos de cumplimiento. Para el autor, “debido a que el desarrollo de la ley es un bien público, existen importantes economías de escala asociadas a él”. Así, plantea el autor, “si existe un cuerpo legal, los costes de negociación y cumplimiento del contrato se reducen sustancialmente, porque las reglas básicas del intercambio están ya definidas.” (p. 53).

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2002, subtítulo “Instituciones para los mercados”, estudio declaradamente identificado con las tesis institucionalistas northianas<sup>25</sup>, el Banco Mundial argumenta que “el Estado desempeña un papel importante de suministro de bienes públicos, como las leyes que delimitan los derechos

---

<sup>25</sup> “Debemos crear incentivos para que las personas inviertan en una tecnología más eficiente, tengan una mejor preparación y organicen mercados eficientes. Estos incentivos se encarnan en las instituciones – Douglass C. North, 2000”. (Prólogo del capítulo 1, del Informe BM 2002, p. 3).

de propiedad y las instituciones judiciales que obligan a respetar esos derechos y establecen el imperio de la ley” (p. 7).

El Banco Mundial en otro Informe, en el cual hace un replanteamiento institucionalista del papel del Estado en el desarrollo económico y social, sostiene que “un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman plena responsabilidad ante la ley, y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la constitución nacional (BM, 1997, p. 8).

Pinheiro (2001) destaca que el Poder Judicial es una institución cuya importancia para el buen funcionamiento de una economía de mercado, garantizando los derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos, sólo recientemente se ha reconocido adecuadamente. Según el autor, este reconocimiento ha llevado a un aumento del interés de los economistas en un tema históricamente tratados sólo por los llamados operadores del derecho.

En otro texto, Pinheiro (2009a) señala que “los sistemas judiciales y legales ocupan un lugar destacado entre las instituciones que influyen en el desempeño económico de las naciones” (p. V). Según Stigler (1992),<sup>26</sup> citado por Pinheiro (2009a), una de las áreas en las que la ley y la economía interactúan, "se refiere al análisis del papel de las instituciones jurídicas en la determinación del ritmo y de la forma de desarrollo económico de los países” (p. 2). También como enseña Hausman (1996),<sup>27</sup> citado por Pinheiro (2009a, p. VI), "es cada vez más amplio el consenso sobre la vinculación entre la justicia y desarrollo económico."

También Cooter (1996),<sup>28</sup> citado por Pinheiro (2009b, p. 2), sostiene que los sistemas jurídicos de los países que siguen el principio de "Estado de derecho" establecen las reglas y mecanismos para que las personas puedan usar para ver sus derechos garantizados. Hay et al. (1996),<sup>29</sup> también citados en Pinheiro (2009a), afirman que "el Estado de derecho significa en parte que la gente usa el sistema legal para estructurar sus actividades económicas y resolver sus conflictos." (p. 2).

---

<sup>26</sup> Stigler, G. J. (1992) “Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, vol. 35, n. 2, October 1992, 455-68.

<sup>27</sup> Hausman, R. (1996). La economía política de la reforma judicial en América Latina.

<sup>28</sup> Cooter, R.D. (1996). The rule of State Law versus the Rule-of-Law State: Economic analysis of the Legal Foundation of Development.

<sup>29</sup> Hay, J. R, Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1996) “Toward a theory of legal reform”. *European Economic Review*, vol. 40 n. 3-5.

A su vez, Pinheiro (2009b) considera tres aspectos para evaluar el grado de eficiencia judicial que puede beneficiar el crecimiento económico, los cuales son: el progreso tecnológico, la inversión y la eficiencia.<sup>30</sup>

Spiller y Tommasi (2000), en un estudio sobre *los determinantes institucionales del desarrollo argentino*, sostienen que “un adecuado funcionamiento de la Justicia es una de las formas institucionales fundamentales que puede evitar los costos de transacción, aumentando de ese modo los incentivos a la inversión de los actores económicos” (p.10).

En el Informe de 2002 del Banco Mundial, ya referido más arriba, se establece que “el sistema jurídico y judicial debe ofrecer un método que permita determinar la verdad y la justicia de las acciones de los particulares y del Estado” (p. 117). El Informe sostiene que “el sistema judicial cumple un importante papel en el desarrollo de las economías de mercado” y lo hace de diferentes maneras: “resolviendo las controversias entre entidades privadas; arreglando las diferencias entre entidades privadas y públicas; sirviendo de telón de fondo para la forma en que los particulares y las organizaciones se comportan fuera del sistema formal, e influyendo en la evolución de la sociedad y sus normas, a la vez que sufre sus efectos”. Para el Informe, “esos cambios permiten establecer el orden público y promover el desarrollo de los mercados y el crecimiento económico” (BM, 2002, p. 131).

Por otro lado, Pinheiro (2009, p. VI) plantea que la protección insuficiente de los contratos y de los derechos de propiedad, limita el alcance de la actividad económica, desalienta la especialización y obstaculiza la explotación de economías de escala, así, desalienta la inversión y el uso de capital disponible y, por último pero no menos

---

<sup>30</sup> I) *El progreso tecnológico*. Los buenos sistemas judiciales y legales pueden estimular el crecimiento mediante la protección de la propiedad intelectual, alentando así la absorción y el progreso tecnológico. II) *Inversiones*. Otra forma en la que un buen sistema judicial puede acelerar el crecimiento es estimulando a la acumulación de factores de producción. En particular, los agentes económicos invierten más en capital físico y humano en que sus derechos de propiedad están garantizados por un buen sistema legal y judicial y un régimen político estable. Un caso típico es el de los derechos que dependen directamente de la protección del Estado, como la propiedad de la tierra, la propiedad intelectual y el derecho de explotación de los recursos minerales y otras subvenciones públicas. En tales casos, la mala observancia de los derechos de propiedad y el riesgo de expropiación por parte de actores públicos y privados, lo que reduce el valor de los activos, el rendimiento esperado de las nuevas inversiones y, por tanto, la propensión a hacer nuevas inversiones. Sistemas judiciales disfuncionales también pueden desalentar el ahorro y estimular la fuga de capitales, lo que reduce la cantidad de fondos disponibles para financiar la inversión.

III) *Eficiencia*. Los sistemas judiciales que están funcionando mal obstaculizan el crecimiento, estimulando un uso ineficiente de los recursos y de la tecnología. Los altos riesgos y costos de transacción causados por el mal funcionamiento de la justicia alejan el sistema de precios del país de los patrones internacionales, lo que distorsiona la asignación de recursos. (Pinheiro (2009b, pp.15-16)

importante, distorsiona el sistema precios mediante la introducción de nuevas fuentes de riesgo en los negocios.

En estudio anterior, Pinheiro (1996), pone de relieve que,

Existen pruebas convincentes de que los sistemas judiciales que funcionan bien fomentan el crecimiento económico. Mediante la obtención de los derechos de propiedad y de contrato, la reducción de la inestabilidad política y la contención de la expropiación administrativa, judicaturas imparciales, oportunas y previsibles, estimulan la inversión, la eficiencia y el progreso tecnológico (Pinheiro, 1996, p. 33).

#### **1.1.4 El rol de las instituciones educativas**

North (1969), refiriéndose al Estados Unidos de América en el siglo XIX, plantea que, entre otras cosas, hubo un incremento considerable de la enseñanza en el país, “que permitió utilizar la tecnología más moderna y alcanzar una nueva eficiencia como consecuencia de los trabajos básicos de investigación en la industria y la agricultura” (p. 45). Según el autor, el desarrollo económico consiste esencialmente en un incremento de la eficiencia. Y lo que hace a una sociedad más eficiente comprende tres aspectos principales: la técnica, la inversión en capital humano<sup>31</sup> y la eficiencia en la organización económica (pp. 22-23). En ese sentido, North pone énfasis en la importancia del capital humano para incrementar la eficiencia cada vez mayor en la utilización de los factores de producción. En términos conceptuales, el autor expone que

El capital humano – que es la cantidad invertida en la educación – no sólo en la enseñanza tradicional de escuelas y universidades, sino también en la enseñanza impartida en el lugar de trabajo mediante programas de aprendizaje y todos los diversos métodos con los que puede darse una formación a la gente para que aproveche mejor sus capacidades” (North, 1969, p. 23).

En el Informe del Banco Mundial de 2002, se asume que,

El capital humano y las distintas instituciones de mercado de una economía tienen una relación dinámica. Los agentes necesitan capital humano para beneficiarse de ciertas instituciones. A lo largo del tiempo, se produce un proceso de aprendizaje que a su vez obliga a adaptar las instituciones (p. 14).

---

<sup>31</sup> Según el Diccionario Sandroni (1994), el capital humano es el conjunto de las inversiones para dirigir a la formación educativa de una determinada población. El término también se utiliza para describir las capacidades y habilidades personales que preparan a las personas para obtener un ingreso. Este capital se deriva de las habilidades naturales o adquiridas en el proceso de aprendizaje. En este sentido, el concepto de capital humano corresponde a la capacidad de trabajo.

Para ese organismo internacional, “el capital humano repercute en la calidad de las normas que regulan las transacciones de mercado y en la observancia de las mismas” (BM, 2002, p. 133).

En estudio anterior, subtítulo “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, el Banco Mundial (1995) resalta que “la enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social”, pues “las inversiones en enseñanza superior generan beneficios externos importantes para el desarrollo económico, como los beneficios a largo plazo de las investigaciones básicas, y el desarrollo y la transferencia tecnológicos”. Así que esa institución financiera mundial sostiene que “las universidades educan a los futuros dirigentes y preparan las capacidades técnicas de alto nivel que constituyen la base del crecimiento económico” (BM, 1995, pp. 01-10).

En el Informe del Banco Mundial de 1997 también destaca que “la rentabilidad de la educación es especialmente alta en el nivel primario, ya que la alfabetización primaria universal produce grandes externalidades para la sociedad” (p. 60).

Según Neira (2000), “la educación constituye un factor clave en el desarrollo económico de los países fundamentalmente a través de dos vías, la educación secundaria y universitaria” (p. 3). Así contribuye al incremento de la productividad del trabajo y por lo tanto al crecimiento económico.

Conforme Sevares (2010), desde el punto de vista social, la inversión en educación es rentable porque aumenta la productividad de las personas que la reciben; para los individuos y las familias, la inversión en educación también es rentable porque las remuneraciones están positivamente asociadas al nivel de educación. El autor hace referencias a investigaciones realizadas en países del Este Asiático<sup>32</sup>, donde la contribución al aumento de la productividad y el retorno social de la educación en la economía son, por lo menos, tan elevados como los de cualquier otra inversión alternativa del capital. Por eso, sostiene el autor, la inversión en capital humano, específicamente en educación, puede conducir al crecimiento económico más que la inversión en capital físico (pp. 79-80).

De acuerdo con un estudio de la Unesco (2002), ahora hay pruebas sólidas de que el capital humano es un factor determinante del crecimiento económico y nuevas

---

<sup>32</sup> El autor se refiere a datos de Tilak, J.B.G. (2002). *Building human capital in East Asian: What others can learn*.

evidencias indican que también él se asocia con una amplia gama de beneficios no económicos, tales como una mejor salud y bienestar. Para ese organismo internacional, la inversión en capital humano, y por implicación en la educación, se ha movido al centro del escenario en las estrategias para promover la prosperidad económica, el pleno empleo y la cohesión social. El estudio concluye que, como resultado, la educación se considera cada vez más una inversión en el futuro colectivo de las sociedades y de las naciones, en lugar de simplemente en el futuro éxito de los individuos (p. 5).

En el ámbito de Brasil, el IBGE, organismo brasileño de levantamiento de datos, investigaciones y estudios estadísticos, en estudio más reciente (2012) pone énfasis que la importante relación entre el nivel de escolarización de un país y su desarrollo social y económico está cada vez más explorada por la literatura económica. El estudio afirma que algunos trabajos científicos recientes sugieren que una escolarización más alta, además de afectar positivamente algunos aspectos económicos directos, como el aumento de los salarios, la menor probabilidad de quedarse en paro y mayores tasas de crecimiento de la renta de las personas, se han asociado también a muchos beneficios indirectos, como la disminución de la propensión a la delincuencia, la reducción de la mortalidad, las mejoras en la salud, mayor cohesión social y participación democrática (IBGE, 2012, p. 99).

De acuerdo con Nóbrega (2005), “además de constituir un ingrediente clave para el desarrollo, sobre todo por su papel en el suministro de personal calificado para las empresas, para las actividades científicas y luego a los avances tecnológicos”, el autor resalta que “la educación también explica el crecimiento de los ingresos de los individuos” (p. 87).

### **1.1.5 El papel de las instituciones económico-financieras**

North (1969), refiriéndose a la importancia del sistema bancario en una economía de mercado, pone énfasis en que, la posibilidad de mitigar las inevitables fluctuaciones en la renta y minimizar los períodos de desempleo, depende de la eficiencia del sistema bancario y de la política monetaria y fiscal del gobierno federal. El autor plantea que, por un lado, un sistema bancario eficiente no sólo hace que el mercado de capitales trabaje adecuadamente (canalizando los ahorros hacia la inversión), sino que también adecúe la oferta monetaria, que es uno de los principales elementos que influyen en las fluctuaciones de la renta. Por otro lado, la política fiscal y

la política monetaria del gobierno federal influyen en lo que la gente gastará y pueden, por lo tanto, modificar de modo apreciable las fluctuaciones (p. 26). Refiriéndose a la creación del mercado de capitales de Estados Unidos, North plantea que “las políticas de Hamilton<sup>33</sup> que se adoptaron fueron aquellas que creaban la estructura económica esencial para hacer que una economía de mercado funcionase con mayor eficacia”. Para el autor, el resultado fue “reducir la incertidumbre y ayudar a crear las condiciones esenciales de un mercado de capitales eficiente” (p. 69).

Según un estudio del Banco Mundial (2002, p. 75), “el buen funcionamiento de los bancos estimula la innovación tecnológica porque permite identificar y financiar a los empresarios que tienen las mejores oportunidades de desarrollar con éxito nuevos productos y de aplicar procesos de producción innovadores”. El estudio plantea que “el desarrollo financiero contribuye de manera significativa al crecimiento”. El Informe del Banco Mundial clasifica que “los mercados financieros surgen para reducir los costos de información que entrañan, tanto para la parte prestataria como para la parte acreedora, el crédito y las transacciones”.<sup>34</sup>

De acuerdo con Nóbrega (2005, p. 90), “la inmensa mayoría de la reflexión teórica y la evidencia empírica indica que existe una relación positiva entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico”. Por ejemplo, Lavine (1997), al analizar diversos estudios acerca de la importancia del sistema financiero para el crecimiento económico, dice que ellos “demuestran que los instrumentos financieros, así como los mercados y las instituciones surgen para mitigar los efectos de los costos de información y transacción” (p. 689). El autor agrega que, “un cuerpo creciente de trabajo demuestra un vínculo fuerte y positivo entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, e incluso hay pruebas de que el nivel de desarrollo financiero es un buen predictor del desarrollo económico futuro” (p. 703).

---

<sup>33</sup> Alexander Hamilton fue el primer Secretario del Tesoro norteamericano (1789-1895) en el Gobierno del Presidente Washington. Hamilton tuvo enorme influencia en el papel del gobierno federal en la actividad económica, especialmente actuó en favor de la industria. Contribuyó a despejar el camino para la creación del primer Banco de los Estados Unidos, que sirvió para coordinar los bancos de todo el país en un sistema monetario general. (North, 1969, p. 68-69).

<sup>34</sup> Conceptualmente, el Banco Mundial define que las instituciones financieras comprenden los bancos, las compañías de seguros, las cajas de previsión y de pensiones, los fondos y planes comunes de inversión (fondos mutuos), los planes de ahorro obligatorios, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito y los mercados de valores (Banco Mundial, 2002, p. 76).

## 1.2 LAS INSTITUCIONES INCLUSIVAS Y EXTRACTIVAS DE ACEMOGLU Y ROBINSON

Por instituciones, Daron Acemoglu (2007), en línea con Douglass North, se refiere a las “normas, reglamentos, leyes y políticas que afectan a los incentivos económicos y, por lo tanto, también a los incentivos para invertir en la tecnología, el capital físico y el capital humano” (p. 158).

En un estudio conjunto Acemoglu et al. (2005) sostienen que “las diferencias en las instituciones económicas son la causa fundamental de las diferencias en el desarrollo económico”. También para esos autores, “las instituciones económicas determinan los incentivos y las restricciones sobre los actores económicos, y dan forma a los resultados económicos” (p. 386-387).

En otra publicación, que compendia los principales resultados de sus investigaciones, Daron Acemoglu y James Robinson (2012)<sup>35</sup> desarrollan, en su libro *Why Nations Fail* (Por qué fracasan los países)<sup>36</sup>, una teoría institucionalista en la que, la diferencia conceptual con los conceptos northianos, reside en el hecho que los autores clasifican las instituciones en dos tipos que serían los principales determinantes del éxito o del fracaso de un país: **instituciones inclusivas** e **instituciones extractivas (excluyentes)**.

Por un lado, los autores definen que **instituciones inclusivas** son las que permiten y “fomentan la participación de la gran masa de la gente en las actividades económicas que hagan mejor uso de sus talentos y habilidades, y que permiten a los individuos a tomar las decisiones que deseen” (p. 74). Para ser inclusiva, las instituciones económicas deben destacarse por la propiedad privada y segura, un sistema imparcial de la ley, y una prestación de servicios públicos que ofrezca igualdad de condiciones en el que las personas no solo puedan intercambiar y contratar; sino que

---

<sup>35</sup> En su libro *Why Nations fail. The origen of power, prosperity, and porvert*. (Por qué fracasan lo países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza), Acemoglu y Robinson presentan su teoría institucionalista como explicación última de la desigualdad mundial de la pobreza. “Es acerca de las enormes diferencias en los ingresos y niveles de vida que separan a los países ricos del mundo {...} de los pobres {...}”, dicen. (Prefacio de la obra).

<sup>36</sup> La importancia teórica y metodológica del libro es señalada en su presentación al destacar que los autores “basados en quince años de investigación original, elaboran pruebas históricas extraordinarias {...} para construir una nueva teoría de economía política con gran relevancia para las grandes cuestiones de hoy”.



también permitir la entrada de nuevos negocios y que la gente elija sus carreras a las que se quiere dedicar (p. 74).

Por otro lado, las **instituciones económicas extractivas (excluyentes)** son las instituciones que tienen propiedades opuestas a las que llaman instituciones económicas inclusivas: extractivas porque tales instituciones están diseñadas para extraer los ingresos y la riqueza de un subconjunto de la sociedad en beneficio de un subconjunto diferente (p. 76).

En su marco conceptual, Acemoglu y Robinson (2012) también hacen una distinción entre **instituciones económicas** e **instituciones políticas**. De acuerdo con los autores, “las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etcétera” (p. 42). Así siendo, las instituciones económicas inclusivas son las instituciones que crean los incentivos y las oportunidades, al paso que las instituciones extractivas son las instituciones que bloquean y no crean incentivos ni oportunidades.

Para Acemoglu y Robinson (2012), “es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso” (p. 42). También aseguran que “las instituciones políticas incluyen constituciones escritas y si la sociedad es una democracia, pero no se limitan a ello. Incluyen el poder y la capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad” (p. 58). Los autores señalan que “la política es el proceso mediante el cual una sociedad elige las reglas que la gobernará”. Por lo tanto, “las instituciones políticas de una sociedad son un elemento determinante del resultado de este juego”, pues “estipulan quién tiene poder en la sociedad y para qué fines puede utilizarse”. Además, los autores ponen énfasis que “las instituciones políticas que reparten el poder ampliamente en la sociedad y lo limitan, son pluralista”. De este modo, “existe una estrecha conexión entre el pluralismo y las instituciones económicas inclusivas” (p. 58).

En resumen, Acemoglu y Robinson (2012) denominan “instituciones políticas inclusivas a aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas”. Y que existe “una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las instituciones políticas”. Dicen que, por un lado, “las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder.” (p. 59). También afirman que “las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones

económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas (p. 59). Por otro lado, “las instituciones económicas inclusivas se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas, que reparten ampliamente el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario” (p. 60). A su vez, “las instituciones económicas inclusivas también tienden a reducir los beneficios de los que pueden disfrutar las élites gobernantes en instituciones políticas extractivas, ya que esas instituciones se enfrentan a la competencia en el mercado y están limitadas por los contratos y los derechos de propiedad del resto de la sociedad” (p. 60).<sup>37</sup>

Con respecto al crecimiento económico, Acemoglu y coautores (2005), ellos mismos afirman que están “siguiendo a North y Thomas (1973)”, al decir que “enfaticamos que la mayoría de la teoría del crecimiento económico se enfoca solo en los determinantes próximos de la prosperidad” (p. 463).

En otro estudio individual, Acemoglu (2007) se contrapone a las teorías que dan énfasis a la acumulación de capital, físico y humano, y al progreso técnico como factores determinantes del crecimiento económico de largo plazo. El autor sostiene que estos factores no deben considerarse como causas fundamentales del desarrollo económico, sino causas próximas. Es decir, son factores inmediatamente responsables del crecimiento, pero no son los causantes últimos del mismo, en tanto que tendríamos que explicar que otros factores los determinan.

En el estudio conjunto ya referido, Acemoglu y otros (2005) sostienen que “las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico, ya que dan forma a los incentivos de los actores clave de la economía en la sociedad, en particular, influyen en las inversiones en capital físico y humano y tecnología y en la organización de la producción” (p. 389).

A su vez, Acemoglu y Robinson (2012) subrayan que “las instituciones políticas y económicas que, en última instancia, son elegidas por la sociedad, pueden ser inclusivas y fomentar el crecimiento económico o pueden ser extractivas y convertirse en impedimentos para el desarrollo económico” (p. 60). De esa manera, “diferentes instituciones tienen distintas consecuencias para la prosperidad de una nación, sobre

---

<sup>37</sup> Sobre la importancia teórica del libro *Por qué fracasan los países*, George Akerlof, premio Nobel de Economía de 2001, hace el siguiente comentario: "Hace algún tiempo, un filósofo escocés poco conocido escribió un libro sobre lo que hace que las naciones tengan éxito y lo que las hace fracasar. La Riqueza de las Naciones todavía se está leyendo hoy. Con la misma perspicacia y con la misma perspectiva histórica amplia, Daron Acemoglu y James Robinson han replanteado esta misma pregunta para nuestros propios tiempos. Dentro de dos siglos, nuestros tataratataranietos estarán leyendo, igualmente, Por qué fracasan las naciones". (Praise for *Why Nations Fail*, First Edition).

cómo se reparte esa prosperidad y quién tiene el poder”. Además, los autores ponen de relieve que la tesis central de su libro “es que el desarrollo y la prosperidad económicos están asociados con instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza” (p. 65).

Acemoglu y Robinson definen de relieve que

Para ser **inclusivas**, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar (2012, p. 55) {74}.

Además, los autores argumentan que “las instituciones económicas inclusivas fomentan la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica”. Así siendo, “garantizar el derecho a tener propiedad privada es crucial, ya que solamente quienes disfruten de este derecho estarán dispuestos a invertir y aumentar la productividad”. Para los autores, “una persona de negocios que teme que su producción sea robada, expropiada o absorbida totalmente por los impuestos tendrá pocos incentivos para trabajar, y muchos menos incentivos aún para llevar a cabo inversiones o innovaciones”. Por lo tanto, “es imprescindible que la mayoría de los integrantes de la sociedad puedan disfrutar de estos derechos” (p. 55). {74-75}.

En lo atinente al papel del Estado, Acemoglu y Robinson señalan que

Los derechos de propiedad seguros, las leyes, los servicios públicos y la libertad de contratación e intercambio recaen en el Estado, la institución con capacidad coercitiva para imponer el orden, luchar contra el robo y el fraude y hacer que se cumplan los contratos entre particulares (2012, p. 56).

Además de eso, según los autores,

Para que funcione bien, la sociedad también necesita otros servicios públicos: red de carreteras y de transportes para poder trasladar las mercancías; infraestructuras públicas para que pueda florecer la actividad económica, y algún tipo de regulación básica para impedir el fraude y las malas conductas (2012, p. 56).

Asimismo, los autores reflexionan diciendo que “a pesar de que muchos de estos servicios públicos los pueden ofrecer los mercados y los particulares, el grado de coordinación necesario para hacerlo a gran escala suele ser exclusivo de una autoridad central”. Por lo tanto, concluyen que “el Estado está inexorablemente entrelazado con las instituciones económicas, como responsable de la ley y el orden, de garantizar la propiedad privada y los contratos y, a menudo, como proveedor clave de servicios

públicos”. Así siendo, “las instituciones económicas inclusivas necesitan al Estado y lo utilizan” (p. 56).

Acemoglu y Robinson (2012) también tratan en su marco conceptual institucionalista, la importancia que la educación y la tecnología desempeñan en el desarrollo, como motores de prosperidad. Hacen hincapié en que “las instituciones económicas inclusivas crean mercados inclusivos, que no solamente dan a las personas libertad para ejercer la profesión que mejor se adapte a su talento, sino que también proporcionan igualdad de condiciones que les dé la oportunidad de hacerlo” (p. 56) {79}. De esa manera, “las instituciones económicas inclusivas también allanan el camino para otros dos motores de prosperidad: la tecnología y la educación”. Los autores hacen notar que “el desarrollo económico sostenido casi siempre va acompañado de mejoras tecnológicas que permiten que las personas (mano de obra), las tierras y el capital existente (edificios, maquinaria, etc.) pasen a ser más productivos” (p. 57).

Los autores agregan que,

este proceso de innovación es posible gracias a instituciones económicas que fomentan la propiedad privada, hacen cumplir los contratos, crean igualdad de condiciones y fomentan y permiten la creación de nuevas empresas que pueden dar vida a las nuevas tecnologías (2012, p. 57).

También señalan que

íntimamente relacionados con la tecnología están la educación, las habilidades, las competencias y el saber hacer del personal laboral, que se aprenden en la escuela, en casa y en el trabajo. La educación y las habilidades de los trabajadores son lo que genera el conocimiento científico sobre el que se construye nuestro progreso y lo que permite la adaptación y adopción de estas tecnologías en varias líneas de negocio (2012, p. 57).

De esa manera, Acemoglu y Robinson (2012) establecen una relación entre la educación y la tecnología, en cuanto instituciones inclusivas, con el desarrollo económico, señalando que “la capacidad de las instituciones económicas para aprovechar el potencial de los mercados inclusivos, fomentar la innovación tecnológica, invertir en personas y movilizar el talento y las habilidades de un gran número de individuos es esencial para el desarrollo económico” (p. 58).

Al inicio de esta sección, se ha señalado que el objetivo de Acemoglu y Robinson en su libro *Por qué fracasan las naciones*, (2012) es intentar entender y explicar el origen y las causas de que haya naciones ricas y pobres. Los autores argumentan que se necesita “una teoría que explique por qué algunos países son

prósperos mientras que otros fracasan y son pobres. Esta teoría debe definir los factores que crean y retrasan la prosperidad y sus orígenes históricos”. Subrayan que su teoría ha intentado lograrlo, operando a dos niveles: “la distinción entre **instituciones políticas y económicas, extractivas e inclusivas**” (p. 278).

Como resultado de su teoría, los autores exponen lo que sigue:

Para nuestra teoría, es crucial la relación entre prosperidad e instituciones políticas y económicas inclusivas. Las instituciones económicas inclusivas que hacen respetar los derechos de propiedad crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías. Éstas conducen más al crecimiento económico que las instituciones económicas extractivas, estructuradas para extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y que no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica. Las instituciones económicas inclusivas, a su vez, respaldan y reciben el apoyo de las instituciones políticas inclusivas, es decir, las que reparten el poder político ampliamente de manera pluralista y son capaces de lograr cierto grado de centralización política para establecer la ley y el orden, la base de unos derechos de propiedad seguros y una economía de mercado inclusiva. Asimismo, las instituciones económicas extractivas están relacionadas sinérgicamente con las instituciones políticas extractivas, que concentran el poder en manos de unos pocos, que entonces tendrán incentivos para mantener y desarrollar instituciones económicas extractivas en beneficio propio y utilizar los recursos que obtengan para consolidar su control del poder político (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 279). {429-430}.

A manera de conclusión de esta sección, es importante señalar aún que de acuerdo con Acemoglu y Robinson (p. 279), “el cambio institucional a fondo, el requisito para que se produzca un gran cambio económico, tiene lugar como resultado de la interacción entre las instituciones existentes y las coyunturas críticas”, que los autores conceptúan que “son grandes acontecimientos que perturban el equilibrio político y económico existente en una o muchas sociedades”, es decir, las coyunturas críticas en sí son puntos de inflexión históricos.

La opción por intentar entender el crecimiento económico brasileño a partir de las teorías institucionalistas de Douglass North y de Daron Acemoglu y James Robinson es porque éstas explican los determinantes del crecimiento económico utilizando supuestos diferentes que los de la teoría neoclásica que atribuye el crecimiento a factores como la acumulación de capitales, innovación, economías de escalas, etc. que resultan en el crecimiento del PIB.

Como ya se ha señalado, para los teóricos institucionalistas, estos factores "no son las causas del crecimiento" y sí "son el crecimiento", o sea, el crecimiento propiamente dicho es el resultado de otros factores que actúan en un momento anterior. Para los autores, estos otros factores son las instituciones. Éstas, al definir las

constituciones, las normas jurídicas, los reglamentos, códigos, estatutos, es decir, establecer las reglas del juego, a través de un marco institucional bien definido, también definen los incentivos para los agentes económicos, y los individuos en general , a invertir, innovar, consumir, acumular capital físico y humano, etc., lo que sí resulta en crecimiento económico.

Por supuesto, hay muchas otras corrientes de pensamiento económico que explican el crecimiento económico. Sin embargo, se entiende aquí que los otros enfoques, aunque puedan utilizar teorías o modelos diferentes para explicar el crecimiento, los factores y determinantes finales están siempre inspirados en los fundamentos de la teoría convencional.

No se quiere decir con esto que esas otras teorías o modelos no tienen valor o importancia. Muy por el contrario, todas representan grandes contribuciones teóricas y metodológicas del pensamiento económico para comprender el proceso de crecimiento y desarrollo de los países y de las sociedades. Lo que se quiere resaltar aquí, es la opción por la utilización de la corriente institucionalista representada por los autores seleccionados, como una contribución alternativa al debate interpretativo y explicativo de los factores determinantes del desempeño de la industria y del crecimiento económico de Brasil, en el período analizado.

## 2 CRECIMIENTO Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN BRASIL (1900-2000)

El objetivo de este capítulo es identificar y caracterizar el crecimiento del PIB y los cambios en el ritmo de crecimiento del ingreso per cápita y en la estructura de los sectores productivos de la economía brasileña, en el período de 1900 a 2000.

Para definir los períodos de cambio en el ritmo de crecimiento e identificar los momentos cruciales de esos cambios, la variable utilizada es la tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso per cápita. Los momentos de quiebres estructurales son identificados sobre la base de los principales puntos de inflexión en el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto real.

Para identificar los cambios en la estructura productiva, la variable utilizada es el índice de crecimiento del PIB real y de los macro sectores económicos productivos. Los cambios son identificados a través del análisis del comportamiento de los sectores productivos de agropecuaria, industria y servicios.

La problematización que se plantea es ¿Cuál fue el comportamiento del ingreso per cápita a lo largo del período? ¿Cuáles fueron los principales momentos de cambios en la economía brasileña? ¿En qué consistieron esos cambios?

Para realizar este análisis se utilizan los datos y series de tiempo – PIB real, PIB per cápita, tasa de crecimiento poblacional y del crecimiento de los PIBs sectoriales - del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) - IBGE, para el período 1900-2000 y de otros estudios del propio IBGE y de otros autores.

En síntesis, se verifica que el PIB per cápita de Brasil creció durante el período 1901-2000, como sigue. Se constata que durante el siglo XX, el ingreso per cápita brasileño creció a una tasa de 3,1% al año, siendo que se distinguen tres fases de crecimiento: I) En las dos primeras décadas (1900-1920), período en que el crecimiento fue de 0,6% al año; II) De 1920 al 1980, cuya tasa de crecimiento fue de 3,6% al año, y este fue el período de más fuerte incremento anual en el ingreso per cápita; III) En las dos últimas décadas del siglo (1980-2000), con tasa de apenas un 0,7%, indicando un estancamiento en el ritmo de crecimiento del indicador.

Enseguida se muestra la evolución de las variables PIB real y Población de cuyo comportamiento depende el nivel del ingreso per cápita. Se observa que en las dos

primeras décadas (1900-1920), en que pese a razonables tasas de crecimiento del PIB, hubo una baja en el crecimiento del ingreso per cápita (0,6%), debido al elevado crecimiento poblacional, sobre todo a causa de la inmigración. Ya en el período 1920-1980, aun considerándose tasas de crecimiento poblacional elevadas, sobre todo a partir de los años 1950, fue el período de mayor crecimiento del PIB per cápita (3,6%). Por ende, en las dos últimas décadas del siglo pasado (1980-2000), no obstante la tendencia de reducción de la tasa de crecimiento poblacional, el crecimiento del ingreso per cápita también fue muy bajo (0,7%), debido al estancamiento del crecimiento del PIB.

Con referencia a los cambios en la estructura productiva, se constata que el sector industrial brasileño que tenía un peso de poco menos del 12% en 1900, y de aproximadamente un 15% en 1930, pasó para cerca de 35% en 1980, logrando un extraordinario crecimiento en ese período, revelándose un sector dinámico y crucial para las altas tasas de crecimiento del PIB, y consecuentemente del ingreso per cápita.

## 2.1 CAMBIOS EN EL INGRESO PER CÁPITA Y CRECIMIENTO (1900-2000)

### 2.1.1 Ingreso per cápita y crecimiento económico

El índice de ingreso per cápita o Producto Interno Bruto per cápita es comúnmente utilizado para estimar la riqueza y el nivel de desarrollo de un país. Sin embargo, no hay unanimidad entre los economistas u otros científicos sociales, pues hay quienes critican la utilización del PIB como unidad de medida del bienestar de un pueblo. La principal crítica es que un PIB más alto no necesariamente implica una mayor calidad de vida, puede significar simplemente mayor actividad económica.<sup>38</sup> Para ello, hay otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano-IDH, que es más amplio<sup>39</sup> y que es, por ejemplo, el indicador utilizado por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) para clasificar los países del mundo entre desarrollados y subdesarrollados.

---

<sup>38</sup> Entre las limitaciones del PIB como indicador de bienestar, también está el hecho de no valorar los bienes y servicios que se producen fuera de los mercados o la calidad del medio ambiente, por ejemplo.

<sup>39</sup> El IDH es un indicador más amplio y abarca además del PIB per cápita, también los indicadores de esperanza de vida y de educación.



Además, otro problema de ese indicador es la gran dificultad para elaborar los índices de ingreso o de la producción per cápita con datos fiables para períodos más lejanos en el tiempo pasado. Por eso, para componer el índice, a menudo se utiliza una serie de otras variables, con las que, a través de un entrelazamiento de datos, se pueda estimar un índice relativamente fidedigno.

Sin embargo, hay otros problemas. Por ejemplo, Reis et al. (2000) sostienen que la utilización del PIB per cápita para comparar niveles de bienestar en períodos históricos más largos es particularmente criticable por las distorsiones introducidas por las innovaciones tecnológicas, modificaciones en los hábitos de consumo y cambios en los patrones de distribución del ingreso, morbilidad y longevidad de las sociedades.

Aunque el índice de ingreso per cápita no es el indicador más completo, es muy utilizado porque es de alguna manera capaz de mensurar el desempeño económico de un país, además de indicar la capacidad de una economía de mejorar la producción y los ingresos en un ritmo superior al del crecimiento de su población, a través de la cual se busca lograr efectivamente el pleno desarrollo.

### **2.1.2 Evolución del PIB per cápita y cambio estructural (1900-2000)**

En 2006, el IBGE<sup>40</sup> publicó el resultado de un proyecto titulado “Estatísticas do Século XX” que tenía como objetivo “recuperar, organizar y poner a disposición del público la recopilación de estadísticas sobre los temas seleccionados con anticipación, a fin de permitir la reconstrucción de la historia de Brasil a través de los datos estadísticos producidos en ese siglo” (Introducción).<sup>41</sup>

Por lo tanto, se trata de una obra amplia, para cuya elaboración el IBGE reunió a expertos en población, economía, política, cultura y área social con la finalidad de seleccionar y analizar las estadísticas de cada uno de estos temas. Los datos se obtuvieron en el acervo del propio IBGE en su colección de anuarios estadísticos y por

---

<sup>40</sup> El IBGE (Instituto Brasileño de Geografía e Estadística) es un organismo público de la administración federal brasileña, responsable por la elaboración de estadísticas sociales, demográficas y económicas, a través de realización de censos u otras investigaciones, así como organización y publicación de los datos y resultados obtenidos.

<sup>41</sup> IBGE (2006). *Estatísticas do Século XX*. El trabajo consiste en un libro y un CD-ROM y su contenido se divide en dos partes: las estadísticas sociales, estadísticas culturales, políticas y demográficas y el de las estadísticas económicas. El CD-ROM contiene más de 16.000 archivos de tablas, que cubre las dos partes. Ese trabajo actualiza hasta el año 2000, las series incluidas en la publicación *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988 1990*.

medio de análisis efectuada sobre las estadísticas históricas de Brasil, incluso, las de otros investigadores en general.

El capítulo titulado *Século XX nas Contas Nacionais* describe y analiza la evolución de la economía brasileña a lo largo del siglo XX con base en los agregados macroeconómicos de la contabilidad nacional. En lo que se refiere a los datos económicos para elaboración de las series de producción e ingreso, el análisis presentado combina las estimativas históricas disponibles para el período 1901-1947, elaborados por diversos investigadores, con los datos producidos por la FGV (Fundación Getulio Vargas), para el período 1947-1969, y con los datos de IBGE, para el período 1970-2000.<sup>42</sup>

La Figura 2.1 muestra la evolución anual del PIB real per cápita de Brasil, en reales y en dólares americanos, en el período 1900-2000, en términos de precios constantes de 1999. Al observar la evolución de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita se constata que a lo largo del siglo, ésta experimentó ritmos diferentes, siendo que en algunos sub períodos el crecimiento fue más intenso y en otros más lento.

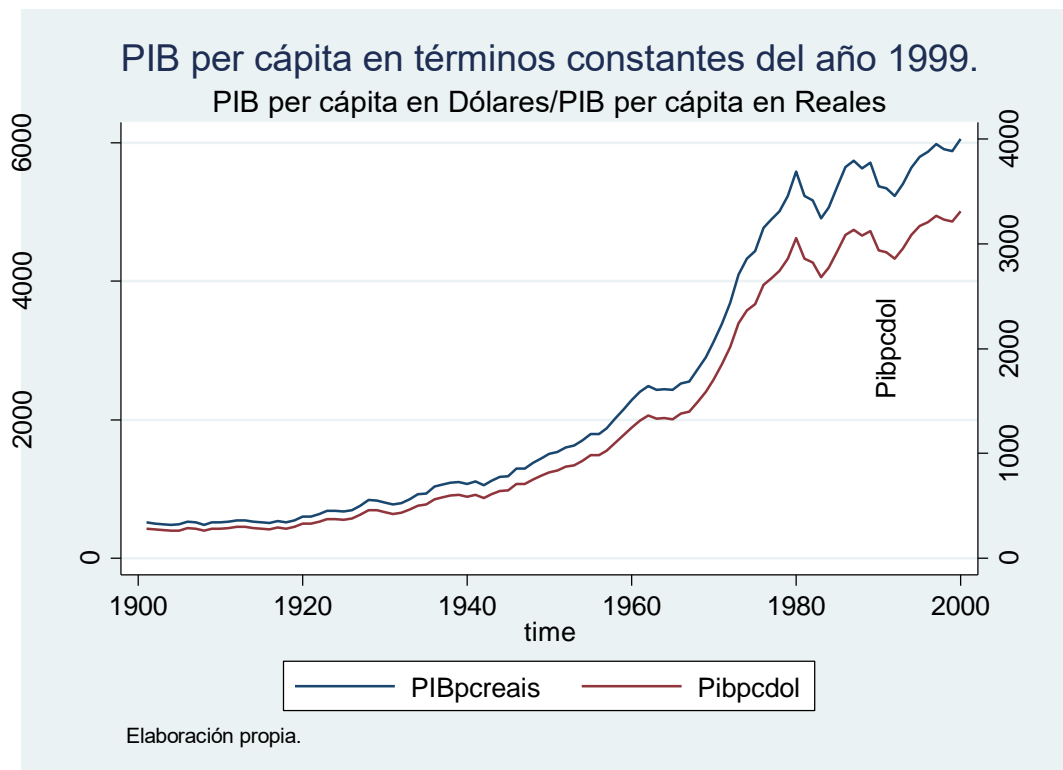
Un análisis de esas series del PIB per cápita brasileño permite realizar las siguientes observaciones: I) Alrededor del año 1940 se observa un cambio de la serie hacia una tendencia más creciente. El mismo cambio se observa a mediados de los años 1960 donde se produce un período de estancamiento del PIB per cápita, al comienzo de la década, para luego producirse un cambio en la tendencia, siendo esta mayor que la del período anterior, que va hasta fines de los años 1970. II) A partir de la década de los años 1980, se observa un cambio en la tendencia, produciéndose una profunda caída en el PIB per cápita en los años 1981/1982 y 1989/1990. Asimismo, durante las décadas de 1980 y 1990 se puede observar un estancamiento en el crecimiento del PIB per cápita donde recién a mediados de la década de 1990 la variable supera los niveles alcanzados a fines de las décadas de 1970 y 1980. A partir de esas observaciones, se realizaron testes de corte estructural y de raíz unitaria que permiten identificar de forma endógena la presencia de quiebres estructurales en la serie. Para este estudio, solamente se les otorga importancia los quiebres identificados y a la significatividad estadística de los

---

<sup>42</sup> Vale destacar que los autores advierten que se tenga en cuenta que las comparaciones inter temporales de los períodos 1947-1990 y, especialmente, antes de 1947, la falta de rigor y coherencia deseable es debido a los problemas de los cambios en la institución responsable, de la frecuencia, calidad de los datos, de las fuentes estadísticas y base interanual, además de la revisión metodológica, de la clasificación y la agregación de los sectores institucionales, las actividades productivas y los bienes o productos incluidos en las estimativas. De cualquier manera, esos son datos oficiales.

mismos, no así la presencia, o no, de raíz unitaria.<sup>43</sup> Ambos quiebres se revelaron estadísticamente significativos.

**Figura 2.1.** Brasil - PIB real per cápita reales y dólares – 1900-2000 (Base 1999)



Fuente: IBGE (2006). *Estatísticas do Século XX*.<sup>44</sup> Elaboración propia.

Mirando las series (tanto en reales como en dólares) puede observarse que ambas tienen un comportamiento similar a lo largo del tiempo. Del análisis de ambas, se puede constatar una serie de quiebres o cambios de marcha en las series. Se puede verificar que el comportamiento del PIB per cápita ha evolucionado bajo períodos de crecimiento con períodos de estancamiento, que por su vez anteceden a un nuevo

<sup>43</sup> Fue utilizado el software econométrico STATA que proporciona rutinas que permiten estimar los modelos propuestos. Para nuestro caso, como se observó que ambas series de PIB per cápita en dólares y en reales presentan el mismo comportamiento, elegimos la serie PIB per cápita en dólares. Para profundizar el estudio sobre la presencia de raíz unitaria en una serie de doble quiebre estructural véase el artículo de Baum, Barloulas y Caglayan (1999).

<sup>44</sup> Por su vez, el IBGE indica como fuentes: (1) Población de 1901 a 1939: interpolación cúbica de los datos censitarios para los años 1872, 1890, 1900, 1920 y 1940 disponibles en IBGE – *Estatísticas Históricas do Brasil* (1986); (2) Población de 1940 a 2000: proyección de la población brasileña para 1 de julio de 2050 (revisión 2000) a partir de grupos etarios quinquenales en 1 julio de 1980 conciliada en 13 de marzo de 2001 (proyección IPEA); (3) Producto Interior Bruto de 1901 a 1946: elaboración IPEA - serie estimada a partir del valor del PBI nominal de 2000 (*Novo Sistema de Contas Nacionais* del IBGE) y la tasa de variación real del PIB anual (IBGE); (4) Deflactor implícito del PIB 1947 a 1990: IBGE-*Sistema de Contas Nacionais*; 1991 a 2000: IBGE – *Novo Sistema de Contas Nacionais*. (5) Deflactor implícito del PIB periodo anterior al 1947: diversos autores conforme referenciados en la Nota 4.

período de crecimiento. Solamente a partir de principios de la década de 1980, se verifica un largo período de estancamiento que subsiste hasta el año 2000.

También se analizó un test bajo la transformación de logaritmo base 10 de las series PIB per cápita en reales y en dólares americanos (ambas variables presentan mismo comportamiento. La variable en dólares está por debajo por representar valores monetarios absolutos menores). Véase la Figura 2.2.

Al un análisis más detallado, se constata que a partir de la década del 1920, ocurrió un cambio de ritmo en el crecimiento del PIB per cápita que se consolida a partir de 1920, para luego en la década de 1940 sufrir un leve estancamiento que se supera con un nuevo período de crecimiento que va desde fines de la Segunda Guerra hasta principios de la década de 1960. Al inicio de la década del 1970 puede observarse un nuevo cambio de marcha en el crecimiento del PIB per cápita y con ello un nuevo período de crecimiento para un posterior estancamiento a partir de principios de la década del 1980 que se prolonga hasta el final del período.

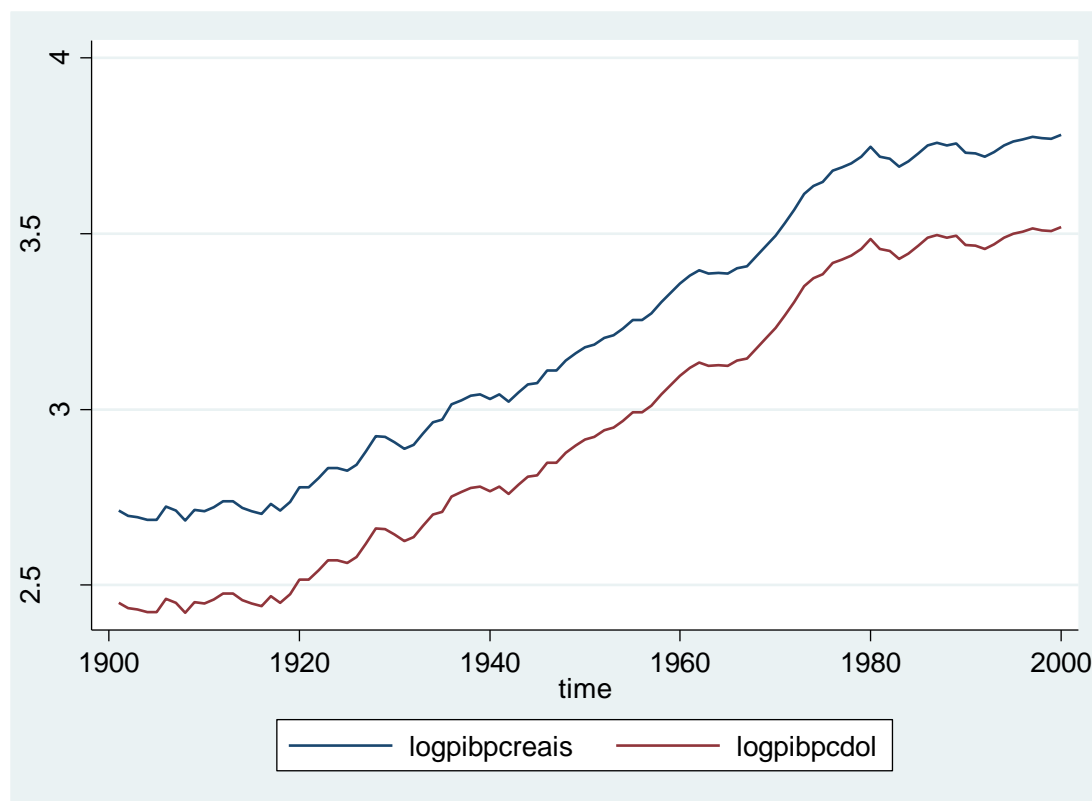
Además de lo expuesto, el análisis de los datos permite distinguir tres fases de crecimiento a lo largo del siglo XX. En las tres primeras décadas, cuando la exportación de café era aún la actividad económica predominante, el PIB per cápita permaneció prácticamente estancado. Desde la década de 1930 hasta 1980, impulsado por el proceso de sustitución de importaciones, la industrialización y urbanización de la economía hicieron el PIB per cápita, prácticamente se duplicar a cada 20 años. En las dos últimas décadas del mismo siglo, la economía se estancó, pasando por sucesivas crisis inflacionarias, programas de estabilización y ajustes macroeconómicos. En ese período, el PIB per cápita aumentó poco más de 1,1 veces, presentando fuertes caídas en algunos años (Reis et al. 2006).

En la Figura 2.2 se puede verificar que en términos de PIB per cápita - o ingreso per cápita - Brasil aumentó 12,7 veces entre los años 1900 y 2000. En resumen y en términos más precisos, en todo el período de 1901-2000, la tendencia de crecimiento en el PIB per cápita fue del 3,1% al año y en las tres etapas identificadas (subperíodos), 0,6% para 1900-1920; 3,6% para 1920-1980; y 0,7% para 1980-2000.

Un análisis aún más detallado permite identificar los subperíodos de crecimiento sostenido y otros de crisis y reducción en el nivel del PIB per cápita. Los subperíodos de crecimiento sostenido fueron: 1925-1930, 1934-1943 y 1949-1982. Los sub-períodos de crisis fueron: 1902-1905, 1908-1911, 1914-1919, 1930-1932, 1963-1965, 1981-1984 y 1988-1994. Se observa que en los 50 años de la fase de sustitución de importaciones

(1930-1980), período de crecimiento continuo y sostenido del ingreso, ocurrió una única crisis que fue en el período de 1963-1965, aunque relativamente breve y suave con caída de 2% en el PIB per cápita (Reis et al. 2006).

**Figura 2.2.** Brasil - PIB per cápita en reales y dólares - 1900-2000 (base 1999) – Transformación log base 10.



Fuente: IBGE (2006). *Estatística do Século XX*. Elaboración propia.

### 2.1.3 Población, PIB e ingreso per cápita

En esta sección se busca explicitar el comportamiento de las variables *Población* y *Producto Interno Bruto* como los principales indicadores del crecimiento y de la evolución del PIB per cápita de la economía brasileña, en el período seleccionado. Al elegir estas dos variables, no se quiere considerar como no significativas en el análisis, los determinantes más directos del crecimiento, tal como se deduce del análisis del modelo neoclásico: capital físico, capital humano y productividad (PTF) u otras variables de carácter exógeno.<sup>45</sup> Al contrario, lo que se busca demostrar a partir de estas

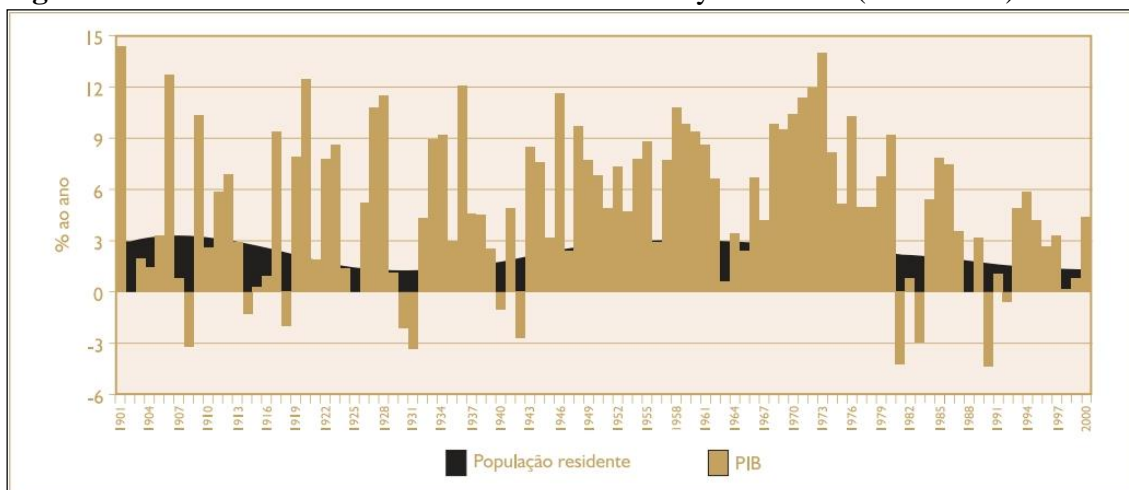
<sup>45</sup> Las variables exógenas que son consideradas determinantes para la tasa de crecimiento del PIB real per cápita puede ser: el nivel inicial del PIB real per cápita, los años de escolaridad promedio, la esperanza de

dos variables es la correlación del PIB real con la evolución del ingreso per cápita a lo largo del período analizado.

Como se sabe, para el logro del incremento continuo en el ingreso per cápita es imprescindible que haya tasas de crecimiento sostenidas del producto, lo que supone plena, o al menos, alta utilización de los factores<sup>46</sup>, que superen las tasas de crecimiento vegetativo de la población. En otras palabras, conforme señala North (1981, p. 38), “con un crecimiento económico continuo quiere decir que la producción ha crecido a una tasa más rápida que la población”.

Durante el siglo XX, Brasil experimentó altas tasas de crecimiento de la población y de la economía. En números absolutos, la población pasó de aproximadamente 17 millones de personas en 1900, para cerca de 170 millones en 2000.

**Figura 2.3.** Brasil – Tasa de crecimiento del PIB real y Población (1901-2000)



Fuente: Bonelli (2006, p. 388).

En la Figura 2.3 se presentan la evolución del crecimiento del *PIB real* y de la *Población* brasileña en el siglo XX. Puede constatar, de acuerdo con cálculos de Reis et al. (2006), que el PIB real se expandió en más de 100 veces y que la población, poco

---

vida al nacer, la tasa de fertilidad, el gasto de consumo del gobierno, el índice de libertad económica, la inflación y la apertura económica, de entre otros.

<sup>46</sup> El marco tradicionalmente utilizado en la determinación de la contribución al crecimiento económico de los factores productivos es la función de producción tipo Cobb-Douglas,  $Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^{1-\alpha}$ , donde Y, K y L representan respectivamente el ingreso representado normalmente por el PIB, el acervo de capital físico y el trabajo.  $\alpha$  es la contribución en el largo plazo del capital en la generación del ingreso en mercados competitivos y  $t$  el tiempo. El coeficiente  $A$  se estima en forma residual y aproxima la productividad total de los factores (PTF) que, en un modelo ampliado, dependería a su vez de aspectos como calidad del trabajo, composición de la inversión, marco institucional y legal, creación y difusión de tecnologías, capacidad de gestión empresarial y efectos de perturbaciones externas tales como los términos de intercambio.

menos de diez veces, en el mismo período. Los autores sostienen que la tendencia de crecimiento exponencial<sup>47</sup> fue de 5,3% anual para el PIB real y el 2,3% anual para la población” en el siglo.

Aún de acuerdo con Bonelli (2006), de 1930 a 1980, el crecimiento del PIB real fue sostenido y creciente, con una tasa promedio anual de 6,7%. Los períodos cortos de desaceleración se dieron en la primera mitad de las décadas de 1930, de 1940 y de 1960. En todo ese período (1930-1980), la primera etapa de fuerte crecimiento del PIB real fue la de 1933-1937, cuando alcanzó una tasa promedio anual de 7,5%. Sin embargo, también hubo una fase de 5 años, con tasas de crecimiento promedio muy bajas, de apenas 1,6% en los años 1938-1942, correspondiente a los primeros años de la Segunda Guerra.

El período de 1945-1961 se destaca de los demás por la variabilidad relativamente pequeña de las tasas promedio de crecimiento de la producción real que son altas y uniformes, variando desde 6,3% anual en 1949-1953, a una notable tasa de 9,3% en el período 1957-1961, durante el Plan de Metas, instrumento de fuerte apoyo a la industrialización.

No obstante, el período de más fuerte crecimiento del producto real fue el de 1967-1973, que presenta un promedio notable, sin precedentes, de 10,7% al año, llegando a 13,97%, por ejemplo en 1973. Por eso mismo, es llamado el período del "milagro económico" brasileño. ).

Es cierto que especialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1980, Brasil experimentó tasas de crecimiento muy altas. Sin embargo, desde los años 1980, la tendencia de crecimiento económico brasileño se invirtió y su ritmo disminuyó. En los últimos 20 años del siglo, el crecimiento promedio anual fue del 2,1%, pero con bastante oscilación, incluso con tasa de crecimiento negativa en 0,1% en el período 1988-1992. El único sub-período de mayor crecimiento fue el de 1984-1987, con tasa promedio de 4,8%. Por lo tanto, en términos generales, ese período se caracteriza por tener un desempeño macroeconómico muy débil (Reis et al. 2006) y (Bonelli, 2006).

Por otro lado, en lo que se refiere a la variable *Población*, se constata que sus tasas de crecimiento tienen dos ciclos principales con sus respectivos picos, alcanzando

---

<sup>47</sup> Los autores plantean que la ventaja de la tendencia exponencial es evitar los sesgos introducidos por los valores anormales en los años iniciales de la serie estadística.

valores cercanos a 3% al año, próximo al año 1910 y a 1960.<sup>48</sup> El primer ciclo de crecimiento de la población refleja en gran parte, la magnitud de los flujos de inmigración internacional que, al principio del siglo XX, fueron responsables por aproximadamente el 30% del aumento de la población. La reducción de estos flujos, a partir de la Guerra de 1914-1918, explica, en parte, las bajas tasas de crecimiento de la población al inicio de la década de 1930 (Reis et al. 2006).

El segundo ciclo de crecimiento de la población refleja la transición demográfica que en Brasil se da a partir de la década de 1930. Hasta fines de 1950, el aumento de la renta per cápita y el proceso de urbanización fueron acompañados por reducción en las tasas de mortalidad, por un lado, sin una reducción concomitante en las tasas de fecundidad, por otro lado. Desde la década de 1960, los cambios culturales y educativos han reducido las tasas de fecundidad, lo que genera una reducción gradual de las tasas de crecimiento de la población para el 1,3% anual, constatado en los últimos años del siglo.

El Cuadro 2.1 presenta el PIB (a precios constantes de 2000), la población y el PIB per cápita, a intervalos de dos décadas de 1900 a 2000. Véase que el PIB per cápita inicia con valores muy pequeños en 1900, un poco menos de R\$ 500,00, y creció rápidamente durante ochenta años, alcanzando los R\$ 6.011,00, en 1980.

**Cuadro 2.1.** Brasil – PIB a precios constantes, PIB per cápita y Población – 1900-2000.

Año	Pib-precios de 2000 (1.000.000 R\$)	Tasa de crec. promedio del PIB	Pib pc a precios de 2000 (R\$)	Tasa de crec. del PIB pc	Población (1.000 personas)	Tasa de crec. de la población.
1900	8.606		497		17.319	
1920	19.731	4,24	644	1,31	30.636	2,893
1940	47.070	4,44	1.143	2,91	41.165	1,488
1960	170.256	6,64	2.426	2,83	70.191	2,704
1980	715.110	7,44	6.011	4,64	118.970	2,673
2000	1.089.688	2,13	6.427	0,34	169.544	1,787

*Fuente:* Estadísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais 1550 a 1988, 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990; Haddad, Claudio Luiz da Silva. Crescimento do produto real brasileiro 1800-1947. Ensaios Econômicos da EPGE, Rio de Janeiro, n. 14, jun. 1974; Haddad, Cláudio Luiz da Silva. Growth of Brazilian real output 1900-1947; Contas nacionais trimestrais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. En Bonelli (2006). Estatística do Século XX.

A partir de entonces, el crecimiento es lento, sólo el 0,34% de media anual hasta el año 2000. Sin embargo, como el crecimiento demográfico también disminuyó en las

<sup>48</sup> Reis et al. explican que la suavidad de las variaciones anuales de las tasas de crecimiento demográfico es, en parte, efecto estadístico debido a las estimativas de la población residente anual por la interpolación de los valores decenales disponibles en los censos.



últimas dos décadas del siglo, el crecimiento anual del PIB per cápita alcanzó el 1,3% al año, entre 1980 y 2000.

En el Cuadro 2.2 se muestran la evolución de la tasa de crecimiento geométrico de la población, en promedio de cada década del siglo, la esperanza de vida al nacer y el índice de urbanización del país. Se verifica una sustancial mejora en el indicador de esperanza de vida que pasa de 43,1 años, en 1930, para aproximadamente 68 años, en 1980.

**Cuadro 2.2.** Brasil – Indicadores seleccionados

Período	Tasa geométrica pobl.	Esperanza de vida	Urbanización
1900	1,98	34,6	Nd
1910	Nd	35,2	Nd
1920	2,91	37,3	Nd
1930	Nd	43,1	Nd
1940	1,49	52,3	31,24
1950	2,39	52,3	36,16
1960	2,99	63,1	44,67
1970	2,89	64,7	55,92
1980	2,48	69,1	67,59
1990	1,93	69,8	75,59
1991	Nd		Nd
2000	1,64	72,6	81,23

Fuente: Diretoria Geral de Estatística, [187?] - 1930 *Recenseamento do Brasil* 1872-1920; IBGE, *Censo Demográfico* 1940-2010. Hasta 1980, datos extraídos de *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE.

En lo que se refiere al proceso de urbanización, entre 1930 y 2000, Brasil experimentó una rápida transición de una sociedad predominantemente rural a una sociedad mayoritariamente urbana. En 1930, la Población urbana era inferior al 30% de la población total. A fines del siglo se había alcanzado alrededor del 80 por ciento.

Además de sus efectos sobre el crecimiento del ingreso per cápita y el nivel de bienestar, los ciclos de crecimiento de la población implicaron cambios importantes en la composición etaria con efectos significativos en el comportamiento de las tasas de ahorro, la acumulación de capital y en las finanzas públicas brasileñas.

El Cuadro 2.3 presenta datos recopilados y organizados por Maddison (2001). Los indicadores permiten una visión general de la evolución de los resultados económicos de Brasil a través del tiempo, desde su época colonial bajo el dominio de Portugal. Al mismo tiempo, se puede establecer una comparación entre las diversas etapas de la trayectoria económica del país.

Se puede ver que en comparación con períodos anteriores, desde 1930 hasta 1980 (que el autor llama “Era desarrollista”) el PIB creció un 5,72% al año y el PIB per cápita a un 3,03% anual, siendo el período más fuerte de crecimiento en la historia de

Brasil; aunque, el crecimiento de la población, también aumentó considerablemente, siendo el mayor observado en todo ese período (1500-1998) con un 2,62% al año. Mientras que de 1890-1929, el período de la Antigua República (República Oligárquica), el PIB había crecido 3,13% (sólo un 0,92% per cápita) y para todo el período 1500-1998, el PIB creció sólo un 0,62% anual (0,15% per cápita).

**Cuadro 2.3.** Brasil - Desempeño Económico en cinco fases principales de desarrollo brasileño, 1500-1998

<b>Registro del Crecimiento de Brasil</b>			
<b>Años</b>	<b>Población (000)</b>	<b>Pib (millones 1990 \$)</b>	<b>Pib per cápita (1990 \$)</b>
1500	1.000	400	400
1820	4.507	2.912	646
1890	14.199	11.267	794
1929	32.894	37.415	1.137
1980	122.036	639.093	5.199
1998	169.807	926.919	5.459
<b>Tasas de crecimiento en cada fase (tasa anual compuesta)</b>			
<b>Período</b>	<b>Población</b>	<b>Pib (1990)</b>	<b>Pib per cápita (1990 \$)</b>
1500-1820 Colonia	0,47	0,62	0,15
1820-1890 Imperio	1,65	1,95	0,30
1890-1929 Rep. Oligárquica	2,18	3,13	0,92
<b>1929-1980 Era desarrollista</b>	<b>2,62</b>	<b>5,72</b>	<b>3,03</b>
1980-1998 Era de Ajuste	1,81	2,09	0,27
1500-1998	1,04	1,57	0,53

Fuente: Apéndice A, B y C, y Maddison (1995a), En: Maddison (2001, p. 75); (2006, p. 76).

Pinheiro et al. (2004, p. 5) comentan que, a pesar de la desaceleración en sus dos últimas décadas, el siglo 20 fue un período de cambios rápidos y crecimiento excepcionalmente alto en Brasil. En ese siglo la población y el crecimiento del PIB se aceleraron después de la inauguración de la República en 1889. En particular, el crecimiento del PIB per cápita se triplicó durante la República Oligárquica en comparación con el período del Imperio, y mostró un aumento de seis veces en comparación con los 320 años de dominio Colonial.

En el Cuadro 2.4, se puede constatar que el crecimiento del PIB de Brasil a partir de los treinta, también fue expresivo en comparación con otros países de América Latina e incluso del mundo, considerando otros países desarrollados, como Japón y Corea del Sur. Además, el Cuadro 2.4 muestra que en el período 1931-1950, Brasil fue el país de más rápido crecimiento en América Latina ya que ninguno de los países seleccionados creció al mismo ritmo de Brasil (4,6% por año en promedio) incluso creció a un ritmo mucho más acelerado que la tasa media de crecimiento de la economía mundial (1,8%). Ya en el período 1951-1980, Brasil siguió creciendo a un fuerte ritmo (6,8%), sólo superado por Corea (7,5%) y Japón (7,9). Aun así, el crecimiento económico de Brasil fue superior al crecimiento promedio de América Latina (5,2%) y

aproximadamente un cincuenta por ciento por encima del crecimiento promedio de la economía mundial (4,5%).

**Cuadro 2.4.** Tasas de crecimiento anual del PIB (1930-2000) – Países y períodos seleccionados.

Países	1931-1950	1951-1980	1981-1993	1994-2000
<b>Brasil</b>	<b>4,6</b>	<b>6,8</b>	<b>1,4</b>	<b>3,1</b>
Argentina	2,9	3,4	1,0	2,6
México	4,1	6,4	1,7	3,1
Chile	2,7	3,4	3,5	5,6
Colombia	3,9	5,2	3,2	2,2
Corea	0,6	7,5	7,2	5,3
Japón	1,6	7,9	3,3	1,1
EE.UU	3,2	3,6	2,2	3,9
América Latina	3,6	5,2	1,7	3,1
Mundo	1,8	4,5	2,6	3,4

Fuente: Maddison (1995<sup>49</sup>, 2001) y FMI, En: Pinheiro et al. (2004, p. 6, Cuadro 2).<sup>50</sup>

En términos de crecimiento del PIB per cápita, Brasil también demuestra un ritmo de crecimiento superior en comparación con los demás países de América Latina. El crecimiento promedio del ingreso per cápita fue de más de 3% al año durante cinco décadas (1929-1980), como puede observarse en el Cuadro 2.5, elaborado a partir de datos de los estudios de Maddison(2001; 2006).

**Cuadro 2.5.** Tasa de crecimiento del PIB per cápita - Comparación de desempeño en América Latina - Países y períodos seleccionados

Países	(a) 1913-1950	(b) 1950-1973	(c) 1929-1980
Argentina	0,74	2,06	<b>1,25</b>
<b>Brasil</b>	<b>1,97</b>	<b>3,73</b>	<b>3,03</b>
Chile	0,99	1,26	<b>1,03</b>
Colombia	1,51	2,13	<b>2,06</b>
México	0,85	3,17	<b>2,53</b>
Perú	2,13	2,45	<b>1,89</b>
Uruguay	0,93	0,28	<b>1,06</b>
Venezuela	5,30	1,55	<b>2,15</b>
Promedio 8 países	1,42	2,60	<b>2,11</b>

Fuente: Columnas (a) y (b): Maddison (2006), adaptado de Tabla A2-d, p. 196; Columna (c): Maddison (2000), Tabla 4, p. 9.

<sup>49</sup> Maddison, A. (1995). *Monitoring the World Economy: 1820–1992*. OECD Development Centre Study, Paris.

<sup>50</sup> Pinheiro et al. (2004, p. 6) caracterizan la economía brasileña de acuerdo con la siguiente periodización: I) 1901-1930. Alto período de la Primera (o Vieja) República Oligárquica, con políticas en su mayoría ortodoxas, una economía primaria exportadora, e integración relativamente importante en la economía mundial. II) 1930-1950. Sustitución de importaciones no estructuradas (ISI) en las manufacturas tradicionales, con baja participación de las empresas de propiedad estatal (EPE) y alta dependencia de las exportaciones de café. III) 1951-1963. Sustitución de importaciones estructurada en bienes de consumo duradero, con aumento de la participación de las empresas estatales y de la inversión extranjera directa (IED) y aun con dependencia de las exportaciones de café. IV) 1964-1980. Expansión de la sustitución de importaciones en bienes intermedios y de capital, rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas, alta inversión extranjera directa, y continuo crecimiento de las empresas estatales. V) 1981-1993. Un aumento y luego una disminución de protección a las importaciones y subsidios a las exportaciones, primeros pasos hacia la privatización, baja entrada de Inversión Extranjera Directa y alta inestabilidad macroeconómica. VI) 1994-2000. Mejora de las condiciones macroeconómicas, sustanciales aumentos en la penetración de las importaciones, profundización de la privatización, y expansión de la Inversión Extranjera Directa.

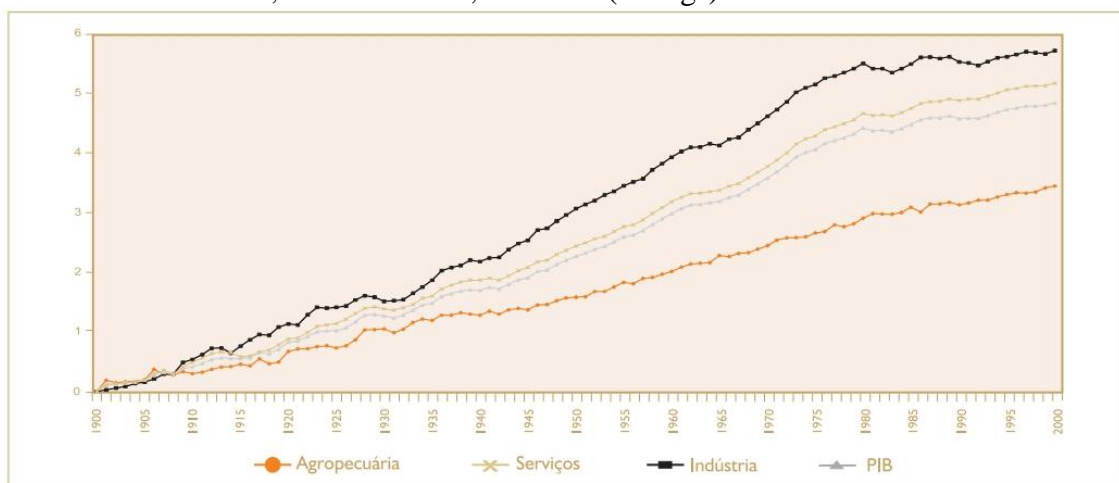
## 2.2 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA BRASILEÑA (1900-2000)

En esta sección se presentan la evolución del Producto Interno Bruto real y de los sectores productivos y el análisis de las transformaciones de la estructura productiva de la economía brasileña en el siglo XX.

### 2.2.1 PIBs sectoriales y cambios en la estructura productiva

En la Figura 2.4 se puede observar la evolución y el comportamiento de los indicadores de producto real y de los sectores productivos, agropecuario, industria y servicios, en el período 1900-2000.

**Figura 2.4.** Brasil - Índices de producto real (PIB) y sectores productivos, a costo de factores - 1900-2000, año base 1949, en reales (en logs).



n

Fuente: Bonelli (2006, p. 386), En IBGE (2006). *Estatísticas do Século XX*.<sup>51</sup>

Al comentar sobre los datos del PIB y de los PIBs sectoriales, Bonelli y Gonçalves (1998), dicen que “el crecimiento de la industria a tasas más altas que las de

<sup>51</sup> Nota explicativa del autor: Los valores del PIB a costo de factores en 1949 se utilizaron para la construcción de las series sectoriales (Agropecuaria, Industria y Servicios). Habiéndose conocido los valores (en 1949) y los índices del PIB y del producto real de la Agropecuaria e Industria, la serie de Servicios fue obtenida residualmente, deduciendo de la serie del PIB las series de la Agropecuaria e Industria a cada año. La elección del año 1949 se justifica por dos razones: la primera es que está aproximadamente en la mitad del período cubierto por el análisis, lo que minimizaría eventuales distorsiones asociadas a la elección de años en los extremos del período; la segunda es que, dado que 1949 fue un año de escrutinio de los Censos Económicos, se cree que la calidad de la información estadística es superior a la de años no censales cercanos a él. (Bonelli, 2006, p. 386).

la agricultura ya era visible desde el final de la primera década de este siglo”. De hecho, para los autores, “entre 1908 y 1928 la industria manufacturera creció a una tasa promedio del 6,8% anual, mientras que la agricultura creció un 3,9%” (p. 2).

Aún de acuerdo con el análisis de Bonelli y Gonçalves (1998, p. 2), “a principios de los 30, la curva de producción industrial cambia de inflexión hacia arriba, lo que indica una aceleración de la tasa de crecimiento de la industria, sólo esporádicamente interrumpida al comienzo de la Segunda Guerra Mundial y en la primera mitad de los 50. Según los autores, “entre 1932 y 1962, la tasa media de crecimiento industrial llega a 9,1% anual. En el mismo período, la producción agrícola aumenta un 3,7% anual en promedio, aproximadamente al mismo ritmo del subperíodo anterior”. Ya el PIB refleja más de cerca el desempeño de la industria, cuya participación en el total aumenta significativamente con el tiempo: la tasa de crecimiento promedio anual alcanza el 6,4%, acelerando en el período anterior gracias al desempeño de la industria.

Por el análisis de la Figura 2.4, se ve todavía otra inflexión en la curva de la producción industrial - y, por extensión, en la del PIB - por un período de tiempo relativamente corto, entre 1967 y 1973. Es el momento del "milagro económico", cuando la producción industrial creció un 13,3% y el PIB, 11,9% anual.

Para verificar la cointegración de los PIBs sectoriales fue aplicada la prueba de cointegración, según la Metodología de Johansen<sup>52</sup> y el test de Causalidad de Granger. También se utilizó la prueba de raíz unitaria de Dickey y Fuller (1979)<sup>53</sup>, citado por Margarido (2004), para verificar el orden de integración entre las variables, donde se concluyó que existe un vector de cointegración entre las variables.<sup>54</sup> La realización de la prueba de cointegración destinada a detectar si hay relación de largo plazo entre las variables.

---

<sup>52</sup> La Metodología de Johansen se aplica a través del procedimiento CATS (Cointegration Analysis of Time Series) para RATS (Regression Analysis of Time Series), se procede a determinar el número de vectores de cointegración con un  $p=2$ .

Las pruebas de cointegración son de suma importancia para los que trabajan con series de tiempo en la economía, ya que permiten estudiar y analizar las relaciones estructurales entre las variables económicas. En concreto, estas pruebas permiten determinar si las variables tienen una relación (balance) de largo plazo. Antes de determinar si dos o más variables están cointegradas o no, es necesario verificar el orden de integración de cada variable individual. En este caso, se utiliza la prueba de raíz unitaria. (Margarido, 2004).

<sup>53</sup> Dickey, D. A. & Fuller, W. A. (1979). “Distribution of the Estimators of Autoregressive Time Series with a Unit Root”. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 74, pp. 427-31.

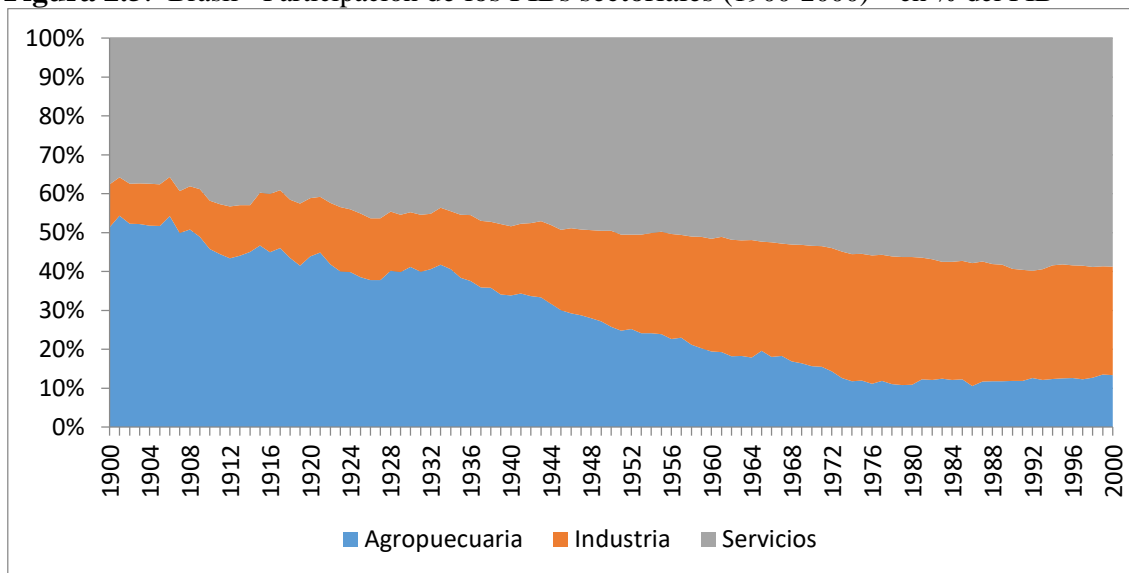
<sup>54</sup> Antes de determinar si dos o más variables están cointegradas o no, es necesario verificar el orden de integración de cada variable individual. En este caso, se utiliza la prueba de raíz unitaria (Margarido, 2004). En el presente trabajo se testea la relación bidireccional entre la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno en términos reales y el Producto Industrial en términos reales.

La Figura 2.5 muestra la evolución de la participación de los sectores productivos en términos de porcentaje en el PIB total.

La hipótesis de trabajo era que había una correlación estrecha entre las variables de producto interno bruto y producto industrial y que el crecimiento acelerado del sector industrial ejerció el papel de motor del crecimiento del producto total. A través de la aplicación de la Metodología de Johansen se concluye que el Producto Bruto Interno en términos reales y el Producto Industrial también en términos reales se encuentran cointegrados. A su vez, a través del test de Causalidad de Granger se termina de concluir que la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno en términos reales causa la tasa de crecimiento del Producto Industrial en términos reales, para el período de 1900-2000. De ahí, se confirman ambas hipótesis de que hay cointegración y que hay influencia del Producto del sector industrial en el PIB total.

A modo de síntesis de los datos ilustrados en los dos Figuras 2.4 y 2.5, se muestra en el Cuadro 2.6, la evolución y comparación de las tasas de crecimiento promedio anual en cada década del siglo, del PIB y PIB sectoriales de Agricultura e Industria, para el período 1900-1980.

**Figura 2.5.** Brasil - Participación de los PIBs sectoriales (1900-2000) – en % del PIB



Fuente: Bonelli (2006, p. 388). *Estatísticas do Século XX*.

El Cuadro 2.6 muestra la comparación de las tasas de crecimiento de los sectores productivos Agricultura e Industria y el PIB, por décadas. Se destaca el fuerte ritmo de crecimiento de industria durante 5 décadas consecutivas, a partir de la década de 1930

(7,5%), 1940 (9,0%), 1950 (9,1%), 1960 (6,9%), 1970 (9,0%) y como ese sector ha influenciado en ritmo de crecimiento del PIB, en las respectivas décadas.

**Cuadro 2.6.** Brasil - Tasas de crecimiento promedio anual del PIB, y sectores de Agricultura e Industria, de acuerdo con décadas (%) – 1900-1996.

PERÍODO	PIB	AGRICULTURA	INDUSTRIA
1900/10	4,2	3,0	5,5
1910/20	4,2	3,8	6,2
1920/30	4,5	3,9	3,8
1930/40	4,4	2,4	7,5
1940/50	5,9	3,1	9,0
1950/60	7,4	4,4	9,1
1960/70	6,2	4,4	6,9
1970/80	8,6	4,7	9,0
1980/90	1,6	2,4	-0,2
1990/96	2,8	4,1	2,0
<b>1900/1980</b>	<b>5,7</b>	<b>3,7</b>	<b>7,1</b>

Fuente: IBGE (1989) y *Contas Nacionais do Brasil* (1991) para 1989 e 1990; IPEA (1997a) para 1990/96 y Haddad (1997). En Bonelli & Gonçalves (1998, p. 3).

Conforme Goldsmith (1986), no hay datos sobre la participación de los principales sectores económicos de Brasil para el siglo XIX, pero estima que la agricultura era responsable al mínimo por dos tercios de los empleos de la población activa.

Respecto a los cambios en la estructura económica brasileña en el siglo XX, Nunes (2006) plantea que Brasil se inició en este siglo con una economía agrario-exportadora, recién-salida de un régimen de trabajo esclavista y se transformó en una de las economías industriales apoyada en el trabajo asalariado y con un alto grado de urbanización.

Conforme describe Bonelli (2006), la evolución del PIB por sector sigue una secuencia de tal manera que, primero hay una caída en la participación de la agricultura en la producción total, inicialmente compensada por la expansión de la industria y en menor medida por el aumento de los servicios; y a lo largo del tiempo, es el sector de los servicios que tiene su participación en continuo crecimiento.

Esta evolución se puede demostrar de tres maneras: a) la serie a largo plazo de las tasas a precios constantes del PIB real y de los tres macro sectores que lo componen (agricultura, industria y servicios) para el período 1900 al 2000 (Figura 2.4); b) la participación relativa de estos tres sectores en el PIB también a precios constantes para el período 1900-2000 (Figura 2.5); y c) la participación de los sectores en el PIB, para el mismo período (Cuadro 2.5).

Al analizar las pendientes de las curvas en la Figura 2.4, se puede constatar diferentes velocidades de crecimiento del producto real de los sectores y del PIB. Nótese que la tasa de crecimiento se acelera en tres etapas, siguiendo el comportamiento de la industria: I) justamente antes de la Primera Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1920; II) largo período desde el inicio de los años 1930 a principios de los años 1960; III) de la segunda mitad de la década de 1960 hasta fines del 1970. El crecimiento agrícola, aunque más lento que el de la industria en el largo plazo, revela un comportamiento más uniforme en las dos últimas décadas del siglo XX. Y los Servicios se aproximan fuertemente del desempeño del PIB total, aunque a largo plazo la tasa de crecimiento promedio es ligeramente superior a la economía en su conjunto, especialmente desde mediados de 1920 (Bonelli, 2006).

Ese mismo movimiento sectorial en el PIB, calculado a precios constantes, se muestra en la Figura 2.5. Véase que la reducción de la proporción del sector primario en el PIB fue muy rápida desde el comienzo del siglo XIX hasta mediados de 1970. Se constata que esta participación pasó de aproximadamente el 45% del PIB en 1900 a alrededor del 10% a mediados de 1970. A partir de entonces, la participación de la agricultura en el PIB se mantuvo en torno a ese valor, llegando al 11% en 2000.

La contrapartida de esa pérdida de participación del sector primario fue el aumento correspondiente en los sectores secundario y terciario. El sector industrial tenía un peso de poco menos del 12% del PIB en 1900 y aumentó su participación de manera casi continua hasta mediados de 1970, cuando llegó a representar aproximadamente el 34% del total. Sin embargo, desde 1980, la participación relativa de este sector disminuyó hasta principios de 1990, cuando se estabilizó en torno al 28%. Se puede concluir que el proceso de pérdida de importancia del sector industrial en el PIB, después de 1980, expresa la pérdida de dinamismo del sector líder del crecimiento de la economía durante 50 años, de 1930 a 1980 (Bonelli, 2006).

Por último, el sector Servicios. Su aumento de participación en el PIB total es una constante, con pocas excepciones, y especialmente desde la década de 1930, lo que refleja la tendencia clásica de las naciones en desarrollo. Así, se puede observar que de aproximadamente un 44% del PIB en 1900, la proporción del sector terciario alcanzó el 50% a fines de 1930 y 1940 y el 61% del PIB a fines de 1990 (Bonelli, 2006).

El Cuadro 2.7 muestra las participaciones relativas de los tres sectores para ilustrar los cambios sectoriales desde otro ángulo. En la última columna se muestra un



índice de cambio estructural<sup>55</sup> construido a partir de los valores de las participaciones de los tres sectores en el PIB en las fechas límite de cada década.

**Cuadro 2.7.** Brasil - Participación de los sectores económicos en el PIB (1900-2000)

Años	Participación de los sectores en el PIB (En %, basada en valores a precios de 1949)			Índice de cambio estructural (%)
	Agropecuaria	Industria	Servicios	
1900	44,57	11,59	43,84	0,37
1910	39,73	13,08	47,18	0,11
1920	38,09	15,72	46,19	0,17
1930	35,77	14,81	49,41	0,62
1940	29,42	18,74	51,84	0,97
1950	22,42	25,64	51,94	0,50
1960	16,91	29,85	53,25	0,14
1970	14,27	32,52	53,22	0,30
1980	9,81	34,29	55,9	0,32
1990	10,54	29,97	59,49	0,08
2000	11,04	27,74	61,22	--

Fuente: Bonelli (2006, p. 388). *Estatísticas do Século XX*.

La participación sectorial revela que en 1900, cada sector contribuyó aproximadamente con los siguientes porcentajes: el sector agropecuario con el 45% del PIB, la industria con el 11% y el sector de servicios con el 44%; en 1930, agropecuaria con el 36%, la industria con el 15% y el de servicios con el 50%. En 1980, el sector agropecuario se había reducido al 10%, el de la industria se asomaba al 35% y el de servicios se quedaba en el 56%. Ya en 2000, esa proporción pasó a ser de: 11% para el sector agropecuario; 28% para el de la industria; y el 61% para el de servicios.

Según Bonelli (2006), el análisis del índice de cambio estructural evidencia que la década de 1940 fue una en que las transformaciones estructurales fueron más intensas (0,97), seguida de la década de 1930 (0,62) y, con tasas muy cercanas a esa, la década de 1950 (0,50). Para el autor, todo eso pone de manifiesto que el período más intenso de los cambios estructurales en la economía brasileña fue el de 1930 hasta 1960. En cuarto lugar, aparece la primera década del siglo, principalmente debido a la fuerte pérdida de participación de la Agricultura (0,37). El quinto lugar, en términos de intensidad de cambio estructural, cupo a la década de 1980 (0,32), seguida de muy cerca por la de 1970 (0,30). En séptimo y octavo lugares aparecen, con tasas casi idénticas, las de 1920

<sup>55</sup> El índice es dado por la suma de las diferencias entre las participaciones en dos años delimitadores de décadas consecutivas, elevadas al cuadrado (Bonelli, 2006, p. 387, nota de calce 6).

y 1960. La década en que fueron más pequeños los cambios estructurales fue la de 1990, con un índice muy cerca del alcanzado en la de 1910.

Otro elemento de comparación entre los sectores productivos es la distribución de la fuerza de trabajo entre los tres sectores, como se puede observar en el Cuadro 2.8, con datos a partir de 1950, recopilados por Barbosa (1998). En análisis de esos datos, se verifica que en 1950, el 25,1% del PIB brasileño fue producido por el sector agrícola. En 1980, sólo el 10,0% de la producción total provenía de la agricultura. La proporción del sector industrial aumentó del 24,9%, en 1950 al 44,1%, en 1980. A su vez, en 1950, el 59,90% de la mano de obra, o fuerza de trabajo, estaba en el sector agrícola, mientras que en 1980 esa proporción se redujo al 29,23%. Se verifica que de 1950 a 1980, la proporción de la mano de obra que trabajaba en las industrias sumada al de sector de servicios aumentó de 40,10% a 70,77%. Se pueden constatar los cambios sectoriales con el aumento relativo de la incorporación de mano de obra por el sector industrial. Además de reflejar otra transformación importante en la economía brasileña como lo fue el éxodo de mano de obra de las zonas rurales a las zonas urbanas.

**Cuadro 2.8 - Distribución del PIB y de la fuerza de trabajo entre sectores-1950-80 (%)**

Año	Sectores					
	Agricultura		Industria		Servicios	
	PIB sect.	MDO	PIB sect.	MDO	PIB sect.	MDO
1950	25,1	59,20	24,8	14,19	50,0	25,91
1960	18,3	53,96	33,2	12,92	48,5	33,12
1970	12,3	44,28	38,3	17,92	49,4	37,80
1980	10,9	29,23	44,1	24,48	45,0	46,39

Fuente: IBGE, citado por Barbosa (1998).

Por cierto, otra inferencia que se puede hacer es que el sector industrial era intensivo de mano de obra, dadas las características de los sectores industriales. Fishlow (1978, p. 35), basándose en fuentes del Censo Industrial de 1940, afirma que “no hay duda que la industrialización era de trabajo intensivo”. Para el autor, el *Censo Industrial de São Paulo* indica un crecimiento en el empleo de los trabajadores en la producción entre 1932 y 1937, a una tasa del 10,4% al año, dejando espacio para las ganancias de productividad de menos del 2% por año. De lo expuesto, se puede concluir con Malan y Bonelli (1990), que en 1980, “el tamaño de la economía brasileña, medido por su PIB, era casi diez veces mayor que su tamaño en 1947, el primer año para el que se dispone de cifras de cuentas modernas”. Según los autores, “su sector industrial aumentó dieciséis veces en tamaño durante el mismo período” (p. 2).

### 3 CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA BRASILENA

En este capítulo se presenta una descripción y el análisis de los cambios estructurales asociados al desempeño de la industria en el proceso de crecimiento económico, con destaque especial para el período 1930-1980, según datos y literatura económica de Brasil.

#### 3.1 CAMBIO EN EL MERCADO LABORAL: LA TRANSICIÓN DEL TRABAJO ESCLAVO AL TRABAJO ASALARIADO

La economía brasileña a lo largo de su período colonial en que estuvo sometida a la metrópolis portuguesa, desde el siglo XVI, no sufrió grandes transformaciones en su estructura.<sup>56</sup> Fue una economía basada en la explotación de agricultura tropical y de extracción mineral, con mano de obra esclava, hasta la independencia política de Brasil.

Sin embargo, el hecho de que Brasil haya logrado su independencia en 1822 no cambió su estructura económica (tampoco la social) que continuó con la exportación de productos primarios basada en el trabajo esclavo. Ese sistema de producción y régimen de trabajo se prolongó hasta fines de la década de 1880 cuando fue extinguido a través de Ley Imperial que determinó el fin de la esclavitud en Brasil.<sup>57</sup>

Además de la extinción formal de la esclavitud, otro suceso crucial a fines de la década de 1880, precisamente en 1889, fue la proclamación de la *República Brasileira*, y la implantación del Régimen Republicano,<sup>58</sup> en sustitución al Régimen Imperialista que vigoraba desde 1822. El nuevo régimen establecía en el ámbito interno, una nueva configuración de poder y, en el ámbito externo, una nueva forma de inserción del país en la economía internacional.

---

<sup>56</sup> Se concibe a la estructura como un conjunto de relaciones entre magnitudes económicas como el producto, la población y la tecnología.

<sup>57</sup> Ley n. 3.353, de 13 de mayo de 1888. Art. 1 - Se declara extinguida desde la fecha de esta ley, la esclavitud en Brasil.

<sup>58</sup> Decreto n. 1, de 15 de noviembre de 1889. Proclama provisionalmente y decreta como forma de gobierno de la Nación Brasileña, la República Federativa.

Para Franco (1990), la primera década del Régimen Republicano fue de las más difíciles para la política económica. Para el autor, esas dificultades se deben al hecho de que ahí se observan los momentos cruciales de importantes cambios estructurales en la economía del país, notablemente la súbita diseminación del trabajo asalariado en el campo y el reordenamiento de la inserción del país en la economía internacional.

La abolición de la esclavitud en Brasil propició la sustitución del régimen de trabajo esclavo por el régimen de trabajo asalariado, base de una economía capitalista, que se consolidó gracias a un gran flujo de inmigración de mano de obra europea. En verdad, según Silva (1981), se puede afirmar que más que una consecuencia de la abolición del trabajo esclavo, la inmigración europea fue la causa de la caída del sistema.

Furtado (2010) señala que por esa época se iniciaba la formación de la gran corriente migratoria europea hacia Brasil, principalmente hacia São Paulo. Además, el autor sostiene que las ventajas que presentaba el trabajador europeo con respecto al esclavo son demasiado obvias para insistir sobre ellas. Para ese autor, el hecho de mayor relieve ocurrido en la economía brasileña, en el último cuarto del siglo XIX, fue, sin lugar a duda, el aumento relativo de la importancia del sector de trabajo asalariado.

Silva (1981) expone que las posibilidades de expansión sobre la base de trabajo esclavo eran muy limitadas. Para el autor, en ese período la producción cafetalera pasó por transformaciones profundas. La historia de esas transformaciones es la historia de nuevas relaciones de producción no solo en la economía cafetalera, sino en el conjunto de la sociedad brasileña.

A partir de entonces la nueva expansión tiene lugar en el sector que se basa en el trabajo asalariado. El mecanismo de ese nuevo sistema, cuya importancia relativa crece rápidamente, presenta diferencias profundas con respecto a la antigua economía, basada en el trabajo esclavo o limitada a actividades casi exclusivamente de subsistencia.

### 3.2 LA INDUSTRIA NACIENTE: PRIMERAS TRANSFORMACIONES

Furtado (2010) sostiene que conviene hacer un análisis detenido si se pretende comprender las transformaciones estructurales que llevarían Brasil a una economía de mercado interno en la primera mitad del siglo XX. El autor señala que los asalariados

transforman la totalidad o casi la totalidad de su ingreso en gastos de consumo. A su vez, los gastos de consumo – compra de alimentos, ropas, servicios, etc. – vienen a constituir el ingreso de los pequeños productores, comerciantes, entre otros. Estos últimos también transforman gran parte de su propio ingreso en gastos de consumo. De esa manera, el autor plantea que la masa de salarios pagados en el sector exportador viene a ser, por consiguiente, el núcleo de una economía de mercado interno.

Son estos gastos de consumo, resultado de un efecto multiplicador de los ingresos en el sector cafetalero, los que desencadenan un proceso de industrialización de productos destinados a atender la demanda interna.

Para Suzigan (1986), este fue un período de gran progreso económico, particularmente en las áreas productoras de café en el Centro-Sur. El autor sostiene que el crecimiento del ingreso impulsado por la expansión de las exportaciones, la construcción de los ferrocarriles y la promoción de la inmigración aumentó el mercado para los productos industriales y la oferta de trabajo.

De acuerdo con Silva (1981), para analizar correctamente la importancia de la industria naciente en Brasil, es necesario relacionarla con las transformaciones económicas y sociales, por las cuales pasó Brasil en ese período. Para ese autor, en el centro de esas transformaciones están la abolición del trabajo esclavo y la rápida formación de un mercado laboral gracias a la inmigración masiva a partir de 1880, que abasteció no solo a los cafeteros sino también a los primeros industriales brasileños. O sea, la industria naciente también encuentra la fuerza de trabajo necesaria para su desarrollo en el mercado laboral, constituido por la inmigración en masa provocada por la expansión cafetalera.

Además de lo expuesto, cabe añadir que el crecimiento de la economía brasileña que va, desde la abolición del esclavismo en 1888 y de la proclamación en 1889 hasta el inicio de la crisis mundial de 1930, puede ser atribuido a los siguientes factores así resumidos: a) el crecimiento de la demanda de productos primarios, fundamentalmente del café, en los mercados europeos, que garantizó la rentabilidad del sector exportador y su efecto multiplicador en el mercado interno; b) la inmigración de mano de obra, también europea, especialmente de Italia, que viabilizó la expansión de la producción del café y también abasteció la industria naciente; c) el flujo de capital extranjero, esencialmente de Gran Bretaña, que jugó un papel importante en la financiación del proceso de acumulación del capital y la expansión de servicios públicos, fundamentalmente de los transportes en ferrocarriles; d) desde el punto de vista político,

la instauración del Régimen Republicano permitió una estabilidad institucional que garantizaba los beneficios de los capitales invertidos extranjeros, subsidiaba la inmigración de mano de obra, y practicaba la defensa de los intereses de los cafeteros, cuyo poder se manifestaba a través de la apropiación del gobierno del Estado; e) la formación de un mercado doméstico para productos manufacturados, efecto de la protección y manutención de la actividad exportadora, del nivel del empleo y de la renta, que resultó en un fuerte estímulo a la industrialización sustitutiva de importaciones.

Por lo tanto, en el período que transcurre desde finales de los años 1880 hasta 1930, esas variables actuaron conjuntamente y fueron las más relevantes para el crecimiento del PIB y del ingreso per cápita de la economía brasileña.

### 3.3 EVOLUCIÓN Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA BRASILEÑA EN EL PERÍODO 1930-1980

En esta sección se describe y se analiza a las transformaciones en el sector industrial, considerándose la hipótesis de que, la industria fue el motor dinámico de generación de renta y empleo especialmente en el período 1930-1980, y por tanto, responsable directo por el crecimiento acelerado y continuado del PIB. Aunque sin negar la importancia del sector primario que aún permaneció, sobre todo en lo tocante a la generación de importantes divisas para importaciones de máquinas, equipos y bienes de capital, imprescindibles para el desarrollo de la industria principalmente en la primera etapa de sustitución de importaciones, hasta mediados de los años 1950.

Para describir la trayectoria de la industria brasileña en el período 1930-1980, se hace una separación en dos subperíodos. El primero, corresponde a la etapa de la industria ligera (liviana) que se extiende desde el inicio de la década de 1930 hasta mediados de la década de 1950. El segundo subperíodo comprende desde allí hasta fines de los años 1970 y se caracteriza por el rápido crecimiento de la industria de bienes duraderos, intermedios y de capital (industria pesada). En ese período de medio siglo, hubo solo dos subperíodos de bajo crecimiento: 1939-1942 (inicio de la segunda gran guerra) y 1963-1966 (inestabilidad política y cambio de régimen de gobierno).

### 3.3.1 Industrialización y cambios estructurales

En el capítulo precedente, se demuestra que Brasil experimentó un crecimiento en el PIB y en el ingreso per cápita sostenido el período de 1930 a 1980, un ciclo largo de 50 años. Como se ha visto, la tasa promedio anual del PIB real fue de 6,7% y del ingreso per cápita de 3,6%. En ese período, Brasil pasó por un fuerte proceso de industrialización y de crecimiento económico. Se ha señalado el comportamiento del PIB sectorial de la industria comparativamente a los demás macro sectores productivos (agropecuaria y servicios) y al PIB total. En términos de tasa de crecimiento, se verificó que a partir de 1930, el PIB sectorial de la industria presentó un fuerte ritmo de crecimiento y grandes cambios en su estructura interna, que evolucionó de una participación de 15%, en 1930, para un 35%, en 1980.

Utilizándose de datos a partir de la década de 1920, Barbosa (1998) señala que “la economía brasileña tuvo un notable récord de crecimiento entre 1920 y 1980, cuando alcanzó una de las tasas de crecimiento más altas del mundo” (p. 69). El autor analiza que durante este período, el producto interno bruto creció a una tasa media anual del 6,2%, mientras que el PIB real per cápita aumentó a una tasa anual del 3,6%, conforme se puede observar en el Cuadro 3.1, que muestra que la tasa media de crecimiento aumentó progresivamente en cada período sucesivo de diez años tanto del PIB real, cuanto del PIB sectorial de la industria.

**Cuadro 3.1.** Brasil - Tasas promedio (porcentajes anuales) de crecimiento económico – 1920-1980.

Período	PIB real	Agricultura	Industria	PIB real per cápita
1920-1930	4,2	3,7	3,9	2,2
1930-1940	5,1	2,0	8,9	3,0
1940-1950	5,9	3,1	7,7	3,4
1950-1960	7,4	4,6	9,2	4,2
1960-1970	5,9	2,9	6,9	2,9
1970-1980	8,6	5,5	9,3	6,0
1920-1980	6,2	3,6	7,6	3,6

Fuente: Zerkowski y Veloso (1982, p. 334), citado por Barbosa (1998).

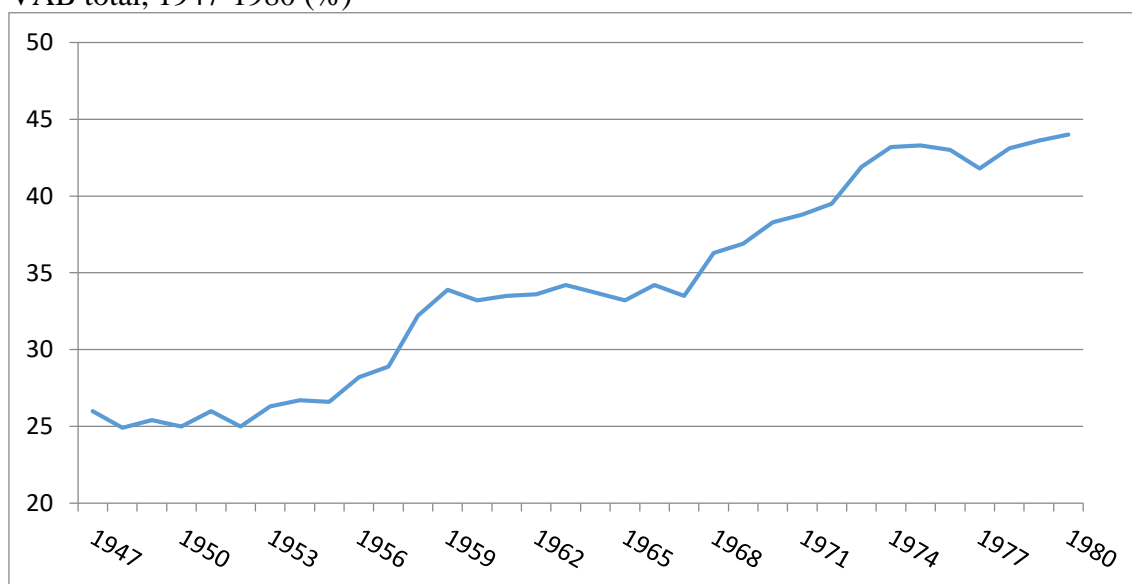
Véase que solo en los años 1960, ocurre una pequeña disminución del ritmo de crecimiento en todos los indicadores (PIB real, agricultura, industria y PIB per cápita) cuando la tasa media de crecimiento del PIB real fue de 5,9%, el sectorial de agricultura de 2,9%, el de la industria apuntó 6,9% e incluso la del PIB per cápita fue de apenas 2,9%. Sin embargo, las décadas en que la industria creció más fuerte fue la de 1930-1940, años del impulso inicial del sector (8,9%), la de 1950-1960, que abarca el Plan de

Metas de Juscelino Kubitschek (9,2%) y la de 1970-1980 que comprende los resultados del llamado período del “milagro” económico brasileño (9,3%), período que también tuvo la mayor tasa de crecimiento del PIB per cápita (3,6%). En síntesis, se verifica que en la década de 1970 Brasil tuvo su mejor desempeño económico de todo el siglo.

También se ha señalado, que en términos de participación relativa, se nota que, los cambios en la participación de la industria en el PIB han sido sustanciales a lo largo del período. Se constata que el sector industrial que tenía un poco menos que el 15% en 1930, pasó a una participación de cerca de un 35% del PIB total, en 1980.<sup>59</sup> Así siendo, la estructura sectorial del PIB total cambió drásticamente entre 1930 y 1980. Para Abreu (2008, p. 285), “esto se debió principalmente a la mayor participación de la producción industrial en el PIB”. El autor señala que esta participación “aumentó continuamente de cuatro a cinco puntos porcentuales cada década, a excepción de la década de 1950, cuando la participación de la producción industrial en el PIB aumentó del 24,1% al 32,2%, alcanzando en 1980 el 40,9 por ciento”.

Además de lo anterior, otra manera de destacar el aumento de importancia de la industria en la economía brasileña es a través del análisis del Valor Añadido. La Figura 3.1 muestra el porcentaje de participación de la industria en el PIB a precios básicos, desde 1947 hasta 1980.

**Figura 3.1** Participación del Valor Añadido Bruto (VAB) de la industria brasileña en el VAB total, 1947-1980 (%)



Fuente: IBGE (2016). Sistema de Cuentas Nacionales. Elaboración propia.

<sup>59</sup> Véase la Figura 2.5 y el Cuadro 2.5 en el capítulo 2.



Mediante el análisis del Valor Añadido Bruto (VAB) del sector industrial, se puede observar que hubo un crecimiento continuado en esta variable desde 1947.<sup>60</sup> Al observar los datos, se verifica que la participación del VAB de la industria en el VAB total, que representaba cerca del 25% del PIB total a fines de 1940, inicio de los años 1950, pasó a 33,9% en la segunda mitad de la década de 1950 y a fines de 1960 llegó a 36,9%; continuó creciendo de manera firme durante la década de 1970 hasta inicio de los años 1980, cuando alcanzó el 44%. Se nota una disminución del ritmo de la actividad industrial, a penas al comienzo de la década de 1960.

También se pueden demostrar los cambios en la estructura de producción dentro de la propia industria manufacturera. El Cuadro 3.2 presenta la estructura de la producción industrial agrupada en tres clases de industria: tradicionales (básicamente producción de bienes no durables), productora de bienes intermedios y bienes de capital. Los datos extraídos de los Censos de IBGE ponen de relieve la magnitud de la transformación que ocurrió en la industria brasileña.

**Cuadro 3.2. Brasil – Estructura de la industria manufacturera (1939-1980)**

INDUSTRIAS	Estructura de la producción				
	1939	1949	1959	1970	1980
<b>Tradicionales</b>	<b>76,93</b>	<b>73,69</b>	<b>56,20</b>	<b>48,08</b>	<b>35,17</b>
Madera	2,80	3,38	2,64	2,29	2,05
Muebles	1,60	1,66	1,84	1,78	1,49
Cueros y pieles y productos similares	1,88	1,52	1,08	0,66	0,49
Productos farmacéuticos	1,66	1,93	1,95	2,14	1,11
Perfumería, jabones y velas	2,05	1,73	1,52	1,39	0,82
Textiles	23,04	18,64	12,54	9,29	6,50
Ropas, calzados y art. de tejidos	4,65	4,33	3,41	3,38	3,90
Productos alimenticios	31,37	31,93	24,15	20,21	14,05
Bebidas	2,60	3,16	2,37	1,88	1,07
Productos de tabaco	1,78	1,37	1,12	0,96	0,55
Editorial y gráfica	2,62	2,82	2,28	2,52	1,63
Diverso	0,88	1,22	1,29	1,59	1,49
<b>Bienes intermedios</b>	<b>18,14</b>	<b>21,01</b>	<b>30,19</b>	<b>33,32</b>	<b>43,95</b>
Productos minerales y no metálicos	3,72	4,47	4,52	4,17	4,25
Metalurgia	6,29	7,57	10,53	12,47	13,90
Papel y cartón	1,75	1,98	2,97	2,44	2,72
Caucho	0,59	1,60	2,53	1,70	1,52
Química	5,79	5,18	8,96	10,89	19,51
Productos de materiales plásticos	0,00	0,20	0,68	1,65	2,05
<b>Bienes de capital</b>	<b>4,92</b>	<b>5,30</b>	<b>13,61</b>	<b>18,60</b>	<b>20,88</b>
Mecánica	1,06	1,60	2,85	5,70	7,69
Material eléctrico y de comunicación	0,91	1,40	3,98	4,71	5,26
Material de transporte	2,95	2,30	6,79	8,20	7,94
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: IBGE (1987). Tabla 7.7, página 346. Elaboración propia.

<sup>60</sup> Fecha en que se inicia la recolección de datos de las cuentas nacionales de Brasil.

Se puede observar una continua pérdida de importancia relativa de las industrias llamadas tradicionales que tenían más de tres cuartos de participación en el total de la producción industrial (76,93%) en 1939, para apenas un poco más de un tercio (35,17%), en 1980. En contrapartida, se constata un crecimiento de importancia de los otros dos grupos. La industria de bienes intermedios más que duplicó en el mismo período (pasando de 18,14% en 1939 para 43,95%, en 1980), con énfasis en la industria metalúrgica (de 6,29% para 13,90%) y química (de 5,79% para 19,51%). Destaque especial del ritmo de crecimiento cabe al grupo de industrias de bienes de capital, que más que cuadruplicó en el mismo período (de 4,92% en 1939 para aproximadamente el 21% en 1980). Los datos ponen de manifiesto el fuerte crecimiento de las tres ramas de este grupo de industria, la de mecánica (de 1,06% para 7,69%), material eléctrico (de 0,91% para 5,26% y de material de transporte (de 2,95% para 7,94%).

Con los mismos datos del Cuadro 3.2 se puede hacer una nueva reagrupación de los diversos géneros de la industria de transformación que, de acuerdo con sus dinámicas de crecimiento, tuvieron un comportamiento diferente en su trayectoria a lo largo del período que se examina.<sup>61</sup>

Los géneros se agrupan en tres conjuntos, conforme se puede ver en el Cuadro 3.3.<sup>62</sup> El primer conjunto (GRUPO I) consiste en las ramas productoras de bienes de capital y de la mayor parte de los bienes de consumo duradero, con destaque para la Metalurgia y la Mecánica. El segundo (GRUPO II) es el conjunto de las denominadas industrias tradicionales, es decir, las primeras ramas industriales, en general las de producción de bienes de consumo no duraderos, especialmente los Textiles y Alimentos. El tercer conjunto de géneros (GRUPO III) comprende algunas ramas de bienes intermedios, como el de Productos minerales y no metálicos y las de Materiales plásticos y otras ramas de productos tradicionales.

Al observarse el Cuadro 3.3, se nota que la estructura de la producción industrial en 1939, que va hasta mediados de los años 1950, tenía rasgos de industria “liviana”, es

---

<sup>61</sup> Datos disponibles a partir de 1939. El primer censo que cubrió la actividad industrial en Brasil, fue 1920. Pero en 1930, no hubo levantamiento censitario en Brasil. Es interesante destacar que los índices para el período hasta 1939 se basan principalmente en las estadísticas de impuesto de consumo. Desde 1944, el IBGE comenzó a hacer encuestas económicas anuales, con la información de la muestra sobre la industria. Esas encuestas, complementadas con los datos recogidos por las asociaciones de productores y otros organismos sectoriales, son la base de los indicadores globales de la producción industrial existente para el Censo de 1950 y el de 1960. En los años sesenta, se procedió a una revisión de la monitorización de la actividad industrial por el IBGE, y comenzó a darse a conocer las tasas de producción mensuales para los diferentes sectores, así como otra información sobre una base anual (IBGE, 1987, p. 326).

<sup>62</sup> La separación de los géneros en grupos está basada en Versiani & Suzigan (1990).

decir, tenía sus principales géneros orientados a la producción de bienes de consumo no duradero.

**Cuadro 3.3.** Brasil – Participación relativa de los géneros industriales en la industria de transformación – 1939-1980

INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN		1939	1949	1959	1970	1980
		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
GRUPO I	Metalurgia	6,29	7,57	10,53	12,47	13,73
	Mecánica	1,06	1,60	2,85	5,70	7,59
	Material de transporte	2,95	2,30	6,79	8,20	7,84
	Material Eléctrico y de comunicación	0,91	1,40	3,98	4,71	5,19
	Papel y cartón	1,75	1,98	2,97	2,44	2,69
	Química	5,79	5,18	8,96	10,89	19,27
GRUPO II	Textiles	23,04	18,64	12,54	9,29	6,42
	Productos alimenticios	31,37	31,93	24,15	20,21	13,88
	Bebidas	2,60	3,16	2,37	1,88	1,05
	Humo	1,78	1,37	1,12	0,96	0,55
	Cueros y pieles y productos similares	1,88	1,52	1,08	0,66	0,49
	Madera	2,80	3,38	2,64	2,29	2,03
GRUPO III	Productos minerales y no metálicos	3,72	4,47	4,52	4,17	4,20
	Editorial y gráfica	2,62	2,82	2,28	2,52	1,61
	Muebles	1,60	1,66	1,84	1,78	1,47
	Ropas, calzados y art. de tejidos	4,65	4,33	3,41	3,38	3,85
	Caucho	0,59	1,60	2,53	1,70	1,50
	Perfumería, jabones y velas	2,05	1,73	1,52	1,39	0,81
	Productos de materiales plásticos	0,00	0,20	0,68	1,65	2,02
	Productos farmacéuticos	1,66	1,93	1,95	2,14	1,10
	Diversos	0,88	1,22	1,29	1,59	1,47
	Actividades de apoyo	-	-	-	-	1,25

Fuente: IBGE (1987). Tabla 7.7, página 346. Elaboración propia.

Desde entonces, el rápido crecimiento de las ramas de la Industria Metalúrgica, Mecánica de Transporte y Material Eléctrico refleja el desarrollo de la producción de bienes de consumo duradero y de los bienes intermedios. La fase de expansión, a fines de los años 1960, se caracteriza por el crecimiento de la industria "pesada", como la producción de bienes de capital y la industria petroquímica, y consecuente aumento de su participación relativa en la industria manufacturera. En 1980, las tres ramas industriales de Química, Metalurgia y Mecánica representaban alrededor del 40% de la industria manufacturera, mientras que en 1939 estos géneros representan sólo el 13%.

Como ya se señaló, la sustitución de importaciones comenzó por la industria de bienes de consumo no duradero, al inicio de la década de 1930 y continuó durante la década de 1940, como se puede ver en el Cuadro 3.3. A partir de mediados de los 1950s, se observan importantes transformaciones en la estructura interior de la industria.

Para fines de comparación de la intensidad de los cambios internos de la industria manufacturera, se puede observar que los géneros de textiles y de productos alimenticios (Grupo II, tradicionales) sumados, representaban el 54,4% del valor de la producción industrial en 1939, mientras que el valor de la producción de los géneros de productos químicos, metalúrgicos, mecánicos, de material de transporte y eléctricos (Grupo I, considerados más modernos) representaban apenas el 17,0% del total (y sólo el 4,9% para los tres últimos). En 1980, esa posición había cambiado radicalmente, ya que se verificaba una reducción de la participación de todos los géneros del Grupo tradicional y las ramas de Textiles y Alimenticios representaban solo el 20,3% del sector industrial total, mientras que los cinco géneros llamados modernos tenían una participación expresiva de un 53,62%.

Estos datos expuestos evidencian el fuerte y persistente crecimiento de la industria en el período, y el papel crucial del sector industrial en el crecimiento del PIB, que pasó de una participación relativa de cerca de 15% en 1930 para alrededor de 35% en 1980, también demuestra un fuerte cambio estructural en las ramas productivas internas del sector, pasando al final del período a producir bienes de capital e intermedios, característicos de una economía industrial madura.

Fislow (1978, p. 26), refiriéndose a la superación de la crisis de 1929, señala que “después de un breve y moderado efecto del ciclo, entre 1929 y 1931, el producto interno bruto en 1932 superó el pico de 1928 y a partir de entonces comenzó a evolucionar a un ritmo del 5,6% hasta 1939”. El autor plantea que “las manufacturas han liderado el ímpetu {boom}, aumentando a un ritmo de 8,6%, mientras que la agricultura se expande a una velocidad igual a la mitad de esta. Concluye afirmando que dado que la producción ha crecido de esta manera después de 1932, cuando la recuperación del sector externo fue limitada, “está claro que la demanda interna fue el factor que impulsa el crecimiento de los años 1930”.

Al analizar los cambios en la industria brasileña, Abreu (2008) plantea que “las estructuras de producción industrial en 1939 y 1949 no fueron radicalmente diferentes ya que la participación del sector textil en el valor total de la producción disminuyó sólo dos puntos porcentuales hasta alcanzar el 18,7 por ciento”. Sin embargo, el autor dice que “la contracción relativa de la mayoría de los otros sectores productores de bienes salariales fue considerable”. También señala que “los sectores productores de insumos industriales, como el acero y los productos de hierro, así como los bienes de consumo duraderos y, en menor medida, los bienes de capital, ganaron terreno”. No obstante,

pone énfasis al decir que “hay pruebas de que *el cambio estructural se aceleró en la primera mitad de los años cincuenta*, (cursivas añadidas) ya que la sustitución de importaciones se extendió a la producción de la mayoría de los bienes de consumo duraderos” (pp. 336-337).

Además, se puede destacar los cambios en la estructura de producción industrial brasileña, de acuerdo con el uso final de los productos. En el Cuadro 3.4 se puede ver que el crecimiento en el período 1949-1980 fue liderado por el grupo de bienes de consumo duradero. Su participación en la producción industrial total aumentó de 2,5% en 1949, para 13,5% en 1980. El desempeño de la industria de producción de bienes de capital fue muy fuerte, de manera especial en la década de 1950, pasando de una participación relativamente pequeña de 4,3%, en 1949, para 13,5% en 1959, culminando con participación de 14,7% de la producción total en 1980. Como contraparte, se verifica una caída constante en la participación de los productos de consumo no duradero que era responsable por casi tres partes (72,8%) de la producción industrial y declinó para participación de apenas un tercio aproximadamente (34,4%).

**Cuadro 3.4. Brasil – Estructura de la producción de la industria manufacturera - de acuerdo con la categoría de uso (precios constantes de 1970, en %)**

CATEGORIAS DE USO	1949	1959	1970	1980
Bienes de consumo no duradero	72,8	56,7	45,0	34,4
Bienes intermedios	20,4	24,6	34,4	37,4
Bienes de consumo duradero	2,5	5,1	9,3	13,5
Bienes de capital	4,3	13,5	11,3	14,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IBGE e Ministério do Planejamento. En Serra (1982, p. 9).

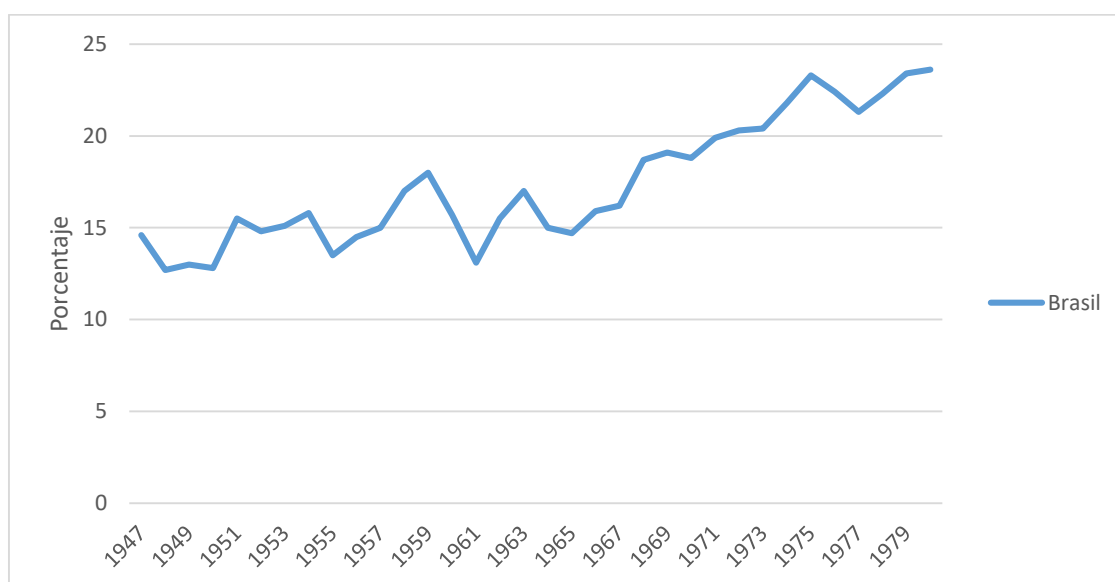
Otro indicador del aumento de intensidad de la actividad industrial es el montante de inversión en la formación de capital fijo ya que está fuertemente relacionado con el crecimiento de los bienes de capital. Aunque los datos oficiales se han recolectados solo a partir de 1947, Abreu (2008), con base en otros estudios, estima que “la relación entre la inversión fija bruta y el PIB alcanzó el 13,3 por ciento del PIB en 1929, un pico en la década de 1920”. El autor señala que la tasa de inversión “se cayó por debajo de 7 por ciento en el punto mínimo en 1932 y después flotó alrededor del 12-14 por ciento al final de los 30” (p. 287).

En la Figura 3.2 se demuestra, a través de las tasas de inversión como proporción del PIB, que la oferta de bienes de inversión también creció sustancialmente a partir de los años 1950. Aunque la tasa de 1947, la primera de la serie, sea más alta, se

verifica que la tasa de inversión nominal pasó de cerca del 13,0 % del PIB, en 1948-1950, para un nivel superior alrededor del 15,0% en 1951-1954, y alcanzó el 16,0% durante los años del Plan de Metas del Gobierno Kubitschek, de 1956 a 1960. Después de oscilar alrededor del 13% Al inicio de los años 1960, se elevó constantemente hasta alcanzar cerca del 19% a fines de la década de 1960. Ese mismo nivel se mantuvo durante el inicio de la década de 1970 y aumentó continuamente hasta su máximo de 23,3%, en 1975, permaneciendo en este rango de 22-24% hasta fines de los 1970s.<sup>63</sup>

En suma, se verifica que la tasa de inversión se elevó continuamente desde un nivel promedio cercano al 15% del PIB en 1950, hasta llegar alrededor de un 23% a fines de los años 1970.

**Figura 3.2.** Brasil – Tasa de inversión-FBCF (1947-1980)



Fuente: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1980. IBGE. Coord. de Contas Nacionais. Elaboración propia, en 2016. Datos disponibles en: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento>

En términos de cambios estructurales, también se constata un fuerte crecimiento de la absorción de mano de obra por el sector industrial. Se puede argumentar que esa transformación se da como un reflejo del desarrollo de la industria. En el Cuadro 3.5, se observa la distribución de la Población Económicamente Activa-PEA por sectores productivos, con los datos disponibles, a partir de 1940. Se muestra que hubo un cambio en la distribución de la PEA. Inicialmente, se percibe una gran caída en la participación

<sup>63</sup> El stock de capital fijo se estima con datos de la formación de capital fijo de las Cuentas Nacionales de Brasil a partir de 1947, por el IBGE.

del Sector Primario en la PEA. En 1940 las actividades primarias eran responsables por dos tercios de la generación de empleo (66,70%) y al cabo de 1980, tenía una participación relativa en la PEA de menos de un tercio (30,75).

Distinto del sector primario, se constata un notable crecimiento del Sector Secundario, que aumentó su participación en más del doble en la absorción de mano de obra en el mercado laboral. El conjunto de las actividades industriales aumentó su participación en la PEA de 13,11% en 1940, para un 28,49% en 1980. El sector Industria aisladamente aumentó de 10,96% en 1940, para el 12,96% en 1960 e incrementó significativamente la participación relativa de los trabajadores industriales en la PEA para un 20,01% al final de la década de 1970. Es decir, se ve al sector industrial como un importante promotor del empleo urbano.

**Cuadro 3.5.** Brasil – Cambios en la distribución sectorial de la Población Económicamente Activa-PEA, 1940-1980 (%)

<b>SECTOR DE ACTIVIDAD</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>
<b>Primario</b>	<b>66,70</b>	<b>60,58</b>	<b>54,54</b>	<b>45,35</b>	<b>30,75</b>
Agricultura, ganadería, culturas extractivas y pesca	65,90	59,91	53,97	44,75	30,15
Extracción mineral	0,80	0,68	0,58	0,60	0,59
<b>Secundario</b>	<b>13,11</b>	<b>16,91</b>	<b>17,04</b>	<b>21,39</b>	<b>28,49</b>
Industria	10,96	12,80	12,96	14,55	20,01
Construcción	1,78	3,42	3,43	5,86	7,50
Servicios industriales de utilidad pública	0,37	0,69	0,64	0,98	0,97
<b>Terciario</b>	<b>20,19</b>	<b>22,51</b>	<b>28,42</b>	<b>33,26</b>	<b>40,77</b>
Comercio	5,43	6,32	7,47	9,26	12,21
Transportes y servicios de comunicación	3,39	4,03	4,60	4,18	4,50
Servicios	10,68	11,89	14,69	18,27	23,36
Otras actividades	0,70	0,27	1,65	1,55	0,70
PEA TOTAL %	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
PEA TOTAL - NÚMEROS ABSOLUTOS (mil pessoas)	<b>14.758</b>	<b>17.117</b>	<b>22.750</b>	<b>29.338</b>	<b>42.271</b>

*Fuente:* IBGE. Censos demográficos 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980, consolidados en IBGE (1990, Tabla 3.3, p. 75). Elaboración propia.

Vale destacar también el marcado aumento en la tasa de absorción de trabajadores por el sector de construcción que también aumentó más que el doble a partir de 1960, pasando del 3,43% al 7,50% de la PEA, en 1980. De acuerdo con Silva (2008, p. 488), el crecimiento de la industria de la construcción “estuvo vinculado con el aumento de la población urbana, su demanda de vivienda y el crecimiento de las obras públicas”. Para el autor, esos factores han desempeñado “un papel importante para

incorporar al mercado laboral la masa de trabajadores masculinos que llegaban del campo”.

Silva (2008, p. 488) plantea que “más importante aún, el crecimiento del empleo en la industria fue básicamente resultado del dinamismo de las industrias "modernas": la industria automotriz, metalmecánica, artículos eléctricos y de comunicaciones, impresión y publicación”. Otro aspecto importante que vale la pena resaltar es que, para el autor, “los trabajadores del sector industrial moderno fueron relativamente bien pagados por las normas brasileñas y las oportunidades de vida que disfrutaban sobre todo mejores que las disponibles para otros niveles de los trabajadores manuales”. Además, el autor sostiene que “los trabajadores urbanos que habían comenzado su vida en el campo o en el empleo informal ganaban salarios más altos”. Finalmente, el autor concluye que “de hecho, la mejora de las condiciones de vida provocada por la migración rural-urbana fue el principal factor de movilidad social ascendente en Brasil hasta fines del siglo XX”.

Con respecto a la distribución de los trabajadores en las diversas ramas industriales, Silva (2008) sostiene que,

En la década de 1960 el número de trabajadores de las industrias "tradicionales" (textiles, cuero, ropa, madera y muebles, alimentos y bebidas, cerámica y vidrio) se mantuvo más o menos estacionario. En la década de 1970, sin embargo, junto con el crecimiento continuo del empleo en la industria moderna, el número de empleados en las industrias "tradicionales" crecieron de más de 1,5 millones a casi tres millones, en respuesta a la creciente demanda en los mercados urbanos (p.488).

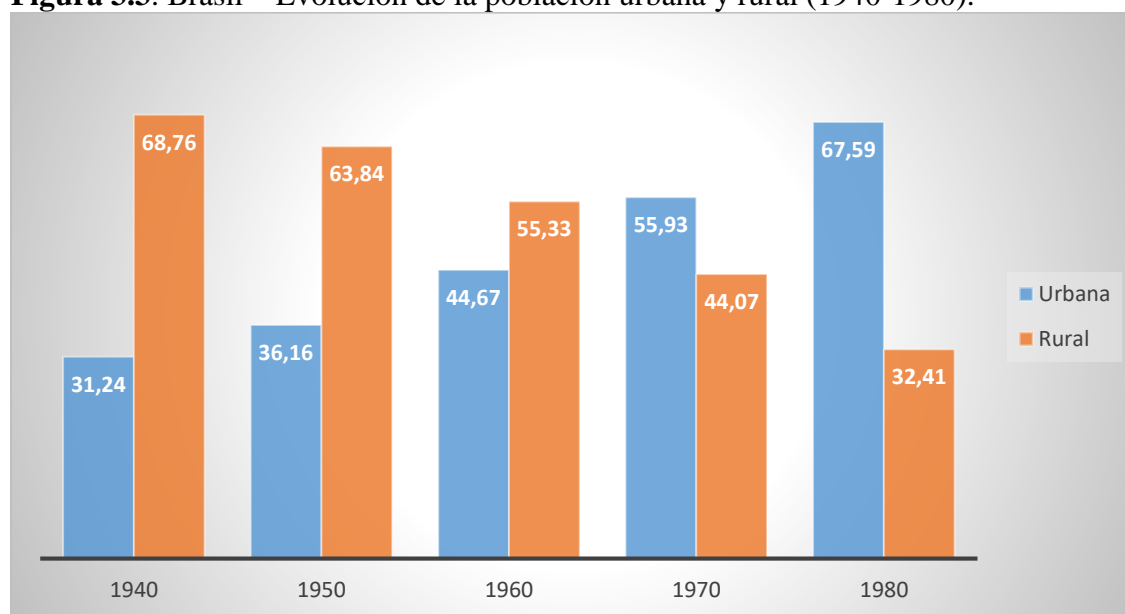
Finalmente, cabe señalar el aumento de la participación del Sector Terciario en la PEA, que pasó de 20,19% en 1940 para el 40,77% en 1980, siendo los sectores de comercio y servicios los principales responsables por ese incremento en la participación en el mercado laboral.

Aún de acuerdo con Silva (2008, p. 489), “el sector terciario de Brasil no sólo aumentó constantemente su participación en el empleo durante este período, sino que también modificó su estructura interna”. Para el autor, el sector de servicios "moderno", es decir, tanto los servicios de producción como los de consumo colectivo (servicios sociales, especialmente educación y salud), “se han ampliado a expensas de servicios típicamente "tradicionales" de consumo individual”. Es decir, al final de los años 1970, el sector de los servicios se había modernizado y se puede atribuir gran parte del aumento del empleo en las actividades del sector terciario a la dinámica del ritmo de crecimiento de las actividades industriales.



Otro tipo de reflejo importante del cambio estructural en las actividades económicas de Brasil, fue la rápida urbanización de la población y sociedad. La Figura 3.3 muestra que en 1940, menos que un tercio (31%) de la población, de un total de 41 millones de personas,<sup>64</sup> vivía en áreas urbanas. Se verifica que a partir de 1950, el nivel de urbanización del país se ha intensificado pasando del 36% para el 44% en 1960, aunque hasta entonces la mayoría de la población permanecía todavía rural. La velocidad del proceso de urbanización va aumentando y al llegar en 1970, Brasil ya tenía una población urbana mayor que la rural, llegando a un grado de 55%, y culminando en 1980 con el 67% de la población ocupando áreas urbanas para vivir. Por lo tanto, los datos de los Censos revelan que en el período de 1930/1940 a 1980, Brasil experimentó una creciente transición de una población/sociedad predominantemente rural a una sociedad mayoritariamente urbana.

**Figura 3.3.** Brasil – Evolución de la población urbana y rural (1940-1980).



*Fuente:* IBGE – Datos básicos Censos demográficos 1940-1980, consolidados en IBGE (1990, Tabla 1.9, p. 36-38). Elaboración propia.

El proceso de creciente urbanización no es un fenómeno exclusivo de Brasil en América del Sur, o mismo en la América Latina. Países de urbanización temprana, como Argentina y Uruguay, ya tenían más que el 50 por ciento de población urbana en 1930 (57,2 y 63,0 respectivamente. Chile, casi el 50%), mientras que Brasil aún no tenía ni un cuarto (24,0) de población en áreas consideradas urbanas, como puede observarse

<sup>64</sup> Números absolutos de la Población de Brasil: 1940: 41.236.315; 1950: 51.944.397; 1960: 70.070.457; 1970: 93.139.037; 1980: 119.002.706. (IBGE - Censos demográficos).

en el Cuadro 3.6. Al llegar en 1980, además de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela que ya alcanzaban más que el 80 por ciento, Brasil, Colombia y Perú, países de urbanización más tardía, también ya se encontraban con un grado de urbanización de cerca de dos tercios.

Para la CEPAL/CELADE (1991), en este período “América Latina conoció una etapa de importante expansión económica, en la cual cupo un papel destacado a las estrategias de industrialización”. Según la CEPAL,

Durante este período, la hegemonía de las formas productivas agrarias, en cuanto a su contribución al producto y al empleo, pasó a ser contrarrestada por el impulso manufacturero y del sector terciario. Los contenidos sociales de esta transformación han sido trascendentes; las estructuras de clases sufrieron enormes cambios, manifestados en una gran movilidad social y ocupacional, posibilitada por la transferencia de población activa desde las ramas de menor productividad hacia otras que ha sido superior (CEPAL/CELADE, 1991, p. 1).

El estudio de la CEPAL, apunta que “la traslación de las bases económicas y sociales ocurrida en esa era de transición se encarnó en el espacio regional, de manera que el locus de la interacción entre producción y reproducción se fue transfiriendo desde el medio rural al urbano” (p. 1).

Para explicar el grado ya elevado de urbanización de Argentina y Uruguay, el estudio de la CEPAL señala que “acontecimientos migratorios internacionales coadyuvaron decisivamente a elevar las tasas de crecimiento demográfico y urbano antes de 1930” (CEPAL, 1991, p. 7).<sup>65</sup>

Brasil, país de mayor tamaño territorial, arrancó desde niveles menores en 1930, pero al llegar en 1980, ya tenía un grado de urbanización de 67 por ciento y había disminuido la brecha entre los países de niveles más altos de urbanización de la región, conforme se puede constatar en el Cuadro 3.6.

En el caso de Brasil, también se puede argumentar que el proceso de urbanización está estrechamente vinculado a los cambios estructurales en la economía brasileña, notablemente con el proceso de industrialización acelerado, como se ha demostrado anteriormente.<sup>66</sup> Uno de los reflejos de la creciente utilización de mano de

---

<sup>65</sup> Los componentes del crecimiento de la población total son la natalidad y la mortalidad (crecimiento vegetativo) y el saldo migratorio internacional, mientras que los componentes del crecimiento de las poblaciones urbana y rural son, además de la natalidad, la mortalidad y el saldo migratorio internacional respectivos, la migración neta rural-urbana, la reclasificación de localidades y la anexión o pérdida de espacio poblado y desde las poblaciones rural y urbana. (Lattes, 2000, p. 52, nota de pie n. 5).

<sup>66</sup> Esta tendencia a un aumento cada vez mayor en el grado de urbanización, no constituye una novedad histórica. Los países capitalistas de primera generación, como Inglaterra, y la segunda generación, tales como los del continente europeo, los Estados Unidos y Japón, todos mostraron la misma tendencia, es

obra por el sector industrial fue la incorporación de trabajadores que antes se encontraban en las actividades agrícolas. Y la migración interna, además del crecimiento vegetativo de la población, fue uno de los vínculos más importantes con el intenso crecimiento urbano-industrial que resultó en grandes cambios estructurales en la sociedad brasileña, a partir de 1930.<sup>67</sup>

**Cuadro 3.6.** América del Sur – Grado de urbanización (1930-1980)

Países	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Argentina	57,2	60,5	65,3	72,0	78,5	83,0
Bolivia	24,5	27,0	30,0	33,5	38,2	44,7
Brasil	24,0	26,4	36,0	44,9	55,9	67,3
Colombia	24,5	30,6	38,1	48,5	57,4	64,2
Chile	49,5	52,4	59,9	68,1	75,1	81,2
Ecuador	22,0	25,0	28,5	34,4	39,6	47,1
Paraguay	30,0	31,8	34,6	35,6	37,0	41,5
Perú	26,5	30,5	35,5	46,3	58,1	64,2
Uruguay	63,0	67,0	72,5	78,0	82,0	85,1
Venezuela	27,0	33,5	47,0	62,0	75,0	83,0

Fuente: CEPAL/CELADE, 1991, adaptado de Cuadro 2, p. 8.

Como se ha demostrado, todo el nuevo proceso de industrialización que se inicia a partir de 1930 con el primer gobierno de Getúlio Vargas, que se torna más intenso a partir de mediados de la década de 1950 (gobierno de Juscelino Kubitschek) y que además, toma un nuevo impulso a partir de la segunda mitad de la década de 1960 y persiste durante la década de 1970 (gobiernos militares), desarrolló un mercado laboral y la formación de un mercado interior muy significativos. Esos factores propiciaron la formación de aglomeraciones urbanas que más tarde se han evolucionados para ciudades medias y grandes y hasta metrópolis. Esas áreas urbanas atrajeron a las personas de todas las partes del país, con expectativa de mejorar su bien-estar y posición social, en la búsqueda de empleo y de otros equipamientos económicos y sociales típicamente urbanos, reales o imaginarios, tales como infraestructura básica de servicios públicos y accesibilidad a los sistemas educativos y de salud.

---

decir, una transferencia masiva de la población rural a las ciudades, alcanzando niveles de urbanización que van desde el 85,0 al de 95,0%.

<sup>67</sup> Hasta la década de 1940, la urbanización acompañó la tasa de crecimiento industrial. Sin embargo, con el aumento del ritmo de crecimiento de la población y la escalada simultánea de la migración interna, entre 1950 y 1970, la urbanización aumentó más rápidamente que las oportunidades de empleo en la industria manufacturera, lo que se denominó "hiperurbanización" - la incapacidad del sector industrial para absorber mano de obra {...}. Pero el marcado aumento de la tasa de crecimiento de la industria manufacturera a comienzos de los años setenta, especialmente en Sao Paulo {...}, las tasas de crecimiento se volvieron a igualar y el fantasma de la hiperurbanización se desvaneció gradualmente. (Silva, 2008, p. 491).

Todos esos beneficios sociales resultado del vigoroso crecimiento industrial y económico se pueden considerar altamente inclusivos en el concepto de instituciones de Acemoglu y Robinson.

Otro tema crucial que implica el proceso de crecimiento industrial y económico de Brasil es la cuestión de la distribución de los frutos del progreso económico: la cuestión de la distribución del ingreso. Acerca de este tema, muchos investigadores hacen hincapié en el aspecto de la creciente concentración de la renta o la mala distribución de los beneficios del crecimiento económico. Lo que se quiere discutir aquí, es que, aunque no se quiera negar el problema de la concentración de la renta, es importante considerar y valorar otros aspectos que resultaron en significativas mejoras al bienestar de los individuos y de las familias.

Acerca del dilema *crecimiento vs. distribución* durante el proceso de crecimiento económico de Brasil, Mario Henrique Simonsen,<sup>68</sup> economista que actuó activamente con los gobiernos del régimen militar, constata que en aquél momento, ante el éxito del crecimiento económico, “se manifestaban algunos retos a los aspectos distributivos del crecimiento: el desarrollo de Brasil se estaba promoviendo a expensas de la creciente desigualdad de ingresos, beneficiando sólo la capa más rica de la población, a expensas de los más pobres” (Simonsen, 1972, p. 48).

Pero, para el autor, la concentración del ingreso como alternativa de crecimiento sería “natural que, en ciertas etapas del proceso de desarrollo,” como se encontraba Brasil, “aumenten las tasas de las desigualdades de ingresos individuales,” porque de acuerdo con Teoría Económica, “la transición de una fase de estancamiento o semiestancamiento hacia una de crecimiento acelerado suele exigir sacrificios que naturalmente involucren cierto aumento de la concentración de ingresos, o en las manos de determinados individuos, o en poder del Estado” (p. 56).

El autor explica ese aspecto teórico de la concentración del ingreso, como sigue:

En primer lugar, porque los altos niveles de actividad provocan, en esa transición, el crecimiento natural de las ganancias en manos de las empresas y, en consecuencia, un incremento en los ingresos de los empresarios y directivos. En segundo lugar, porque existe la necesidad de cierta concentración, con el fin de transferir recursos de aquellos más propensos a consumir para los más propensos a ahorrar. En tercer lugar, debido a que el crecimiento acelerado causa como efecto de transición, una diferenciación entre los mercados de mano de obra calificada y no calificada, intensificando la demanda y los precios en el primer mercado. En cuarto lugar, porque es

---

<sup>68</sup> Mario Henrique Simonsen, Ingeniero y Economista brasileño. Fue Presidente del Banco Central de Brasil, en el gobierno de Castelo Branco, Ministro de la Hacienda durante el gobierno de Ernesto Geisel y Ministro de la Planificación, en el gobierno de João Baptista de Figueiredo.

necesario que el mercado establezca un premio a los que más se destacan en términos de capacidad técnica y empresarial (Simonsen, 1972, p. 56).

En resumen, Simonsen (1972) reconoce que "el desarrollo económico, en ciertas etapas, implica {...} un aumento en el grado de concentración de los ingresos individuales." Pero el reconocimiento de ello por parte del gobierno de Brasil, le llevó a adoptar "un conjunto de medidas para lograr una distribución más equitativa del ingreso, sin perjuicio del ritmo de crecimiento del producto real." Estas medidas consistieron "en extender el sistema educativo del país, a fin de maximizar la democratización de las oportunidades" y también "la creación de fuentes de ingresos individuales no disponibles para su consumo inmediato, pero asociados con un mecanismo de ahorro forzado a la acumulación patrimonial," presentando dos ejemplos considerados más importantes, el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio-FGTS y el Programa de Integración Social-PIS (pp. 56-59).

También acerca del tema distributivo, David Denslow Jr. y William G. Tyler, economistas del Banco Mundial, desarrollaron un estudio (1983)<sup>69</sup> en que analizan los indicadores y la desigualdad de ingresos para Brasil. Los datos del estudio están en el Cuadro 3.7 que presenta estimaciones de la proporción del ingreso total que va a diferentes grupos de deciles para la población económicamente activa total del país en 1970 y 1980, donde se pueden discernir pocos cambios, y también presenta estimaciones de los ingresos medios para cada grupo de deciles. La columna "Cambio porcentual" muestra la variación porcentual de cada decil entre las dos fechas.

Los autores señalan que "los cambios en la desigualdad general en la distribución del ingreso no son claramente discernibles entre 1970 y 1980 {...}." Los autores plantean que "en general, los ingresos reales absolutos aumentaron para todos los grupos de decil, lo que sugiere una reducción de la pobreza durante la década de 1970" (p. 16).

Al comentar los datos analizados en el estudio, que se muestran en el Cuadro 3.7, los autores constatan que "el ingreso promedio de todos los grupos {...}, aumentó alrededor de un 49%" y que "comparando 1970 y 1980, todos los grupos de decil

---

<sup>69</sup> Denslow Jr & Tyler (1983). Los autores utilizan datos de las tabulaciones avanzadas de los Censos Demográficos de 1970 y 1980, periodo ese que dicen que "la economía brasileña ha experimentado un crecimiento económico sustancial". En el estudio hacen cálculos y presentan el Coeficiente de Gini y el Índice de Theil y deciles de ingreso estimados para 1970 y 1980. Hacen comparaciones absolutas y relativas de los ingresos por grupos de deciles en que presentan las estimaciones de la proporción del ingreso total que va a los diferentes grupos de decil para la Población Económicamente Activa total del país en 1970 y 1980.

participaron de este aumento”. Así siendo, los autores plantean que “las ganancias del rápido crecimiento económico durante los años 1970 estuvieron ampliamente distribuidas. Todos los grupos de deciles observaron aumentos sustanciales del ingreso real” (p. 16).

**Cuadro 3.7.** Brasil - Medidas de ingresos relativos y absolutos para grupos de deciles de ingresos, Población Económicamente Activa, 1970 y 1980

Decil	Porcentaje acumulado de ingresos		Porcentaje de ingresos		Ingreso promedio		Cambio porcentual
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	
1	1,16	1,18	1,16	1,18	933	1.404	50
2	3,21	3,20	2,05	2,03	1.650	2.422	47
3	6,22	6,15	3,00	2,95	2.415	3.519	46
4	10,03	9,72	3,81	3,57	3.064	4.260	39
5	15,05	14,13	5,02	4,41	4.037	5.264	30
6	21,22	19,71	6,17	5,58	4.959	6.658	34
7	28,43	26,87	7,21	7,17	5.798	8.555	48
8	38,38	36,75	9,95	9,88	8.003	11.794	47
9	53,53	52,11	15,15	15,36	12.178	18.337	51
10	100,00	100,00	46,47	47,89	37.366	57.183	53
<b>Promedio</b>							<b>49</b>

Fuente: Denslow & Tyler (1983), Table 5, p. 17.

Nota de los autores: Las cifras de 1970 se basan en el Cuadro 8 de las Tabulaciones Avanzadas del Censo Demográfico, 1970. Las cifras correspondientes a 1980 provienen de los cuadros 5.2 y 5.3 de las Tabulaciones Avanzadas do Censo Demográfico, 1980. Los ocho intervalos de ingresos informados se convierten en deciles con la aproximación polinómica descrita por Kakwani (1980, pp.103-104). Para ambos años, los datos describen a los miembros de la población económicamente activa con ingresos positivos e informan esos ingresos a los encuestados.

Los autores ponen de relieve que,

los resultados muestran que ha habido progresos sustanciales en la mejora de los niveles de vida durante los años setenta. *Las medidas de pobreza no relacionadas con los ingresos demuestran un progreso considerable*, (cursivas añadidas)<sup>70</sup> a pesar de los continuos y apremiantes problemas de la pobreza. Los ingresos reales medios también han aumentado sustancialmente, incluso entre el 40% más pobre de la población económicamente activa (Denslow & Tyler, 1983, p. 29).

<sup>70</sup> Los autores se utilizan de la definición del propio Censo Demográfico de 1980 para decir de qué tratan “las medidas no relacionadas con la pobreza y el bienestar” instituidas en censos anteriores: Estos indicadores socioeconómicos incluyen medidas de alfabetización, escolaridad, matrícula, tamaño y composición de los hogares, participación en la fuerza de trabajo, acceso a servicios sociales, características de vivienda, condiciones de vivienda y posesión de bienes de consumo duraderos. A lo largo del estudio, los autores citan a algunos ejemplos de esos indicadores: “El progreso material y la reducción de la pobreza durante el decenio de 1970 también se reflejan en la expansión de la posesión de bienes de consumo duraderos y servicios por parte de las familias. {...}.De particular interés es la expansión en los hogares provistos de electricidad. Un total de 48% de los hogares brasileños en 1970 recibieron electricidad. En 1980, la proporción había aumentado a 67%. {...}. Para el conjunto de Brasil en 1980 el 50% de todos los hogares poseía un refrigerador, un 76% una radio, un 55% una televisión y un 22% un automóvil. Estas cifras, y su crecimiento, atestiguan la expansión del nivel de vida de las clases medias europeas o americanas en Brasil y/o la proletarización del consumo de bienes de consumo duraderos.” (Denslow Jr. & Tyler, 1983, p. 9).

En la conclusión de su estudio, Denslow y Tyler sostienen que “los resultados muestran que ha habido progresos sustanciales en la mejora de los niveles de vida durante los años setenta” (p. 29).<sup>71</sup>

Los datos y conclusiones de Denslow y Tyler (1983) son corroborados por Silva (2008, p. 502) que sostiene que con respecto a la distribución del ingreso y los niveles de vida, con tasas de crecimiento económico a los niveles observados durante el período de 1960 a 1980, “los procesos redistributivos tendrían que haber sido muy deformados para no haber producido algunas mejoras en las condiciones de las clases más pobres.” El autor pone de manifiesto que “de hecho, si se miden las diferencias en las dos décadas comprendidas entre 1960 y 1980 para Brasil en su conjunto, se observa que, a pesar de una marcada tendencia a la distribución concentrada de los ingresos individuales, parece haber habido una reducción sustancial de la pobreza.” Para el autor, “los datos relativos a la distribución del ingreso entre la población económicamente activa sugieren que el ingreso promedio general aumentó 155 por ciento en términos reales (precios de 1986) durante las dos décadas - una tasa de 4,7 por ciento al año.” Más importante aún, comprueba el autor,

los ingresos medios aumentaron significativamente en todos los deciles entre 1960 y 1970 y entre 1970 y 1980. Si tomamos los ingresos medios en cada grupo de decil, su patrón de crecimiento en ambos períodos tendió a tomar la forma general de una curva en U, siendo el más bajo justo en la media de distribución, en el quinto y sexto deciles. Estos grupos de decil corresponden en general a los niveles sociales de trabajadores manuales urbanos no cualificados. Aun así, estos niveles de crecimiento mínimo podrían presumir un aumento promedio de 3,1 por ciento anual. Las discrepancias dentro de este patrón general se encuentran en el período 1960-1970 y se refieren a los dos deciles en los extremos: mientras que el decil superior más que duplicó sus ingresos durante esta década, en el mismo período el decil inferior muestra un crecimiento total de sólo 9 por ciento, en ingresos reales. Aunque en los próximos diez años se observan tasas de crecimiento promedio generalmente más bajas, aparentemente no hay gran discrepancia en el patrón general descrito, con las mismas ganancias sustanciales en el ingreso real en todos los deciles y las mismas tasas de crecimiento relativamente más altas en los extremos (Silva, 2008, pp. 502-503).

Al analizar los datos, el autor concluye que “esto implica que la fórmula usual de ricos se hacen más ricos y los pobres se hacen más pobres’ no es una descripción precisa del proceso de concentración de ingresos en aquel momento.” Es decir, “los ricos y los pobres se hicieron más ricos y si, por un lado, es cierto que ‘los ricos se hicieron más ricos’, por el otro, no fueron los pobres los que se hicieron relativamente

---

<sup>71</sup> Sin embargo, esto no sugiere que la desigualdad de ingresos y la pobreza no sigan siendo, o no deberían seguir siendo, las principales áreas problemáticas que preocupan a los responsables de las políticas brasileñas. (Denslow Jr & Tyler, 1983, p. 30).

más pobres sino los que se encontraron más en el centro de la distribución del ingreso (Silva, 2008, p. 503).

En este sentido, un estudio de Hoffmann (1995) también corrobora la tesis de que "en el período 1960-80 hubo una sustancial reducción de la pobreza absoluta", en Brasil. El Cuadro 3.8 muestra los principales indicadores de desigualdad y pobreza para la distribución del ingreso entre personas económicamente activas con ingresos, de acuerdo con datos de los censos demográficos de 1960, 1970 y 1980.

Se observa un significativo crecimiento en el rendimiento medio y mediano, siendo que en los años 1970 el crecimiento fue más intenso. El índice de Gini fue de 0,504 en 1960, 0,561 en 1970 y 0,592 en 1980, reflejando una disminución de la participación de la renta total del 50% más pobre, de 18,0% en 1960, a 13,8% en 1980. Por el lado negativo, se verifica que el 10% más rico aumentó de 40,5% a 49,6%, en el mismo período. Por otro lado, como aspecto positivo, se constata una disminución del porcentaje de pobres, considerada como la proporción de personas económicamente activas con rendimiento real inferior a uno salario mínimo, que pasó de 58% en 1960 para el 34%, en 1980.

**Cuadro 3.8.** Brasil - Rendimiento medio, desigualdad y pobreza absoluta en la distribución de renta entre personas económicamente activas con rendimiento, en 1960, 1970 y 1980

Estadística		1960	1970	1980
Rendimiento medio <sup>1</sup>		1,340	1,665	2.026
Rendimiento mediano <sup>1</sup>		0,870	0,920	1,399
Índice de Gini		0,504	0,561	0,592
Participación en la renta total de los	50% más pobres	18,0	15,6	13,8
	10% más ricos	40,5	46,7	49,6
Porcentaje de pobres <sup>2</sup>		58	55	34

*Fuente:* Datos básicos de los censos demográficos de 1960, 1970 y 1980. En: Hoffmann (1995, p. 278).

Notas del autor: 1. En unidades de valor real igual al salario mínimo de ago/1980, usando el deflactor implícito de las cuentas nacionales para el período 1960-70 y el Índice de Costo de Vida del Dieese para el período 1970-80. 2. La línea de pobreza interpolada tiene un valor real igual al salario mínimo de agosto de 1980.

Para Hoffmann (1995), en la década de 1960, el crecimiento económico fue moderado, con el PIB per cápita aumentando cerca del 36%. (Tema discutido en el capítulo 2). El autor sostiene que "el efecto de ese crecimiento sobre el grado de pobreza absoluta fue en gran parte anulado por un intenso crecimiento de la desigualdad de la distribución de la renta", reflejado en el Índice de Gini (p. 277). Ya en la década de 1970, "el crecimiento fue más intenso, con el PIB per cápita aumentando el 81%". Así siendo, para el autor, "el crecimiento de la desigualdad fue mucho menos intenso



que en la década anterior". De esta manera, el autor concluye que "ocurrió una sustancial reducción en la pobreza absoluta", al final de la década de 1970.

En síntesis, en lo que se refiere a la distribución de riqueza y del ingreso en Brasil, como resultado del proceso de industrialización y de los cambios estructurales en la economía, se verifica que, aunque los indicadores de desigualdad permanecieran todavía elevados en 1980 - si se comparan con los que serían deseables en términos ideales de patrón social -, se puede afirmar que hubo, de hecho, una mejora sustancial en los indicadores de renta media y pobreza y, por lo tanto, de bienestar social, a partir de la década de 1930.

Para ello, se tiene en cuenta la evolución de los ingresos de los estratos de población de ingresos más bajos. Se observó que la población de los diez por ciento (decil) de menores ingresos, habían avanzado constantemente hacia los estratos de mayores ingresos. Es decir, aunque se discuta la existencia de concentración de la riqueza, los datos demuestran que los estratos más pobres obtuvieron mejoras absolutas significativas. En general, los ingresos absolutos reales aumentaron para todos los grupos de decil y también se constataron indicadores de reducción de la pobreza especialmente durante la década de 1970, años finales del período.

Además, durante el gobierno del régimen militar, se crearon instituciones que dieron lugar a fuentes de ingresos individuales, que no estaban disponibles para su utilización inmediata, ya que estaban vinculadas a un mecanismo de ahorro forzoso destinado a la acumulación de activos, que podrían utilizarse sólo después de la jubilación. Son ejemplos, el Programa de Integración Social – PIS que fue creado con el objetivo de promover la integración de los trabajadores en la vida cotidiana y en el desarrollo de las empresas y especialmente el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio – FGTS. Con los recursos de este último, el Sistema de Financiación de la Vivienda, a través del Banco Nacional de la Vivienda se convirtió en un poderoso organismo financiero que ha permitido financiar la adquisición de la vivienda a los trabajadores, que por su vez, contribuyó para un fuerte crecimiento de la construcción, el saneamiento básico y otros programas de infraestructura urbana, que por sus características especiales, todos tienen un fuerte componente incluyente, en el concepto de Acemoglu/Robinson.

Sin embargo, a pesar de los avances económicos y sociales alcanzados en el período, el país tendría que continuar progresando para alcanzar un estándar de país considerado plenamente desarrollado.

### 3.4 INSTITUCIONES Y ORGANISMOS EMPRESARIALES

En las secciones anteriores se caracterizó la evolución y las transformaciones del sector industrial y su relevancia para el crecimiento económico brasileño.

En esta sección, se quiere destacar, aunque de manera muy sintetizada, la importancia de la participación de la clase empresarial/industrial en las instancias del Gobierno y su eventual influencia en las políticas económicas, y cómo se ha dado esta interlocución entre las entidades representativas de los empresarios industriales y los organismos públicos e instituciones políticas.

Como se verá con más detalles en el capítulo cuatro, el Gobierno Vargas reguló al mismo tiempo la sindicalización de los trabajadores/obreros y de los empleadores/empresario a través del Decreto n. 19.770, de 1931. En su Artículo primero, el Decreto establece que,

Tendrán los derechos y deberes regulados por el presente decreto, pudiendo defender, ante el Gobierno de la República y por intermedio del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, sus intereses de orden económico, jurídico, higiénico y cultural, todas las clases patronales y obreras que, en el territorio nacional, ejerzan profesiones idénticas, similares o conexas, y que se organizan en sindicatos, independientes entre sí {...} Decreto-ley n. 19.770, art. 1).

Así, la regulación de la representación de las entidades sindicales tanto de la clase obrera como de la clase patronal fue una iniciativa del propio gobierno Vargas, luego de ocupar el Gobierno Provisional de Brasil. El Decreto también establecía que, los sindicatos podrían organizarse (con al menos tres sindicatos) en una federación regional y (con al menos cinco federaciones) en una confederación nacional (Art. 3°).

De acuerdo con Albuquerque (2011), al asumir el gobierno de manera provisional, en 1930, Vargas “intentó legitimar su gobierno con el apoyo popular”. El autor señala que “para ello, efectuó reformas constitucionales e introdujo las grandes cuestiones sociales en la agenda del Estado” (p. 265). Con respecto a las clases empresariales,” se constituyó un modelo corporativo con la inclusión de ésta clase en el aparato decisorio del Estado, estructurado en forma de consejos estatales” (p. 266).

Inicialmente, hasta la década de 1920, los industriales de São Paulo configuraban, desde aquella época, el principal centro industrial del país, y se reunían en la Asociación Comercial de São Paulo. En 1928, fue creado el Centro de las

Industrias del Estado de São Paulo (CIESP).<sup>72</sup> De acuerdo con su estatuto de creación, referenciado por Calicchio (2001, p. 1309), de entre sus objetivos, el CIESP se proponía “a cooperar con el gobierno en el estudio y en la solución de cuestiones directamente vinculadas a los intereses de la industria y a pleitear junto a los poderes públicos reformas y medidas en beneficio de la clase”.

A través del Decreto 19.770, el presidente Getúlio Vargas institucionalizó un modelo sindical basado en asociaciones de clase, federaciones estatales y confederaciones. Conforme Calicchio (2001, p. 1309), como el CIESP no podía incluir sindicatos, sino sólo firmas individuales, se hizo más conveniente para la clase industrial hacerse representar por una federación. De este modo, el CIESP se convirtió en la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), conservando, sin embargo, el carácter de asociación civil. Sólo el 22 de marzo de 1937 se creó una entidad sindical específicamente representativa de los intereses de la industria, la Federación de las Industrias Paulistas (FIP). Esta entidad congregaba a los sindicatos patronales del Estado, cuyos presidentes integraban también el consejo consultivo de la FIESP.

En 1939, un nuevo normativo, el Decreto-Ley n° 1.402<sup>73</sup> actualizó la legislación sindical. De acuerdo con Calicchio (2001, p. 1309), como consecuencia de ello “se hizo necesario adaptar las entidades de clase existentes a las nuevas exigencias legislativas”. Según la autora, debido al caso de que el término *federación* había pasado a ser privativo de los órganos sindicales de segundo grado (es decir, de ámbito estatales), la FIESP “resolvió adoptar el nombre primitivo de la entidad”. Así que se retomó “la denominación de Centro de las Industrias del Estado de São Paulo (CIESP) para poder subsistir como asociación civil sin chocar con la ley sindical vigente”. No obstante, señala la autora, que la FIP, que era una asociación sindical, adoptó la denominación de Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), siendo reconocida por el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio como entidad sindical en mayo de 1942, conforme lo dispuesto en la nueva legislación de 1939.

Finalmente, aún de acuerdo con Calicchio (2001),

---

<sup>72</sup> Originariamente existía la Asociación Comercial de São Paulo, fundada en 1894, y que, hasta mediados de la década de 1920, fue el principal portavoz de los hombres de negocios del Estado. En 1917, la Asociación Comercial absorbió el Centro de Comercio e Industria de São Paulo. Sin embargo, a pesar de esta vinculación, la asociación no dejó de ser controlada casi exclusivamente por comerciantes, en detrimento de los intereses relacionados con la industria (Calicchio, 2001, p. 1309).

<sup>73</sup> Decreto-Ley n. 1.402, de 5 de julio de 1939. Regula la asociación en sindicato.

A partir de entonces, pasaron a coexistir el CIESP, entidad civil, y la FIESP, entidad sindical. Ambas actuaban y funcionaban conjuntamente, apareciendo ligadas bajo el título CIESP/FIESP en sus informes oficiales. La diferencia entre las dos asociaciones era meramente formal: el CIESP se reservaba el derecho de actuar sin la supervisión del gobierno, mientras que la FIESP representaba oficialmente a los industriales paulistas ante los órganos gubernamentales. En la práctica, las dos entidades de cúpula de la industria paulista presentaban total afinidad de puntos de vista (p. 1309).

En 1940, a través del Decreto-Ley n. 2.363<sup>74</sup>, el gobierno federal confería a las asociaciones civiles la prerrogativa de colaborar con el Estado en calidad de órganos técnicos y consultivos. Un año más tarde, en 1941, por el Decreto n. 7.551,<sup>75</sup> el CIESP fue reconocido como órgano técnico y consultivo del gobierno federal, conforme expresa en su artículo primero:

Se concede a la actual Federación de las Industrias del Estado de São Paulo, asociación civil, con sede en la capital del Estado de São Paulo {...}, para el fin de colaborar con el Gobierno, como órgano técnico y consultivo, en el estudio y solución de problemas, que se relacionen con los intereses económicos y profesionales, por ella defendidos y coordinados (Art. 1.).

Otro organismo de representación de la clase patronal de la industria, éste de ámbito nacional, es la Confederación Nacional de la Industria. Fue creada el 12 de agosto de 1938 y, según Calicchio y Couto (2001, p. 1498), “reconocida por carta del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, el 17 de septiembre del mismo año”. Fue precedida por la Confederación Industrial de Brasil, fundada en 1933.

Conforme a sus estatutos, aprobados en el acto de su fundación, citado por Calicchio y Couto (2001, p. 1498), la CNI "fue constituida para fines de estudio, defensa y representación legal de las categorías económicas de la industria, en el marco de la organización corporativa brasileña".

Los empresarios industriales actuaron y ejercieron influencia en las instancias y organismos políticos-gubernamentales de diversas maneras, ya sea directamente a través de sus entidades representativas o indirectamente como miembros indicados por éstas, en los órganos y comisiones estatales. De acuerdo con Diniz (1999, p. 165), “este sistema promovió la participación de los empresarios en la estructura decisoria de las comisiones y de los consejos económicos integrados a la burocracia gubernamental, entre los años 1930 y 1980”.

---

<sup>74</sup> Decreto-Ley n. 2.363, de 3 julio de 1940. Confiere a las asociaciones civiles, a juicio del Gobierno, la función técnica consultiva.

<sup>75</sup> Decreto-Ley n. 7.551, de 17 de julio de 1941. Concede a la actual Federación de las Industrias del Estado de São Paulo las prerrogativas del apartado "e" del art. 3º del decreto-ley n. 1.402, de 5 de julio de 1939 (Art. 3º Son prerrogativas de los sindicatos: e) colaborar con el Estado, como órganos técnicos y consultivos en el estudio y solución de los problemas que se relacionan con la profesión).

Según Albuquerque (2011), en el Estado Varguista “se creó una estructura corporativa compuesta por institutos, autarquías, y consejos técnicos, siendo que estos últimos presentaban naturaleza consultiva, normativa, y/o deliberativa, en las áreas de consumo, producción, comercio exterior, y protección de la industria naciente”. Para el autor, de esa manera “los grupos de intereses económicos pasaron a tener representación directa en los consejos técnicos”.

Por lo tanto, de acuerdo con Albuquerque (2011), a partir de 1930,

La clase empresarial fue buscando nuevas formas de mediación política. Evolucionó del patrimonialismo hacia modos de representación corporativa, asociativa, constituyó organizaciones civiles de estudios e investigaciones de temas transectoriales, amplió su influencia en el legislativo, y participó en un amplio proceso de concertación política (p. 265).

Fue así que, de conformidad con Bianchi (2001, p. 124), los empresarios industriales pasaron a actuar activamente en la formulación del proyecto industrial de Vargas a través de sus entidades representativas.

Diniz (1978) describe que, entre la gran cantidad de órganos de naturaleza consultiva creados al inicio del Gobierno Vargas, para actuar en el área económico-financiera, estaban el Consejo Federal de Comercio Exterior (CFCE), el Consejo Técnico de Economía y Finanzas (CTEF), del Ministerio de Finanzas, el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial (CNPIC) y la Comisión de Planificación Económica (CPE), todos en el área directamente vinculada a los intereses de los grupos económicos.<sup>76</sup>

Además de estos, en la década de 1960 se crearon otros consejos, tales como el Consejo Monetario Nacional (CMN), el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI), el Consejo de Desarrollo Económico (CDE), y el Consejo Interministerial de Precios (CIP), de entre otros.

De acuerdo con Diniz (1978, p. 116), todos estos “son importantes órganos asesores que forman parte del aparato burocrático estatal” y las corporaciones empresariales participaban de sus consejos técnicos. Aunque sin función normativa, los empresarios “ejercían influencia significativa en el proceso decisorio, formulando dictámenes, sugerencias y anteproyectos de decretos que eran encaminados a las instancias decisorias superiores”.

---

<sup>76</sup> Todos estos órganos, comisiones y consejos serán presentados, descritos y caracterizados en el Capítulo 4 *Instituciones y organismos públicos*, a continuación.

Se puede describir algunos ejemplos de la participación de las entidades industriales en los organismos gubernamentales.

En la primera mitad de la década de 1930, se creó el Consejo Federal de Comercio Exterior (CFCE)<sup>77</sup> que en los "considerandos" del Decreto de creación, se proponía ser "un órgano coordinador de todos los departamentos federales y estatales de producción del país y de sus clases productoras. Según Diniz (2001), el CFCE actuaría como un canal de acceso de los grupos empresariales del Estado, situándose entre órganos que institucionalizarían la práctica corporativista de representación de intereses privados en el aparato estatal.

De acuerdo con la interpretación de Jáuregui (2000, p. 65), el CFCE "tenía la función de coordinación de la relación entre el Gobierno Federal y las entidades representativas de los productores, pero a su vez coordinaba todas las agencias estatales vinculadas al comercio exterior y a la producción".

Aún en la década de 1930, en plena vigencia del llamado Estado Nuevo del Gobierno Vargas se creó el Consejo Técnico de Economía y Finanzas (CTEF). En los "considerandos" del Decreto de creación del CTEF afirma tratarse de "un órgano técnico y consultivo con la atribución de estudiar {...} cuestiones de orden económico-financiero de la Unión, de los Estados y Municipios". De acuerdo con Diniz (2001, p. 1557), el "principio corporativista de representación de la comunidad de los negocios en el interior del Estado se reflejaba en el sistemático nombramiento de representantes del empresariado industrial, financiero y comercial en la composición del consejo". Por tanto, aún según la autora, "el consejo se transformaría de hecho en importante canal para expresión y articulación de los intereses de la iniciativa privada en la máquina estatal". En el marco de las diversas atribuciones del CTEF, Diniz (2001, p. 1558) sostiene que, "en lo que se refiere a la política crediticia {el Consejo}, participaría del debate en torno a la institucionalización del crédito industrial en el país".<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> La creación de Institutos, Autarquías y Consejos Técnicos estaban previstos en la Constitución de 1934, que estipulaba que "cada Ministerio será asistido por uno o más Consejos Técnicos, coordinados, según la naturaleza de sus trabajos, en Consejos Generales, como órganos consultivos de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal" (CF 1934, Art. 103).

<sup>78</sup> Con la extinción del CTFE en 1971, todo su acervo pasó al ámbito de un nuevo órgano creado en el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Economía y Finanzas, cuyas funciones se relacionan con el desarrollo y actualización de un sistema integrado de información sobre las directrices y medidas de política económico-financiera del gobierno (Diniz, 2001, p. 1558).

En 1942, ante la necesidad de un esfuerzo de guerra, el gobierno brasileño creó a través del Decreto-Ley n. 4.750,<sup>79</sup> la Coordinación para Movilización Económica (CME), en que establecía la movilización de los recursos económicos de Brasil. Dentro de la CME, se creó un Servicio de Protección Industrial (SPI), con el objetivo de planificar el funcionamiento y la expansión del sector manufacturero del país y de promover la producción industrial brasileña, tanto para adaptarla al esfuerzo de guerra como para mantener el ritmo de las actividades económicas.

De acuerdo con Calicchio y Couto (2001, p. 1502), preocupados por el problema de la escasez de mano de obra calificada, los órganos empresariales (CIESP/FIESP) apoyaron el Decreto-Ley n° 4.048<sup>80</sup> del gobierno. El referido decreto determinaba que competía al Servicio Nacional de Aprendizaje de los Industriales (SENAI), "organizar y administrar, en todo el país, escuelas de aprendizaje para industrias" (Art. 2). También establecía que el Servicio Nacional de Aprendizaje de los Industriales sería "organizado y dirigido por la Confederación Nacional de la Industria" (Art. 3).

Según Calicchio y Couto (2001, p 1502), "el servicio sería costado por una contribución de los empleadores de las actividades productoras en la industria, transportes, comunicación y pesca", y fue creado "con la finalidad de organizar escuelas de aprendizaje para obreros en establecimientos industriales de todo el país, perfeccionando así el nivel técnico de la fuerza de trabajo brasileña".

También en una actividad conjunta de las entidades empresariales con el gobierno, en 1946, a través del Decreto n. 9.043,<sup>81</sup> se creó el Servicio Social de la Industria (SESI) para prestar asistencia médico-social a los empleados y sus familias, conforme determinaba en su artículo primero:

Se atribuye a la Confederación Nacional de la Industria el cargo de crear el Servicio Social de la Industria (SESI), con la finalidad de estudiar planificar y ejecutar directa o indirectamente, medidas que contribuyan al bienestar social de los trabajadores en la industria y en las actividades asimiladas, compitiendo para la mejora del patrón general de vida en el país y, así, para el perfeccionamiento moral y cívico y el desarrollo del espíritu de solidaridad entre las clases (Art. 1.).

---

<sup>79</sup> Decreto-Ley n° 4.750, de 28 de septiembre de 1942. Moviliza los recursos económicos de Brasil, y da otras providencias.

<sup>80</sup> Decreto-Ley n. 4.048, de 22 de enero, de 1942. Crea el Servicio Nacional de Aprendizaje de los Industriales (SENAI).

<sup>81</sup> Decreto-Ley n. 9.403, de 25 de junio de 1946. Atribuye a la Confederación Nacional de la Industria el encargo de crear, organizar y dirigir el Servicio Social de la Industria, y da otras providencias.

Al final de la década de 1940, segundo Calicchio, 2001, p. 1310), en 1948, “el CIESP patrocinó la creación del Foro Roberto Simonsen<sup>82</sup>, núcleo de cultura y de debates a través del cual pasaron a ser programadas las actividades de la entidad”. La autora señala que “como órgano cultural del CIESP, el foro se proponía ‘promover contactos con las demás instituciones de cultura e investigación, y también suscitar la discusión pública de problemas relevantes para la economía industrial y todos los demás sectores a ella relacionados’”.

Con referencia a la participación de la clase empresarial industrial en el proceso de industrialización, Bielschowsky (1991, p. 163), sostiene que el departamento económico de la CNI, que había sido creado en 1946, sería en los años cincuenta y siguientes, “la principal fuente de formulación de las ideas económicas del desarrollismo en el sector privado”. Para el autor, “esas ideas transmitían una doble preocupación: defender un proyecto de industrialización planificada y proteger los intereses del capital industrial privado”.

Sola (1998),<sup>83</sup> citada por Bianchi, 2001, p. 125), señala que en un informe presentado en la década de 1940, los economistas vinculados a la CNI representaban una opción por un modo de organización de la economía basada en los siguientes puntos: 1) industrialización acelerada como resorte propulsor del crecimiento de la renta nacional; 2) el mercado interno como motor del desarrollo económico; 3) preocupación por las dimensiones sociales del desarrollo capitalista, y 4) el Estado como agente de la planificación económica necesaria para el desarrollo.

En la década de 1950, la relación del empresariado industrial con el Estado continuó siendo llevada a cabo a través del Ejecutivo y de los órganos de asesoría por él instituidos. Para Fiori (1993)<sup>84</sup>, citado por Bianchi, 125), “este parece ser el caso de los grupos ejecutivos<sup>85</sup> creados por el gobierno Juscelino Kubitschek con representantes del

---

<sup>82</sup> En homenaje a uno de los exponentes máximos de la industria brasileña, Roberto Cochrane Simonsen, que fue ingeniero, economista, industrial, administrador, empresario, intelectual (miembro de la Academia de Letras de São Paulo y de Brasil), escritor (autor de varias obras de historia económica y de la industria) y político (Diputado Federal y Senador). Fue miembro del consejo consultivo del CNPI y de la CME, y actuó también en Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil. Fue electo y reelecto presidente de la CNI y de la FIESP, de entre otras inúmeras actividades (DHBB/CPDOC).

<sup>83</sup>Sola, L. (1998). *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/FAPESP.

<sup>84</sup> Fiori, J. L. (1993) “Para uma economia política do Estado brasileiro”. *Textos para Discussão. IESP*, São Paulo, n. 11.

<sup>85</sup> Órganos surgidos durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961). En aquel momento, se ligaban al Consejo del Desarrollo, organismo central de planificación directamente subordinado a la Presidencia de la República, y tenían por función elaborar y coordinar los programas sectoriales definidos



sector privado y estatal para definir y acompañar la implementación de los objetivos sectoriales del Plan de Metas”.

A partir de mediados de la década de 1960, de acuerdo con Codato (1997)<sup>86</sup>, citado por Bianchi, 2001, p. 126), "la representación empresarial a la compleja red de instituciones estatales, creada por el régimen militar para la definición de directrices económicas", sigue presente. Según el autor, eso permitió, "una participación directa de los empresarios, asociados a un cuerpo técnico, en el aparato estatal". Un ejemplo, de entre otros, es el caso de la constante presencia de la representación empresarial en el Consejo Monetario Nacional.

De acuerdo con Calicchio (2001), en la década de 1960, además de los citados organismos de asesoría, el CIESP/FIESP poseía también un departamento de comercio exterior y un departamento de coordinación de servicios regionales. En 1965, se creó un grupo permanente de trabajo para los asuntos regionales, órgano auxiliar y consultivo interdepartamental.

Lo anterior demuestra la influencia y la participación de los empresarios industriales en el proceso de desarrollo industrial de Brasil<sup>87</sup> ejercida a través de las asociaciones de clase empresarial y entidades sindicales patronales y sus principales portavoces, en las instancias y organismos gubernamentales, en defensa de los intereses más específicos del sector industrial.

Hay que resaltar que, aunque, obviamente, haya sido de gran interés de los empresarios industriales defender sus intereses en las instancias gubernamentales, no se

---

por la política económica del gobierno. Estos Grupos Ejecutivos continuaron e incluso fueron ampliados en los gobiernos siguientes.

<sup>86</sup> Codato, A. N. (1997). *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS.

<sup>87</sup> Para una comparación entre el papel desempeñado por las asociaciones de clase empresariales argentinas y brasileñas, véase los artículos de Jáuregui (2000) y (2005). En el primer, el autor "analiza el proceso regulador del Estado sobre las economías nacionales de Brasil y de Argentina, basado principalmente en el modelo de los 'consejos técnicos'". Es decir, el autor explora "cómo los respectivos Estados se relacionaron con los diversos actores sociales, particularmente los empresarios, a través de las asociaciones de clase" (Resumen, p. 61). En sus conclusiones, el autor afirma que ambos países tuvieron trayectorias distintas que "llevaron a la plasmación de modelos también diferentes". También sostiene que "la diferencia radica precisamente en la importancia adquirida por las asociaciones de clase como representantes de los sectores propietarios y al mismo tiempo en la existencia de canales legítimos de negociación y de interacción entre burócratas y sindicatos empresarios". (p. 73). En el segundo artículo, el autor analiza los vínculos entre el empresariado argentino y el régimen peronista. Afirma que "la relación privilegiada de Perón al sector obrero, relegaba al empresariado a un papel menos preponderante al que había tenido en el pasado" (Resumen). En comparación a la diferencia del comportamiento de Vargas con el empresariado brasileño y de Perón, el autor argumenta que "las particulares circunstancias en que se forjó la relación entre el régimen peronista e los empresarios justifica las diferencias percibidas entre estos dos modelos de vinculación entre política y economía" (p. 148).

puede inferir o vincular la relación de los empresarios con el gobierno como un fenómeno del *crony-capitalism*<sup>88</sup> o capitalismo de compadreo.

Como ya se ha señalado, fue el propio Gobierno Vargas quien tomó la iniciativa institucional de llamar a los empresarios industriales a participar del debate, sobre los estudios de la planificación y los medios para desarrollar el sector industrial, considerado esencial para alcanzar el desarrollo económico y social. No solo Vargas, sino también Juscelino Kubitschek y los militares lo hicieron. Ni tampoco se entiende que haya sido, propiamente, una imposición de poder de la clase industrial, ya que hasta 1930 y durante un buen período, todavía era la clase agrícola y agroexportadora la que tenía la hegemonía del poder económico. La interlocución de los industriales con el Estado aumentó, por medio de canales formales y legales creados por el propio gobierno, compartiendo los riesgos y beneficios correspondientes a cada una de las partes - y no por medio personal o individual de forma *amiguista*, como se asume en el concepto de *crony-capitalism*. Por lo tanto, se entiende que el proceso de representación de los empresarios industriales en los organismos públicos e instancias gubernamentales, a través de sus entidades sindicales y clasistas, también reflejan la disposición de los diversos gobiernos del país a llamar a la categoría empresaria a ser copártcipe en el proceso de industrialización de Brasil.

---

<sup>88</sup> *Crony-Capitalism*. Capitalismo de amigos. Un sistema económico en el que los familiares y amigos de funcionarios del gobierno y líderes empresariales reciben ventajas injustas en forma de empleos, préstamos, etc. (<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/crony-capitalism>).

## 4 INSTITUCIONES Y ORGANISMOS PÚBLICOS EN BRASIL

El objetivo de este capítulo es identificar y caracterizar las instituciones formales y los organismos públicos creados y/o eventualmente adaptados/modificados, en el período de 1930 a 1980, con objetivos de incentivar las actividades económicas en términos generales, y especialmente promover las actividades del sector industrial. También se tiene como objetivo comprender el papel que cumplieron estas instituciones en el crecimiento industrial y económico de Brasil en el período

### 4.1 EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES EN BRASIL

En el marco teórico se ha señalado la importancia que North (1995) {1990} da al *papel institucional del Estado para el crecimiento económico*, al definir y ser el responsable por la observancia de los *derechos de propiedad*. Acemoglu y Robinson (2012) sostienen que, es el proceso político que incluye a las instituciones políticas que determinan las instituciones económicas y que las instituciones políticas incluyen a *las constituciones, el poder y la capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad*.

En Brasil, a partir del inicio de la década de 1930, se desencadenó una serie de cambios institucionales que resultaron en transformaciones estructurales en la política, economía y sociedad brasileñas. Draibe (2004) señala que a partir de 1930, hubo un “reordenamiento institucional {...} que hizo avanzar la construcción del marco jurídico-político estatal, con el sentido fundamental de establecer nuevos soportes organizacionales y normativos” (p. 55). La autora cita, como ejemplos, la institucionalización del voto universal y secreto, la unificación de los códigos judiciales, la elaboración de la legislación sobre las riquezas, la salud y la educación.

Con referencia al voto universal y secreto, cabe señalar que el Decreto que instituyó el Código Electoral,<sup>89</sup> estableció, por primera vez, el derecho al voto femenino.

---

<sup>89</sup> Decreto n° 21.076, de 24 de febrero 1932. Promulga el Código Electoral. Es considerado elector, el ciudadano con edad mayor de 21 años, sin distinción de sexo, que esté alistado de acuerdo con este Código (Art. 2). Preparado por un comité designado por el entonces ministro de Justicia, el Código Electoral de 1932 regula el alistamiento de los votantes y trajo innovaciones importantes como la introducción del voto femenino y secreto. Además, se estableció la creación de la Justicia Electoral, eliminando del Poder Legislativo, el control sobre su propio proceso de renovación.

Tanto el voto secreto como el voto femenino fueron considerados en aquel momento una gran conquista en términos políticos y sociales.<sup>90</sup>

Fausto (2001) señala que “el Código Electoral trajo algunas importantes innovaciones”, pues a través de esa ley electoral, “se estableció el derecho al voto y su carácter secreto, abarcando ambos sexos”. Es decir, por primera vez “se reconocía el derecho al voto de las mujeres”.<sup>91</sup> El autor también destaca que “la elección para el Legislativo sería proporcional<sup>92</sup>, garantizando así la representación de las minorías”. Además, el autor pone de relieve que “el Código Electoral contribuyó bastante para estabilizar el proceso de elecciones y al menos reducir los fraudes, con la creación de la Justicia Electoral, encargada de organizar y fiscalizar las elecciones y de juzgar recursos” (p. 190-191).

Cabe señalar la importancia del voto como un derecho del pueblo de elegir a sus representantes y de influenciar en el poder político. De acuerdo con IBGE (2012),

No hay duda: la ciudadanía va más allá de la ley y más allá del voto. Sin embargo, la garantía de los derechos políticos y, entre ellos, el derecho al voto libre y directo de los electores en las elecciones periódicas corresponden a una de las dimensiones esenciales de la ciudadanía. A través de la libertad política, el ciudadano tiene posibilidad real de cambiar, al menos en parte, sus condiciones materiales de vida (IBGE, 2012, p.133).

Como institución política, la conquista del voto en términos generales y del voto femenino, en particular, es de gran importancia por su carácter inclusivo, en el concepto de Acemoglu y Robinson (2012). Estos autores aseveran la relevancia de las instituciones políticas cuando señalan que “éstas son las que en última instancia determinan la habilidad por parte de los ciudadanos de controlar e influenciar a la clase política”.

En el sentido de los avances institucionales, se puede observar que la Constitución Federal (CF) brasileña promulgada en 1934 ha respetado el principio federalista, que mantuvo a la nación como una república federal, el uso de las elecciones directas para elegir los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, y la separación

---

(<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RevConstitucionalista32/CodigoEleitoral>).

<sup>90</sup> Ley n° 48, de 4 de mayo, 1935. Modifica el Código Electoral. El Art. 2 determina que "son electores los brasileños de ambos sexos, mayores de dieciocho años, alistados de acuerdo con esta ley.

<sup>91</sup> En cuanto al voto femenino, la Ley n. 48, de 1935, todavía traía una limitación al definir que "el alistamiento y el voto son obligatorios para los hombres y, *para las mujeres, cuando éstas ejerzan función pública remunerada*" (Art. 4, cursivas añadidas). Sin embargo, esa limitación fue eliminada en la Constitución de 1946, al estipular que "son electores los brasileños mayores de dieciocho años que se alistan en la forma de la ley" (Art. 131), por lo tanto, sin limitación de ingreso.

<sup>92</sup> Art. 56. El sistema de elección es el del sufragio universal directo, voto secreto y representación proporcional.

de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. Además, se introdujeron garantías en el campo del trabajo, educación, salud y cultura que no estaban contempladas en la Carta Constitucional anterior.

Como novedad, se verifica que en el capítulo del Poder Judicial (Art. 63) se introdujeron la Justicia Electoral (Art. 82) y la Justicia Militar (Art. 84). También cabe destacar la creación del instrumento de la medida cautelar, que amplió la protección de los derechos individuales. También fue en la Carta de 1934 que surgió por primera vez el título "Orden Económico y Social" (Título IV, Artículos 115-143), proporcionando los derechos económicos y sociales. También se destaca el reconocimiento de los derechos laborales que establece, por primera vez, normas para la protección social del trabajador.

Aún con respecto a la economía, la Constitución brasileña se preocupó por la institucionalización de medidas para promover el desarrollo de la industria nacional. La nueva Carta Magna permitía la creación de fundaciones, institutos de investigación y líneas de apertura de crédito que permitieron la modernización de la economía a través de la expansión del parque industrial.<sup>93</sup>

En el campo educativo, se abre un nuevo título "De la Educación y Cultura" (Arts. 148-158) en el Estatuto Constitucional brasileño. Se asumía que la educación era un derecho de todos y se aseguró la creación de una educación pública primaria gratuita y obligatoria (Art. 149-150).<sup>94</sup>

Con el fin de establecerse un nuevo ordenamiento legal, en la Constitución Federal de 1934 se adoptaron principios explícitamente nacionalistas e intervencionistas, en contraposición a la orientación liberal de la constitución anterior. "El uso industrial de las minas y yacimientos de minerales, así como el agua y la energía hidroeléctrica, aunque de propiedad privada, depende de la autorización o concesión federal, de acuerdo con la Ley" (Art. 119, párrafo uno). Y "la Ley regulará la nacionalización progresiva de minas, yacimientos minerales y cascadas u otras fuentes de energía hidroeléctrica, que se consideren básicas o esenciales para la defensa económica y militar del país (Art. 119, § 4º)." La Constitución Federal otorgada en 1937 mantuvo las mismas políticas de su predecesora. Para Ianni (1996), esa Carta

---

<sup>93</sup> Artículos 116 a 119.

<sup>94</sup> La educación es un derecho para todos y debe ser suministrada, por la familia y el Poder Público, cumpliendo a estos, proporcionarla a los brasileños y a los extranjeros domiciliados en el país, de manera a posibilitar eficiente factores de la vida moral y económica de la nación, y desarrollar en un espíritu brasileño, la conciencia de la solidaridad humana (Art. 149).

Constitucional “fue, sin embargo, más explícita, al anunciar la posibilidad del papel del gobierno en cualquier esfera de la economía” (p. 57).

El primer artículo del capítulo “Del Orden Económico” define y justifica los propósitos de la institucionalización de una participación más activa del Estado en forma de una *constitución económica*:

La intervención del Estado en el ámbito económico es sólo legítima para suplir las debilidades de la iniciativa individual y coordinar los factores de producción, con el fin de evitar o resolver sus conflictos e introducir en el juego de las competiciones individuales el pensamiento de los intereses de la Nación, representados por el Estado. La intervención del dominio económico puede ser mediata e inmediata, revistiendo la manera de control, del estímulo o de la gestión directa” (CF, 1937, Art. 135).

Esta institucionalización de la intervención del Estado brasileño en el ámbito económico se ratificó en la Carta Magna de 1946. El texto constitucional del capítulo "Del Orden Económico y Social" define que "el orden económico debe organizarse de acuerdo con los principios de la justicia social, de forma a conciliar la libertad de iniciativa con la valoración del trabajo humano" (Art. 145). Determina que "la Unión puede, por ley especial, intervenir en el ámbito económico y monopolizar un sector o actividad. La intervención se basa en el interés público y tiene por límite los derechos fundamentales garantizados en esta Constitución "(Art. 146). Además, dispone que "el uso de la propiedad estará condicionado al bienestar social” (Art. 147). Y, por último, advierte que "la ley reprimirá todas las formas de abuso de poder económico, incluso las uniones o agrupamientos de empresas individuales o sociales, cualquiera que sea su naturaleza, que estén diseñados para dominar a los mercados nacionales, eliminar la competencia y aumentar de manera arbitraria los beneficios” (Art. 148).

A su vez, la Constitución Federal de 1967 adopta una postura más liberal, es decir, menos intervencionista. En el capítulo "Orden Económico y Social", define que "el orden económico tiene como objetivo lograr la justicia social, basada en los siguientes principios: I - la libertad de iniciativa; II - valoración del trabajo como condición de la dignidad humana; III - la función social de la propiedad; IV - la armonía y la solidaridad entre los factores de producción; V - el desarrollo económico; VI - la represión a los abusos del poder económico, caracterizado por el dominio de los mercados, la eliminación de la competencia y el aumento arbitrario de los beneficios" (Art. 157).

Refiriéndose a las nuevas instituciones creadas a partir de 1930, Fonseca (2003, p.143), señala que la conciencia de industrialización se manifestaba, en aquel momento

(...). En ese caso, se trataba de regular el derecho de propiedad. También se necesitaban de nuevas instituciones: leyes, códigos, agencias, escuelas, laboratorios, institutos, con el objetivo de establecer los límites de la propiedad privada delante de la del Estado, y de la propiedad de los extranjeros con respecto a los propietarios nacionales.<sup>95</sup>

La participación más activa del Estado en la economía se dio a través de los organismos públicos creados, especialmente, para fomentar directamente el sector industrial, o, que por sus funciones ejercieron o aun que estuvieron vinculados, efectivamente, a la elaboración y/o implementación de políticas de fomento a la industrialización, especialmente, los organismos económicos y financieros.

A lo largo de todo el período de 1930 a 1980, además de la institucionalización de la intervención económica, como si fuera una constitución económica, en la Carta Magna, fueron muchas las leyes, decretos, normas y reglamentos especiales y otros instrumentos legales que institucionalizaron la participación del Estado en el ámbito económico.

En las secciones siguientes se identifican y se caracterizan separadamente las principales instituciones y organismos creados en Brasil, a partir de la década de 1930 hasta fines de la década de 1970: las instituciones judiciales, educativas, económicas, financieras y políticas, destacándose inicialmente el papel del Estado como creador y diseñador de instituciones.

## 4.2 INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL PAPEL DEL ESTADO

De acuerdo con la clasificación de las funciones del estado planteada en Informe del Banco Mundial (1997), demostrada en el Cuadro 4.1, se puede afirmar que especialmente a partir del gobierno de Getulio Vargas, en 1930, el Estado brasileño se insertaría en la clasificación de “Intervención dinámica”, dado su carácter de participación más activa en las actividades económicas.

Según Ianni (1996), el gobierno de Brasil, bajo Getúlio Vargas, adoptó una serie de medidas económicas e innovaciones institucionales hechos que han señalado, con

---

<sup>95</sup> Ya en 1933, por tanto aún al inicio de la década, se previó la creación de organismos, en el interior del Ministerio de Agricultura, del Instituto de Tecnología, que estaría vinculado a la Dirección General de la Investigación Científica. Además, se previó la creación de dos direcciones administrativas, la de Minas y la del Aguas, y tres centros de investigación vinculados a la minería: Instituto de Geología y Mineralogía, Laboratorio Central de la Industria Mineral y de la Escuela Nacional de Química (Fonseca, 2003, p. 143).

toda claridad, una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y el sistema político-económico. Durante este período, el gobierno federal creó comités, consejos, departamentos, institutos, empresas, fundaciones y formuló planes. Además, promulgó leyes y decretos (...), incentivó a los debates sobre los problemas económicos, financieros, administrativos, educativos, tecnológicos y otros.

**Cuadro 4.1.** Funciones del Estado

Funciones del Estado	Corregir las disfunciones del mercado			Aumentar la Equidad
<b>Intervención mínima</b>	<b>Suministro de bienes públicos puros:</b> Defensa; Orden público; Derechos de propiedad; Gestión macroeconómica; Salud pública.			<b>Protección de los pobres:</b> Programas de lucha contra la pobreza; Socorro en casos de catástrofe.
<b>Intervención moderada</b>	<b>Abordar las Externalidades:</b> Educación básica; Protección del medio ambiente.	<b>Regular los monopolios:</b> Regulación de los servicios públicos; Políticas antimonopolistas.	<b>Corregir la información imperfecta:</b> Seguros (salud, vida, pensiones); Reglamentación financiera; Protección del consumidor	<b>Ofrecer seguros sociales:</b> Pensiones con efectos redistributivos; Subsidios familiares; Seguros de desempleo.
<b>Intervención dinámica</b>	<b>Coordinación de la actividad privada:</b> Fomento de los mercados; Iniciativas relativas a todo un sector.			<b>Redistribución:</b> Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Cuadro 1.1, p. 30.

Fonseca (1989), citado por Coronel et al. (2014, p. 109), al analizar el gobierno de Vargas desde la perspectiva del pensamiento institucionalista, es decir, no limitándose a las políticas monetarias y de tipo de cambio, sino analizando las instituciones y organismos creados, y sobre todo el discurso ‘Varguista’, muestra que Vargas indudablemente tenía una conciencia por la industrialización, que se materializó al comienzo de su gobierno, al crear organismos e institutos pro-industria. El autor también cita a Castro (1997),<sup>96</sup> cuando establece que "con respecto al papel del Estado (...), "el gobierno ha promovido la transformación de la estructura productiva nacional, con la creación de instituciones {organismos} para orientar el comercio internacional y las actividades modernas (p. 109).<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Castro, A.B. (1994). "Renegade development: Rise and demise of state-led development in Brazil". En: Smith, W., Acuña, C. (Eds.). Democracy, Markets, and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and México. Transaction Publishers.

<sup>97</sup> El autor cita ejemplos como el Consejo Federal de Comercio Exterior, el Departamento de Administración y Función Pública - DASP y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE". Para el autor, la principal preocupación era con la formación de personal para la administración pública (DASP) y la producción de información (IBGE) que permitiera el desarrollo de diagnósticos, así como el seguimiento de la situación económica y social.



A su vez, Castro (2012) plantea que “a pesar de la existencia de razones y factores que pueden explicar la asociación entre estados fuertes y autónomos y promoción de la industrialización, el Estado en Brasil se distingue por la capacidad única para promover de manera sostenible el avance industrial”. El autor señala que, “como resultado de la transformación radical ocurrida entre 1940 y 1980, la economía de Brasil pasó a contar con una estructura industrial completa y actualizada” (pp. 63-64).

Conforme interpreta Draibe (2004), a partir de 1930, con autonomía, fuerza y capacidad de iniciativa, el Estado brasileño planeó, reguló e intervino en los mercados, y se hizo a sí mismo productor y empresario; a través de sus gastos e inversiones, coordinó el ritmo y la dirección de la economía. Hubo una inserción profunda del Estado en la actividad económica. Según la autora, para dar conformación a las estructuras materiales del estado, fueron creados órganos, códigos y piezas legislativas, para dar apoyo a la elaboración de políticas económicas de carácter nacional, lo que dio paso a una forma particular de intervencionismo económico, estrechamente articulada con el proyecto de industrialización que orientó la acción del gobierno.

Según Baer et al. (1973),

la depresión mundial de la década de 1930 no sólo puso Brasil en el camino de la industrialización por sustitución de importaciones, sino que también dio lugar a una expansión y un cambio del papel del Estado en la economía del país. Los cambios institucionales que han llevado a un mayor papel del Estado en la economía, resultaron de la intención del gobierno brasileño proteger a la economía de todo el impacto de la depresión y apoyar y acelerar el proceso de industrialización (p. 887).

Los autores sostienen que, “en el transcurso de la década, el régimen de Vargas amplió la intervención del Estado para proteger y fomentar el crecimiento de varios sectores a través de la creación de las unidades de gobierno locales”. Así siendo, para los autores “fue, por tanto, para proteger la industria y los consumidores que este control se instituyó. Fue en los años 1930, bajo el impacto de la depresión, que por primera vez un gobierno de Brasil ha expresado su interés en la industrialización del país” (Baer et al., 1973, p. 889-90).

Como un primer ejemplo de organismo dirigido a los intereses de la industria se puede citar la creación del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio, en 1930, al inicio del gobierno de Vargas. Esta iniciativa del gobierno muestra con claridad sus lazos con un proyecto de industrialización, una ruptura con la visión del mundo

dominante hasta entonces agrarista, dando lugar a nuevas creencias, símbolos, valores y patrones de comportamiento.

Enseguida, en 1931, la creación del Departamento Nacional del Trabajo confirma la preocupación del gobierno por el sector industrial y por regular las relaciones capital/trabajo. Otro ejemplo es el Consejo Federal de Comercio Exterior-CFCEX, creado en 1934, que debería proponer “soluciones técnicas” a los problemas vinculados a la promoción de la industria nacional y la creación de departamentos e institutos relacionados con los productos minerales y agrícolas.

Un tema importante de la Nueva Economía Institucional es el sistema de información. Con el fin de producir informaciones para comprender e interpretar la realidad del país fue creado, en 1938,<sup>98</sup> el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE. Según Penha (1993), el IBGE tenía la “misión institucional de elaborar y sistematizar informaciones sobre el país en todos sus aspectos: físico, económico, legal, político y de la población” dentro de otros (p. 19).

Por tanto, se verifica que, más allá de sus funciones clásicas,<sup>99</sup> “cupó al Estado el papel de promotor de la infraestructura y también coordinador de grandes bloques de financiamiento para el desarrollo en diversas industrias, a través de sus bancos, especialmente el BNDE” (MD, 2008, p. 7).

Así, se constata que el Estado brasileño actuó de diversas maneras en el proceso de crecimiento e industrialización: a) a través de la creación de instituciones formales en el ámbito constitucional, legislativo y judicial; b) por creación de organismos públicos: económicos y financieros y otros; c) como productor directo a través de las empresas estatales (infraestructura y servicios públicos; d) promoción de incentivos e estímulos diversos a las empresas privadas, nacionales y extranjeras, a través de las políticas económicas: fiscales, monetarias, cambiarias, tarifarias y otras.

Se verifica que desde principios de la década de 1930, el gobierno puso en práctica una política para crear órganos estatales orientados a sectores específicos de la

---

<sup>98</sup> En realidad, según Penha (1993, p. 93), la fecha oficial de la creación del IBGE es el 29 de mayo de 1936, en el que se regula las actividades del Instituto Nacional de Estadística-INE. Más tarde, con la extinción del INE, el IBGE fue instituido el 26 de enero de 1938, compuesto por el Consejo Nacional de Estadística (creado en 11/17/1936); Consejo Nacional de Geografía (creado en 03/24/1937); y la Comisión Nacional del Censo (organizada en 02/02/1938).

<sup>99</sup> La teoría económica convencional justifica la intervención del Estado cuando el retorno social de la inversión es superior a la rentabilidad privada - lo que reduce la probabilidad de inversión de una empresa del sector privado. Por ejemplo, la limpieza de la contaminación (“externalidad” negativa no incluida en los costos de las empresas) y la financiación de la investigación básica (un “bien público” de difícil apropiación (Mazzucato, 2014, p. 26).

economía. Entre los organismos creados, se pueden mencionar los que se refieren más directamente a la industria. Al observar la amplitud de los organismos creados, se nota que la mayoría de ellos, como su propio nombre sugiere, dice respecto, directa o indirectamente, a la industria, considerándose que los órganos orientados a la agricultura, también estaban vinculados a la agroindustria, y que, al abarcar lo que en aquel tiempo se llamó de "industria natural", comprendía más del 80% del valor agregado por la industria manufacturera.

En las secciones siguientes, se analizará el papel del Estado en la planificación de la economía y como Estado-empresario, es decir, como productor directo a través de las empresas gubernamentales en la producción de infraestructura y suministro de algunos servicios públicos básicos. Las instituciones formales judiciales, educativas y laborales y también los organismos públicos económicos y financieros que dan respaldo a las diversas formas de intervención del Estado serán abordadas enseguida.

#### **4.2.1 La institucionalización de la planificación en el ámbito económico**

##### *a) La Constitución económica*

La Constitución Federal brasileña de 1934 no preveía una intervención más profunda en el ámbito económico.<sup>100</sup> Sin embargo, refleja un cambio institucional en relación al papel del Estado en la economía, convenido en la Constitución de 1891. Aquella primera Constitución de la República de Brasil fue influenciada por la doctrina liberal predominante en aquel momento, en relación con el gobierno y las actividades económicas. En el capítulo "Declaración de Derechos" se establecía que "la Constitución garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la *inviolabilidad de los derechos* relacionados con la libertad, la seguridad personal y la *propiedad*" (Art. 72). Y aseguraba, además, que "*el derecho de propiedad se mantiene en toda su plenitud*, excepto la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, mediante previa indemnización {...}. *Las minas pertenecen a los propietarios* de la tierra, salvo las limitaciones que se establezcan por la ley en interés de la explotación de esta rama de la industria" (Art. 72, § 17) (Cursivas añadidas).

---

<sup>100</sup> Las primeras Cartas Políticas a poseer una Constitución Económica articulada fueron la mexicana, de 1917, y la alemana de Weimar, de 1919, a raíz de los vientos de los Estados Sociales, con sus políticas económicas neoliberales de regulación. La primera Constitución brasileña a marcharse en esa línea fue la de 1934, a través del capítulo del Orden Económica y Social, y continuó con las demás Cartas Políticas, de 1937, 1946, 1967, incluyendo la 1988, con el capítulo del Orden Económico y Financiero (arts. 170 a 192 de CF) (Clark, 2008, p. 214).

Ya, en la Carta Magna de 1934, el capítulo "Del Orden Económico y Social",<sup>101</sup> que aparece por primera vez en el texto constitucional brasileño, asegura que "el orden económico debe organizarse de acuerdo con los principios de la justicia y las necesidades de la vida nacional, de manera que permita a todos una existencia digna. Dentro de estos límites, se garantiza la libertad económica" (Art. 115). Señala que sólo "por razones de interés público y autorizada por ley especial, la Unión puede monopolizar una industria o actividad económica, garantizada la debida compensación {...}" (Art. 116). Más adelante, determina que "el uso industrial de las minas y yacimientos de minerales, así como el agua y la energía hidroeléctrica, aunque de propiedad privada, están sujeta a autorización o concesión federal, de acuerdo con la ley" (Art. 119). Y comunica que "la ley regulará la nacionalización progresiva de minas, yacimientos minerales y cascadas u otras fuentes de energía hidroeléctrica, consideradas básicas o esenciales para la defensa económica o militar del país" (Art. 119, § 4).

En suma, la intervención del Estado en la actividad económica se ha institucionalizado formalmente en el Capítulo "Del Orden Económico," de la Constitución Federal de 1937. Después de garantizar que "la iniciativa individual en el poder de la creación, de la organización y de la invención individual, ejercida en los límites del bien público, se funda la riqueza y la prosperidad nacional", la Carta Constitucional advierte que "la intervención del Estado en el ámbito económico es sólo legítimo para suplir las debilidades de la iniciativa individual y coordinar los factores de producción, con el fin de evitar o resolver sus conflictos e introducir en el juego de las competiciones individuales, el pensamiento de los intereses de la Nación, representados por el Estado". Por último, aclara que "la intervención en el dominio económico puede ser mediata e inmediata, revistiendo la forma del control, del estímulo o de la gestión directa." (Art. 135).

---

<sup>101</sup> Fue el nacimiento formal de la consagrada Constitución Económica, que fija el deber-ser para la vida económica, es decir, el establecimiento de los parámetros constitucionales para las políticas económicas del Estado y de los particulares (Clark, 2008, p. 213). La Constitución de 1934 fue la primera Constitución brasileña a constar la Constitución Económica, a través del título del Orden Económico y Social, que continuó con las demás Cartas Políticas, incluyendo la 1988, con el capítulo del Orden Económico y Financiero (arts. 170 a 192 de la Constitución) (Clark, 2008, p. 214). Durante el liberalismo, prevaleció la visión de que existe un orden económico natural, fuera de las esferas jurídicas y políticas, que, en teoría, no necesitaría estar garantizada por la Constitución. Sin embargo, todas las constituciones liberales tenían disposiciones económicas en sus textos. La Constitución Económica liberal existía para sancionar a lo existente, asegurando las bases del sistema económico liberal, proporcionando dispositivos que conservaban la libertad de comercio, libertad de la industria, la libertad de contratación y, sobre todo, el derecho a la propiedad. (Bercovici, 2005, p.32, citado por Clark, 2008, pp. 213-214).

En la práctica, la primera acción intervencionista con el fin de proteger el sector industrial, con un poco de coordinación, ocurrió en el gobierno de Getulio Vargas, en el proceso de sustitución de importaciones que comenzó en la década de 1930 (bienes de consumo no duraderos). Posteriormente, la estrategia para promover el sector industrial se materializó, en líneas generales, en el gobierno de Juscelino Kubitschek, con el propósito del gobierno de hacer que Brasil se “desarrollar 50 años en 5,”<sup>102</sup> eligiendo el sector industrial, con énfasis en la industria de bienes de consumo duradero (y bienes de capital), como el motor del desarrollo del país. La tercera acción más enérgica se llevó a cabo en el gobierno militar de Ernesto Geisel, con el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND) (Coronel, et al. (2014, p.104). En esa etapa, se da énfasis a la industria de bienes intermedios y de capital.

*b) El concepto de planificación.*

De acuerdo con Lafer (1984), la planificación como instrumento de política económica es relativamente reciente en términos históricos, incluso en los países socialistas. Por ejemplo, la antigua Unión Soviética adoptó el primer plan económico de cinco años en 1929, y fue, antes de la Segunda Guerra, el único país que utilizó la planificación de una manera sistemática (p. 9). El autor plantea que en los países capitalistas, la idea de la planificación se presentó ante la imperiosa necesidad de lograr ciertos objetivos económicos y sociales. Se hizo evidente que el simple juego de las fuerzas del mercado, con poca intervención del Estado, no pudo alcanzar los resultados deseados por la sociedad.<sup>103</sup> El autor señala que en los países capitalistas, la planificación se puede realizar en diferentes niveles de elaboración, cubriendo sólo una parte o la totalidad de la economía. La planificación global procura dar una visión amplia del desarrollo de la economía, estableciendo las metas a alcanzar y buscando dar coherencia entre la oferta y demanda de productos en todos los sectores (pp. 12; 16).

De acuerdo con Simonsen (2010), la planificación económica es una técnica y no una forma de gobierno. *No excluye las empresas privadas. Por el contrario, crea un entorno seguro de modo que facilita un mejor y más eficiente uso de la empresa*

---

<sup>102</sup> 50 años de progreso en 5 años de gobierno.

<sup>103</sup> En una economía capitalista competitiva, tanto en los precios de los bienes finales como los precios de los factores de producción se forman en el mercado y reflejan la relativa escasez de recursos, es decir, tornan la demanda igual a la oferta. Como los empresarios buscan maximizar ganancias y competir, el precio del producto resulta ser igual al costo de la producción y la asignación de recursos será racional: se consigue la producción de bienes finales con el menor uso posible de los recursos (Lafer, 1984, p. 10).

*privada, que está estrechamente vinculada al concepto de propiedad* (cursivas añadidas).<sup>104</sup> El autor sostiene que se impone, por lo tanto, la planificación de la economía brasileña de una manera capaz de proporcionar los medios adecuados para satisfacer a las necesidades básicas del pueblo. También de dotar al país de una estructura económica y social, fuerte y estable, proveyendo los recursos necesarios a la nación para su seguridad y su posición en lugar respetable en la esfera internacional. La técnica de la ciencia moderna ofrece elementos seguros para el diseño de esa planificación. Para el autor, la planificación de empoderamiento económico nacional debe abarcar por igual el trato de los problemas industriales, la agricultura y el comercio, como el social y económico, de carácter general (pp. 16; 44-45).

Así, se puede concluir que el autor ve la planificación económica, como una gran arma contra la inestabilidad económica, contribuye a asegurar la supervivencia de las instituciones políticas, de las medianas y pequeñas empresas, ofrece mayores facilidades para el control y la lucha contra los trusts y ofrece el mejor uso de la propiedad privada en beneficio de la comunidad (Simonsen, 2010, p. 135). Es decir, el planeamiento anularía al máximo la imprevisibilidad en la toma de decisión por parte de los agentes económicos.

Para Bielschowsky (1991), la centralización del poder bajo Getulio Vargas en los años treinta dio nacimiento a un conjunto de organismos de planificación (como el Departamento Administrativo de Servicio Público-DASP, el Consejo Federal del Comercio Exterior-CFCEX, el Consejo Nacional del Petróleo-CNP, etc.), en los cuales se formaron los primeros equipos de técnicos civiles y militares preocupados por el problema del desarrollo industrial brasileño (pp. 164-165).

Más tarde, en la época en que Kubitschek asumió el poder (1956-1960), el país ya estaba razonablemente preparado para poner en práctica una política económica relativamente planificada. Según Ianni (1996), en ese momento el gobierno había incorporado los elementos esenciales de la técnica de la planificación, conforme ya podría ser aplicada en Brasil. La acumulación de la experiencia pasada y la sedimentación del debate técnico sobre la política y el desarrollo, la industrialización, la economía nacional, la planificación, la emancipación económica etc., habían preparado a los grupos económicos y políticos a aceptar y llevar a cabo la política económica del gobierno. En particular, plantea el autor, la idea y la práctica de la planificación se han

---

<sup>104</sup> Roberto Simonsen, manifestación en la Comisión de Planificación Económica, junio de 1945 (citado por Velloso, IPEA, 2010, Presentación, p. 16).

incorporados de manera suficiente por la opinión pública en los principales centros urbanos. El autor concluye que poco a poco, la planificación y el desarrollo económico pasaron a ser conceptos asociados, tanto para el gobierno, economistas, técnicos y de gran parte del público (pp. 155-156).

#### **4.2.2 Evolución de la planificación económica en Brasil**

##### *a) El período 1930-1945: primeras experiencias de planificación*<sup>105</sup>

Brasil acumuló desde los años treinta, y más específicamente, a partir de la década de 1940 hasta la década de 1970, una importante experiencia en la planificación gubernamental. Inicialmente, en la década de 1930 prevalece la creación de organismos que marcaron una pauta muy específica y definida por el Gobierno Federal, más que exactamente planes de carácter global. Estas primeras iniciativas de planificación estaban relacionadas, por un lado, con la política económica del gobierno para superar la crisis de la Gran Depresión, y por otro lado, con la experiencia de movilización de guerra. Desde el Segundo Posguerra, la creación de organismos de planificación y la formulación de planes económicos están más vinculados a la existencia de un plan de desarrollo y se estructuran en torno a objetivos económicos claramente explicitados.<sup>106</sup>

Como ya expuesto, al inicio de este capítulo, la intervención del Estado en el ámbito económico fue debidamente institucionalizada en las Cartas Constitucionales del país, a partir de 1934. Un primer paso en el ámbito del planeamiento se puede constatar

---

<sup>105</sup> Algunos autores, como Ianni (1987), Lafer (1987), Kon (1999) afirman que es a partir de los años 1930 y 1940 que Brasil creó iniciativas importantes que llevaron a la actividad de planificación del gobierno. Tales iniciativas se presentan en las siguientes propuestas: 1) Informe Simonsen (1944-1945); 2) Misión Cooke (1942-1943); 3) Misión Abbink (1948); 4) Comisión Mixta Brasil-EE.UU. (1951-1953); 5) Plan SALTE (1948), que contribuyeron a crear y articular la cultura y la práctica de la planificación para satisfacer a las principales demandas sociales. Sin embargo, incluso antes de que estas importantes iniciativas gubernamentales, aún hubo esfuerzos para construir la matriz de decisión global que pudiera crear instrumentos de política económica para los sectores público y privado del país (Souza, 1984, citado por Souza (2004, p. 7).

<sup>106</sup> A partir de la década de 1930, estos esfuerzos de planificación se constatan en las caracterizaciones del Plan de Obras y Equipamientos, que se basaba en el Plan Especial de Obras Públicas y Preparación de la Defensa Nacional, que surgen de las necesidades de la época de la Segunda Guerra Mundial, en el período 1939-1945; Coordinación de la Movilización Económica (1942), en la que el gobierno coordinaba los asuntos económicos, financieros, tecnológicos del país en un estado de guerra; el Plan Salte (1949-1953), que dio prioridad a los sectores de salud, alimentación, transporte y energía, implementado por el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP); el Plan de Renovación Económica o el Plan Lafer, anunciado en 1951 y coordinado por el ministro de la Hacienda, Horacio Lafer, que tenía como objetivo inversiones en las industrias de base, energía, frigoríficos, entre otros. (Souza, 1984, citado por Souza (2004, pp. 7-8). Sin embargo, a partir de los años ochenta, los planes económicos de Brasil están mucho más vinculados a objetivos de estabilización económica.

en la Constitución de 1937. Se trata de la creación del Consejo Nacional de Economía-CNE (Art. 57 y 61, CF 1937).

Como se deduce del texto constitucional, en 1937 el Estado se estaba preparando para asumir funciones económicas más complejas y activas. Ianni (1996) hace referencia explícita a las siguientes cuestiones: la posibilidad de la gestión directa por parte del Gobierno; las "razones de Estado" que se impone sobre el conflicto entre capital y trabajo para defender a los mejores intereses de la nación; y la necesidad de establecerse las normas apropiadas para el funcionamiento más eficiente de los mercados de capital y fuerza de trabajo, es decir, los factores de producción (pp. 57-58).

Estas fueron, en gran parte, las razones que inspiraron a la creación del Consejo Nacional de Economía, en el ámbito de la propia Constitución de 1937. De acuerdo con Ianni (1996), el mismo gobierno que había conferido nuevas funciones económicas al Estado, creó un organismo para recoger/recopilar datos, realizar estudios, asesorar proyectos de iniciativa del gobierno y presentar recomendaciones para las políticas agrícola, industrial, comercial, transporte, financiera, administrativa, laboral y de educación (p. 58).

Para Monteiro y Cunha (1974), este período inicial de tentativa de planificación estatal coincide más o menos con el *Estado Novo* (1937-1945). Para los autores, el análisis de este período, en lo que se refieren a la planificación económica, se centran típicamente en los Planes que entonces surgieron. Señalan que este período se caracterizó por importantes debates en torno a la idea de "la planificación nacional", donde además de las posiciones doctrinales pueden relacionarse sugerencias objetivas e incluso la creación de órganos {...} que marcan una línea muy definida por el Gobierno Federal. A ese respecto, los autores examinan los siguientes organismos del Gobierno Federal: Consejo Federal de Comercio Exterior-CFCEX (1934); Coordinación de Movilización Económica-CME (1942); Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial-CNPIC (1944); y la Comisión de Planificación Económica-CPE (1944) (p. 3).

La creación del CFCEX<sup>107</sup> "se refiere específicamente a la centralización de la política de comercio exterior" y a partir de 1938, "su área de asignaciones fue formalmente extendida" (CF/1937) y pasó a representar "la idea de un órgano de

---

<sup>107</sup> Decreto n. 24.429, de 20/06/1934. Crea el Consejo Nacional de Política Exterior. (junio/1934-1949).



coordinación económica"<sup>108</sup> y puede ser considerado el precursor de las juntas/consejos de política económica en Brasil. Posteriormente, las funciones del CFCEX fueron ampliadas, definiéndose que “corresponde al Consejo Federal de Comercio ejercer las funciones de coordinación y promoción de la producción nacional que, por su naturaleza especial, no venga ya siendo ejercida por otros órganos de gobierno”.<sup>109</sup> También jugó un papel importante en la discusión y coordinación de las acciones de las agencias gubernamentales dirigidas para implementar diversas industrias (celulosa, en la década de 1930, el acero, los álcalis y vidrio plano en la década de 1940). Así, puede ser considerado el primer organismo brasileño de planificación gubernamental que va a crear las condiciones para la expansión y diversificación de la economía brasileña. Durante los años que desarrolló sus actividades, el CFCEX realizó encuestas, estudios, debates y formuló sugerencias, directrices y proyectos, sobre los principales problemas de la economía brasileña (Doellinger, 2010; Ianni, 1996; Monteiro y Cunha, 1974; Versiani y Suzigan, 1990).

En 1942, fue creada la *Coordenação da Mobilização Econômica*-CME (Coordinación de Movilización Económica).<sup>110</sup> Según Monteiro y Cunha (1974), además de tratar la movilización de la economía para los problemas de la guerra, la experiencia de la CME "es muy relevante para el estudio de los problemas de coordinación económica" y fue estructurada "con el fin de tener una organización compatible con sus actividades." (pp. 6-8).

Para Versiani y Suzigan (1990, p.13), en virtud de la creación de la CME, se creó en el mismo año, el Departamento de Producción Industrial-DPI, "un intento de organizar la planificación industrial del país." A su vez, Ianni (1996) pone énfasis al decir que “la CME fue un organismo gubernamental con carácter de un ministerio. Por su intermedio, el gobierno coordinó asuntos económicos, financieros, tecnológicos y de organización de la economía nacional” (p. 59).

En 1944, se crea el *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial*-CNPIC (Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial) que, según Versiani y Suzigan (1990), tenía “el objetivo de programar la política industrial y el comercio para el período de la posguerra.” (p. 13).

---

<sup>108</sup> Fue presidido por el Presidente de la República y contó con la participación de los ministerios pertinentes de la época, el Presidente del Banco de Brasil y representantes de las clases productoras, así como "personas de reconocida competencia" (Doellinger, 2010, p. 28).

<sup>109</sup> Decreto-Ley n. 1.163, de 03.17.1939, art. 2.

<sup>110</sup> Decreto-Ley n. 4.750, de 28/09/1943. Moviliza los recursos económicos de Brasil, y otras medidas.

Para Monteiro y Cunha (1974), el CNPIC significó, en cierto sentido, la duplicación del trabajo del CFCEX. Sin embargo, para los autores, el CNPIC "adquiere una importancia especial dada la idea de crearse un órgano de coordinación central de la economía brasileña". El debate sobre la coordinación económica tenía la finalidad de estudiar "los principios fundamentales que deben guiar el desarrollo industrial y comercial en Brasil en el futuro" (p. 8). Los autores sostienen que mientras se encaminaba la discusión en el CNPIC, el gobierno federal impulsó la Comisión de Planificación Económica, un organismo del Consejo de Seguridad Nacional, con las siguientes responsabilidades: "la Planificación Económica, además de los problemas relacionados con la agricultura, la industria, comercios interno y exterior, el transporte, la moneda, el crédito y los impuestos, busca estimular y apoyar la iniciativa y el esfuerzo de la economía privada".<sup>111</sup> Para los autores, la creación de la Comisión de Planeamiento Económico-CPE parece haber surgido a partir de la visión de establecer en bases permanentes la experiencia de la Coordinación de Movilización Económica-CMB (p. 11).

En 1938 fue creado el *Departamento de Administração do Serviço Público*-DASP (Departamento Administrativo de la Función Pública),<sup>112</sup> que tenía como objetivo desarrollar mecanismos que permitieran la reforma administrativa y racionalizar el servicio público, por lo que se separaba de la influencia política. También quería integrar a los diversos sectores de la administración pública, promover el desarrollo del personal con la creación de cursos para este propósito y establecer el sistema de mérito para selección de los empleados, con elección a través de licitaciones públicas.<sup>113</sup> El DASP desarrolló el primer Estatuto del Funcionario Público de Brasil, con la fijación de los derechos y deberes de los empleados federales.<sup>114</sup> Otra tarea

---

<sup>111</sup> Art. Primero del Regimiento de la CPE, septiembre de 1944.

<sup>112</sup> El Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP) fue previsto en la Constitución de 1937 (artículo 67) y fue creado al inicio del Estado Nuevo por el Decreto-Ley n° 579, de 30 de julio 1938.

<sup>113</sup> El DASP absorbió el Consejo Federal del Servicio Público, creada por la Ley 284, de 28.10.1936, que también aprobó el primer plan general de clasificación de puestos. El primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles, de la Unión es 1939 (Decreto Ley n° 1713, de 28/10/1939; Vahrlich, B.M.S. (1974). Reforma administrativa federal brasileira: Passado e presente. Revista de Administração Pública, n. 8, p. 27-75. Rio de Janeiro. (p. 29, notas de pié).

<sup>114</sup> El DASP trató de establecer en el país un Estado weberiano - moderno e impersonal (por ejemplo, el requisito de contratación pública) - y creó importantes empresas de propiedad estatal (CSN, CVRD, Álcalis), e instituciones/organismos como el Consejo Federal Comercio Exterior", que puede ser considerado como el precursor de los colegiados de Política Económica en Brasil". Fue en este clima que el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, {...} "comenzó las discusiones sobre la planificación, inicialmente en el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercio (CNPIC). La discusión continuó en la Comisión de Planificación Económica (CPE), este un órgano del Consejo de Seguridad Nacional" (Velloso, 2010, p. 13).

importante fue la preparación de propuesta para el presupuesto federal y su fiscalización, que se hizo efectivo a partir de 1945. Más tarde, en el gobierno del régimen militar, el DASP tuvo su nombre cambiado a Departamento Administrativo de Personal Civil (Decreto-Ley n. 200, de 25/02/1967).

De acuerdo con Abreu (2008, p. 314), el DASP “tenía el control total no sólo del proceso de modernización de la administración pública federal, sino también del proceso presupuestario en los niveles federal y estatal”. Bielschowski (2010) pone de relieve que la creación del DASP fue “un factor histórico del primer ciclo desarrollista de Brasil” que, junto con el CFCEX “permitió, por la primera vez, que Brasil fuera pensado de una manera integrada” (p. 18).

Desde la década de 1930, en particular a partir del *Estado Novo*, en 1937, y durante la primera mitad de la década de 1940, a pesar del gobierno de Vargas no haber presentado un plan económico (documentado en papel) con metas y objetivos preestablecidos, la intervención del Estado se acentuó y la búsqueda del desarrollo pasó a constituirse.<sup>115</sup>

Versiani y Suzigan (1990) sostienen que a pesar de no llegar a formular una estrategia para coordinar los instrumentos de la acción del Estado destinada a la industrialización, se llevaron a cabo varios intentos de la planificación del desarrollo económico durante este período, lo que refleja la preocupación de los responsables de la política económica (y la clase industrial emergente) con la necesidad de promover la industrialización como alternativa de desarrollo económico y social (p. 13).

#### *b) El período 1946-1955*

El *Conselho Nacional de Economia*-CNE (Consejo Nacional de Economía)<sup>116</sup> fue instituido por la Constitución de 1946, como órgano consultivo e informativo con la incumbencia de "estudiar la vida económica del país y sugerir al poder competente las medidas que considere necesarias." (Art. 205, § 2 de la CF/1946). De acuerdo con Costa

---

<sup>115</sup> Para eso, se crearon varios órganos considerados estratégicos, entre los cuales se encuentran: el Departamento Administrativo de la Función Pública (DASP), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), la Comisión de la Vale do Rio Doce, la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) y la *Usina Siderúrgica de Volta Redonda* (Molino de Acero en Volta Redonda), sólo para quedarse con esos (Almeida, 2011, p. 420).

<sup>116</sup> El CNE se instaló como un órgano que debería continuar el trabajo del CFCE. La regulación de las actividades del CNE se hizo en 1949. Decreto n. 970, de 16 de diciembre de 1949. Dispone sobre las atribuciones, la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Economía.

(1971),<sup>117</sup> citado por Monteiro y Cunha (1974), a través de los informes anuales (Exposición General de la Situación Económica de Brasil), se puede observar que el CNE cumplió y "estimuló, ya sea por el análisis estructural de la economía brasileña, sea por sugerencias específicas, la planificación económica general." (pp. 18-19).

Según Abreu (2008), los esfuerzos realizados por el gobierno de Brasil para planificar la modernización de la infraestructura fueron incorporadas en el Plan SALTE, de 1948, cuyo nombre deriva de las iniciales de los objetivos sectoriales que se consideraban más importante: Salud, Alimentos, Transporte y Energía.

En 1948, fue constituida una misión de cooperación técnica entre Brasil y Estados Unidos, la *Comissão Mista Brasileiro – Americana de Estudos Econômicos*-CMBAEE, más bien conocida en Brasil por *Missão Abbink* (Misión Abbink).<sup>118</sup> Para Ianni (1996), la preocupación por la creación de condiciones (institucionales y políticas) para que el capital extranjero pudiera entrar y salir libremente del país aparecieron sobre todos los análisis y recomendaciones. Según el autor, "el gobierno debería crear instituciones - o modernizar las existentes - y adoptar directrices con el fin de eliminar o reducir los "cuellos de botella" que impedían la expansión del sector privado" (p. 107). Para el autor, "los estudios, recomendaciones y proyectos preparados por la Misión Abbink {...} se destinaban a proporcionar apoyo a las políticas de los gobiernos de Brasil y Estados Unidos, así como para orientar al sector privado en esos países" (p. 108).

En la década de 1950, la presencia del Estado se hizo aún más activa, en primer lugar, con el regreso de Vargas a la presidencia para un segundo mandato (1951-1954), durante el cual se crearon varias otras agencias reguladoras para dar apoyo a la política llevada a cabo en el ejercicio de su primer gobierno. La continuidad del intervencionismo estatal estaría dada por el gobierno Kubitschek - con el Plan de Metas - período en que la planificación económica fue el orden del día y se convirtió en una práctica común para los siguientes gobiernos.

---

<sup>117</sup> Costa, J.G. (1971). *Planejamento Governamental: A experiência brasileira*, Rio de Janeiro: FGV.

<sup>118</sup> Debido al nombre del Jefe de la delegación americana: John Abbink (Joint Brazil-United State Technical Commission). El Jefe de la delegación brasileña fue Octavio Gouvea de Bulhões. Antes ya hubiera dos comisiones de cooperación técnica y económica entre Brasil e EUA: Misión Taub (1941) y Misión Cook (1942).

Al inicio de la década, en 1950, fue creada la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico-CMBEU (1951-1953).<sup>119</sup> Según Versiani y Suzigan (1990), la CMBEU realizaría un diagnóstico amplio de la economía brasileña en la década de 1950, con la identificación de "cuellos de botellas", que tendrían que ser removido para permitir el desarrollo.<sup>120</sup>

Cano (2005) señala que el Gobierno de Vargas, anticipándose a Juscelino Kubitschek, creó el Comité para el Desarrollo Industrial (CDI) en 1951, y en 1953 creó, en el interior del CDI, el CEIMA (Comité Ejecutivo de la Industria de Material de Automoción), dando un gran apoyo a los empresarios nacionales de producción de piezas de automóviles, estimulando así la implementación de la futura industria del automóvil en el país (pp. 10-11).

En 1952 fue fundado el Banco Nacional de Desarrollo Económico-BNDE. La creación de BNDE evolucionó de la idea de concentrar la gestión de los recursos financieros destinados a la política de desarrollo (Fondo de Renovación Económica). Monteiro y Cunha (1974) señalan que, como autarquía vinculada al Ministerio de Hacienda, "el BNDE actuó en la *coordinación de la política de financiación del desarrollo, sobre todo industrial*. De esta manera, los criterios de las prioridades establecidas por el BNDE comenzaron a tener gran importancia, ya que significaban énfasis de las inversiones en la economía." (p. 5). Para los autores, de ahí proviene, "la relevancia del BNDE como *órgano de coordinación económica*" (p. 17) (cursivas agregadas).

Según Versiani y Suzigan (1990), "se puede argumentar que sólo a partir de 1950 el gobierno brasileño comenzó a participar de manera más activa y organizada, en la promoción del desarrollo industrial del país" (p. 15). Desde el comienzo de la década,

---

<sup>119</sup> **Cultura de planificación.** Cuando se creó la Comisión Mixta Brasil-EUA, se tenía en mente la organización de un programa de reequipamiento económico, dado que durante la guerra, se habían dilapidado substancialmente las infraestructuras económicas brasileñas debido a la escasez de importaciones y de inversiones. Dilapidadas en términos de los sistemas ferroviario, portuario y de carreteras. También había una gran escasez de productos básicos: cemento y energía, insumos básicos de la industrialización. La Comisión Mixta Brasil-EUA fue un intento, en primer lugar, de planificar esos sectores de la infraestructura y en segundo lugar, de crear una técnica de "proyección" a la medida. En consecuencia, la Comisión Mixta representó una preparación para la recepción de recursos externos y para la introducción de tecnología de planificación. Roberto de Oliveira Campos, economista y diplomático, año del testimonio: 1982. (BNDES, 2012, p. 18).

<sup>120</sup> Para ello, fueron elaborados 41 proyectos específicos en las áreas de transporte, energía, agricultura e industria. Aunque esta última participara con sólo dos proyectos (que representaban el 2,8% de las inversiones previstas), es importante tener en cuenta que fueron los estudios de la Comisión Mixta con el fin de administrar la financiación de los proyectos que surgió la idea de crear el BNDE, "que jugaría un papel fundamental (...) en la diversificación de la estructura productiva de la economía brasileña". (Versiani y Suzigan, 1990, pp. 13-14).

la realización de un diagnóstico integral de la economía brasileña, identificando "cuellos de botella" en los ámbitos del transporte, la energía, la agricultura y la industria, llevaron a la creación de BNDE en 1952." Aun de acuerdo con los autores, a continuación, se llevaron a cabo otras medidas que impulsarían el desarrollo industrial en la década de 1950. Las principales fueron: 1) la creación de la PETROBRÁS (1953), que permitiría desarrollar más rápidamente las actividades de refinación, exploración y producción de petróleo; 2) La Instrucción 70<sup>121</sup> (1953), de la SUMOC, que estableció un sistema de subastas de intercambio con 5 categorías de importaciones, lo que favoreció la importación de maquinaria y equipos industriales; y 3) Instrucción n. 113 (1955) de la SUMOC, que permitió la importación de maquinaria y equipo sin cobertura de cambio de las matrices de las empresas extranjeras establecidas en el país. Las principales industrias que se beneficiaron con esta última medida fueron: automóviles, productos químicos y bienes de capital.

En 1955, fue creada la CACEX (Cartera de Comercio Exterior) del Banco de Brasil, y al mismo tiempo ocurre la consolidación de la legislación de comercio exterior, que según Nóbrega (2005), "tendría una gran influencia en la política económica hasta fines de 1980." (p. 261).

### *c) El Período 1956-1963 - Experiencias más concretas de planificación*

La organización de la planificación en este período se caracteriza por la creación de organismos centrales que se establecieron exclusivamente para la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo. Así, la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA), establecida en 1956, fue responsable por la generación de un proyecto de planificación nacional con el fin de apropiarse de los elementos del presupuesto del país. Más tarde, por recomendación de la CEPA, fue creado en 1960,<sup>122</sup> el Ministerio de Industria y Comercio. En 1963, también se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación Económica.<sup>123</sup>

En 1956, fue implantado por el Gobierno de Juscelino Kubitschek, el Plan de Metas, con vigencia para el período 1956-1961. Bielschoweski (1991) sostiene que el gobierno de Kubitschek (1956-1960) combinó una relativa estabilidad política y un

---

<sup>121</sup> Para detalles del funcionamiento de la Instrucción n. 70, véase Abreu, 2008, pp. 331-332).

<sup>122</sup> Ley n. 3.782, de 22 de Julio 1960. Crea el Ministerio de Industria y Comercio y el de Minas y Energía.

<sup>123</sup> Decreto n. 52.256 de 11 de julio de 1963. Dispone sobre la Coordinación de la Planificación Nacional.

fuerte crecimiento económico e industrial, bajo la clara definición de una estrategia desarrollista. Según el autor, en los primeros días de gobierno creó el *Conselho Nacional de Desenvolvimento*, que formuló e hizo el seguimiento de la ejecución de lo que se considera el más importante instrumento de planificación de la historia del país, el *Plan de Metas*. El autor señala que en aquel momento de la experiencia económica de Brasil, “el proyecto de industrialización planificada se difundía plenamente en la literatura económica y además se imponía sobre el neoliberalismo.” (p. 174).

Sobre la importancia de la planificación en el Gobierno de Kubitscheck,<sup>124</sup> Lessa subraya que,

el gobierno formuló un vasto conjunto de objetivos sectoriales conocido con el nombre de "Plan de Metas", que constituye la decisión consciente más sólida en favor de la industrialización dentro de la historia económica del país {...}. En el Plan se concedía prioridad absoluta a la construcción de los estratos superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada, como también a la constitución del capital básico que debía servir de apoyo a esa estructura. Se buscaba la continuación del proceso de sustitución de las importaciones, que se había desarrollado en los dos decenios anteriores (1964, p. 159).<sup>125</sup>

Aun de acuerdo con Lessa (1964), el Plan “indica claramente la preocupación dominante por la transformación cualitativa de la economía mediante la creación de industrias productoras de insumos básicos, de un importante sector productor de bienes de capital y de los servicios públicos de apoyo” (p. 162). Además, el autor sostiene que “en el plano instrumental e institucional se destaca como un dato básico la profunda transformación cualitativa del estado, resultante de la política de desarrollo industrial aplicada en el decenio de 1950” (p.194).

En línea con Ianni (1996), el intenso programa de industrialización alcanzado durante el gobierno de Kubitschek no sólo llevó a la consolidación y expansión del

---

<sup>124</sup> El período Kubitschek se hizo conocido por sus logros económicos, y ahí es donde debemos comenzar a analizar la presidencia. El dinámico presidente prometió "cincuenta años de progreso en cinco de gobierno" y no hay duda de que desde 1956 hasta 1961, Brasil presentó un crecimiento económico real y notable. La base para el progreso fue una extraordinaria expansión de la producción industrial. Entre 1955 y 1961 la producción industrial aumentó en un 80% (a precios constantes), con los mayores porcentajes registrados por la industria del acero (100%), ingeniería mecánica (125%), eléctricas e industrias de comunicaciones (380%) y la industria de equipo de transporte (600%). De 1957 a 1961, la tasa de crecimiento real fue del 7% al año y aproximadamente el 4% per cápita. Para la década de 1950, el crecimiento per cápita efectivo en Brasil fue de aproximadamente tres veces mayor que el resto de América Latina (Skidmore, 1975, p. 204).

<sup>125</sup> La política económica del Plan de Metas contenía cuatro partes básicas: a) la política de capital extranjero, con un trato favorable a la entrada de capital extranjero en el país; b) una mayor participación directa del sector público en la formación de capital; c) estímulos a las inversiones privadas; d) manejo del problema de la estabilidad. Para el autor, los estímulos a la inversión privada se pueden resumir en tres grupos: 1. Asegurar el acceso en condiciones favorables, a financiamientos externos. 2. Concesión a largo plazo de créditos con bajas tasas de interés, a través del BNDE. 3. Reserva de mercado para nuevos sectores industriales (Lessa, 1981, pp. 56-72).

sector privado, sobre la base de los estímulos directos e indirectos proporcionados por el gobierno. Para ese autor, “la política económica planificada {...} produjo un brote amplio y profundo de la internacionalización de la economía brasileña”, de manera que “el programa resultó en un cambio cualitativo en la figura y en el rol del Estado”. De hecho, dio lugar a la adopción de una política económica de asociación e interdependencia, a nivel internacional (p. 182).

Para Versiani y Suzigan (1990), de hecho, nunca se llegó a aplicar *lato sensu* una amplia política industrial en Brasil. Sin embargo, para los autores, algunos experimentos de la planificación del desarrollo industrial se aproximan a este concepto, lo que implica la definición de una estrategia general, el establecimiento de objetivos para industrias específicas y el arreglo de los instrumentos e instituciones en línea con esa estrategia y objetivos establecidos. Para esos autores, las dos más importantes experiencias fueron la del Plan de Metas (1956-1960) y el Segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico-PND II (1975-1979) (pp. 14-15).

Benevides (1979, p. 210) argumenta que el objetivo del Programa de Metas era "acelerar el proceso de acumulación por el aumento de la productividad de las inversiones existentes y aplicación de nuevas inversiones en actividades productivas." Como último objetivo, propuso elevar el nivel de vida a través de nuevas oportunidades de empleo de la población, en busca de "un futuro mejor". La incorporación de aspectos de los planes anteriores, y especialmente los estudios de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (desde 1951) y de la del *Grupo Misto de Estudos BNDE/CEPAL* (cuyos trabajos se desarrollaron en el período 1953-1955),<sup>126</sup> de manera más amplia y sistemática, el Programa de Metas consistió en la planificación de 31 "metas" que se distribuyeron en seis grupos: energía, transporte, alimentos, industria básica, educación y la construcción de Brasilia (p. 210).

Según Almeida (2006), las propuestas del Programa de Metas se constituyen un notable avance en la noción de una coordinación racional de la acción del Estado en la estimulación de todos los sectores de la economía, en general en el área industrial, pero

---

<sup>126</sup> Grupo Mixto de Estudios CEPAL-BNDE - creado gracias al acuerdo entre la CEPAL y el BNDE para un intercambio técnico con el objetivo de estudiar la economía brasileña. En 1953, Celso Furtado presidió el grupo que produjo un estudio sobre la economía brasileña, con especial énfasis en las técnicas de planificación. El estudio resultante de los trabajos del Grupo, titulado *Esboço de um Programa de Desenvolvimento para o Brasil* (Esbozo de un Programa de Desarrollo para Brasil), fue publicado en 1955 y se desempeñó como base para el Plan de Metas del gobierno Kubitschek (MD – Nota Técnica n. 154, p. 349).



con un gran énfasis en los “cuellos de botella” ya detectados en relación a la infraestructura (p. 198).

Cuanto al papel en la planificación y coordinación, Versiani y Suzigan (1990) apuntan que sin embargo, sólo a partir de 1956/1957, con la implementación del "Plan de Metas", se puede identificar una política deliberada y coordinada de desarrollo industrial, que incluye los siguientes elementos en términos de estrategia, organización institucional e instrumentos de protección y de promoción: a) una estrategia global de desarrollo económico (Plan de Metas), que articuló el papel del Estado al capital privado, nacionales y extranjeros, y estableció metas para la inversión en infraestructura (energía y transporte) y el desarrollo de industrias específicas. Para las últimas, fueron creados Grupos Ejecutivos integrados por funcionarios gubernamentales y hombres de negocios. Estos grupos estaban facultados a administrar los incentivos (por ejemplo, la concesión de suelos industriales, exenciones de impuestos y la financiación) y para regular la inversión en las industrias respectivas. b) La financiación de la inversión industrial, principalmente a través de BNDE. Para los autores, aunque en principio se centró en la industria pesada, particularmente el acero, el BNDE pronto pasaba a financiar la inversión privada de capital nacional en prácticamente todos los segmentos de la industria manufacturera. c) El aumento de la participación directa del Estado a través de las inversiones en las industrias básicas (acero, minería, petroquímica) y de infraestructura (p. 15).

*d) La planificación a partir de mediados de la década de 1960 hasta 1980*

El primer plan económico implantado en la década de 1960, fue el *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social), o simplemente Plan Trienal, en diciembre de 1962, con vigencia prevista para el período 1963-65.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> La política de desarrollo planificado del Plan Trienal tenía los siguientes objetivos básicos: a) garantizar una tasa de crecimiento de la renta nacional compatible con las expectativas de mejora de las condiciones de vida {...}; b) reducir progresivamente la presión inflacionaria {...}; c) crear las condiciones para que los frutos del desarrollo se extiendan más y más ampliamente {...}; d) aumentar sustancialmente la acción del Gobierno en el ámbito de la educación, la investigación científica y tecnológica, y la salud pública con el fin de garantizar una rápida mejoría del hombre como un factor de desarrollo y permitir el acceso de una parte creciente de la población a los frutos del progreso cultural. e) orientar adecuadamente el estudio de los recursos naturales y la localización de la actividad económica, con el fin de desarrollar las diferentes zonas del país y reducir las disparidades regionales en los niveles de vida {...}. f) Eliminar progresivamente: las barreras de orden institucional, responsables por los factores de desgaste de la producción y la lenta asimilación de nuevas técnicas en determinados sectores productivos (Brasil, 1962, p. 1).

Como para justificar la necesidad de un plan económico, el texto oficial de creación de ese plan rescata algunos conceptos de planificación. Para las autoridades económicas brasileñas, la planificación económica podía ser entendida como un esfuerzo de coordinación con vistas a fines preestablecidos, por las grandes decisiones que se toman de forma permanente en un sistema económico (Brasil, 1962, p. 13). El texto oficial sostiene que la planificación económica no es un objetivo que se pueda lograr rápidamente. Se trata, en definitiva, de una técnica para gobernar y administrar, y como tal, debe ser introducida gradualmente, a medida que el marco político, institucional y administrativo lo soporte. Y finalmente advierte que la planificación no pretende establecer en detalle lo que debe suceder en el sistema económico, a penas le cabe anticipar los principales cambios estructurales que se requieren para mantener un cierto ritmo de desarrollo, e indicar las medidas que deben adoptarse a fin de que, las inversiones consideradas esenciales para las modificaciones se realicen en el momento oportuno.

Ianni (1996) señala que el Plan Trienal fue el primer instrumento de política económica global y globalizante, entre todos los planes anteriormente formulados por los distintos gobiernos de Brasil. Para el autor, en comparación con los planes, programas, comisiones, institutos, departamentos y superintendencias creadas por los gobiernos anteriores, el Plan Trienal ascendió a una etapa más avanzada de elaboración conceptual y analítica. Pone de relieve que por primera vez se formulaba, en el marco de la administración pública, un diagnóstico amplio, detallado e integrado de las condiciones responsables por los desequilibrios, los “cuellos de botella” y las perspectivas de la economía del país (p. 209).

De la misma manera, Macedo (1984) destaca que, dentro de la cronología de la experiencia brasileña en la planificación, el Plan Trienal para el Desarrollo Económico y Social fue el evento más importante después del Plan de Metas desarrollado en el Gobierno Kubistchek. En la visión de ese autor, el Plan Trienal trató de interpretar las aspiraciones económicas y sociales más inmediatas de la comunidad brasileña, estableciéndolas como objetivos del Plan. En resumen, el autor concluye que el plan tenía como objetivo la recuperación del ritmo de desarrollo; la contención gradual de la inflación; algunas correcciones en la distribución del ingreso {...}; la aplicación de las reformas de base (administrativa, bancaria, fiscal y de la tierra) y la reprogramación de la deuda externa (p. 51).

A partir del inicio del régimen militar, Brasil presenció un intenso proceso de reformulación de la política económica. Según CEPAL (1967), fueron pocos los campos de la esfera económica en los que no se actuó mediante la promulgación de leyes, decretos, y otras medidas.<sup>128</sup>

Como se ha señalado en sección anterior, la Constitución Política de 1967 también introdujo una serie de enmiendas en las disposiciones que rigen la actividad económica. Según Almeida (2006), el período que comienza en 1964, con el gobierno militar, representa un esfuerzo sin precedentes de la planificación global, empezando con el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG), para luego continuar con PND I y PND II. Para ese autor (p. 205), a nivel institucional, al final del gobierno de Goulart, fue fundada la Asociación Nacional de Desarrollo Económico y Social (Anpes), con el objetivo de realizar estudios para el desarrollo de planes para los futuros gobiernos, abriendo así la puerta, a partir de 1964 para el desarrollo cada vez mayor (y consciente) de estructuras de planificación del gobierno de Brasil. El Estado se preparaba para orientar y promover el crecimiento económico de Brasil, que sería efectuado plenamente en el contexto del régimen militar, y comenzó una serie de planes de desarrollo nacionales ambiciosos (p. 195).

Rezende (2009) señala que el sistema de planificación implantado en Brasil durante el régimen militar se benefició de varios experimentos anteriores en los que el Estado brasileño, aunque sin un proyecto estructurado de intervención, adoptó medidas importantes para promover la industrialización de la economía brasileña. Para el autor, desde esta perspectiva, se puede afirmar que las medidas adoptadas por el gobierno revolucionario encabezado por Getúlio Vargas en los años treinta son un hito en el proceso de intervención estatal en la economía, con el fin de promover su desarrollo (p.1).

También Almeida (2006) pone de manifiesto que a nivel institucional, el Estado brasileño avanzó en la experiencia de planificación en el período militar: en 1964 fue creada la Oficina de Investigación Económica Aplicada, que se ocupó del sistema de seguimiento de las medidas propuestas en el plan de gobierno y poco después se convirtió en el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA* (Instituto de Investigación Económica Aplicada). Para el autor, de hecho, a partir de ese período

---

<sup>128</sup> El estudio informa que entre abril de 1964 y el 29 de noviembre de 1966 entraron en vigor 848 leyes, 5.685 decretos-leyes, 3 actos institucionales, 24 actos complementarios, 58 circulares y 41 resoluciones

hasta el final de la era de los militares se asiste a la consolidación de un modelo de gestión pública que pasó a atribuir a las instituciones de planificación una gran responsabilidad por la conducción, de forma relativamente autónoma, de las actividades económicas, siempre con el objetivo de profundizar el proceso de industrialización.

El primer plan económico del gobierno militar fue el *Plano de Ação Econômica do Governo*-PAEG (Plan de Acción Económica del Gobierno), con vigencia prevista para el período 1964-1967. Conforme Almeida (2006), tal vez aún más importante que sus logros económicos, “el PAEG permitió la implementación de *un amplo programa de reformas institucionales* (cursivas agregadas) en los planes fiscales (impuestos-presupuesto), monetario-financiero, laboral, de la vivienda y comercio exterior” (p. 207).

Para Suzigan (1988),

{...} después de las reformas institucionales promovidas por el Régimen Militar en 1964, la industria brasileña experimentó una nueva ronda de rápido crecimiento y cambio estructural a partir de 1968. A pesar de la retórica de liberalización del nuevo régimen, el Estado desempeñó un papel activo en la expansión del mercado interno y en la promoción de las exportaciones de productos manufacturados.” (p. 9).

De acuerdo con Versiani y Suzigan (1990), como resultado de las reformas y cambios institucionales llevados a cabo al inicio del gobierno militar, la estructura de la industria brasileña había evolucionado para incorporar segmentos de la industria pesada, la industria de bienes de consumo duraderos y la industria de bienes de capital, en sustitución a las importaciones de materias primas básicas, maquinaria y equipo, equipo de transporte, electrodomésticos, etc. Esa estructura industrial sería la base sobre la cual se apoyaría el rápido crecimiento de la producción industrial en la primera etapa del período de expansión de 1968 a 1973-1974 (pp. 15-16).

El Primer Plan Nacional de Desarrollo-PND I, tuvo vigencia en el período de 1972 a 1974).<sup>129</sup> Almeida (2006, p. 213), refiriéndose al PND I, analiza que, el plan se centró más en los grandes proyectos nacionales de integración (transporte, incluidos los corredores de exportación, telecomunicaciones). Para el autor, el PND I trató de alcanzar la autonomía en insumos básicos, pero contaban con un contexto de crisis energética (de ahí su énfasis en la energía, en particular la industria nuclear y la

---

del Banco Central, 476 portarías y 99 circulares del Ministerio de Hacienda. *Correio da Manhã*, 20 de diciembre de 1966 (CEPAL, 1967, p.123).

<sup>129</sup> Ley n. 5.727, de 4/11/1971. Dispone sobre el Primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1972-1974.

investigación de petróleo, además del programa de alcohol y la construcción de hidroeléctricas, como Itaipu).

Almeida (2006) también señala que el desarrollo científico y tecnológico no fue dejado fuera, como se muestra en los planes especiales realizados, en esa área, con enormes presupuestos destinados a la formación de recursos humanos y también al desarrollo de nuevas tecnologías. El autor concluye que el PND I formalizó ambiciosamente el concepto de "modelo brasileño", definiéndolo como la manera brasileña de organizar el Estado y moldear las instituciones para, en un período de una generación, transformar a Brasil en país desarrollado.<sup>130</sup>

El Segundo Plan Nacional de Desarrollo-PND II se ha aplicado en el período 1975-79, durante el gobierno de Ernesto Geisel. Este plan se considera la *más amplia experiencia de la planificación económica* (cursivas añadidas) en Brasil, después del Plan de Metas, y desempeñó un papel crucial en la consolidación de la sustitución de importaciones que se produjo en Brasil.

Para Suzigan (1988), a través del Segundo Plan Nacional de Desarrollo el Estado articuló una nueva fase de inversiones públicas y privadas en las industrias de insumos básicos (siderurgia, metalurgia de los metales no ferrosos, productos químicos y petroquímicos, fertilizantes, cemento y papel pulpa); bienes de capital (equipo de transporte y maquinaria y equipos mecánicos, eléctricos y de comunicaciones), y la inversión pública en infraestructura (energía, transporte y comunicaciones) (p. 9).

Suzigan (1988) apunta que la política macroeconómica expansiva en la década de los 70 consistió principalmente en la realización de un amplio programa de inversión pública en las áreas de infraestructura económica y social (energía, transporte, comunicaciones, urbanización y saneamiento, etc.), así como las inversiones directas de las empresas estatales en industrias de base, principalmente la exploración minera y de petróleo, acero, productos químicos, petroquímicos y fertilizantes, y en las industrias de armas y aeronáutica, llevadas cabo en el PND II. Para el autor, estas inversiones se financiaron en gran medida por los recursos externos favorables, dadas las facilidades existentes en ese momento en el mercado financiero internacional para obtener estos préstamos financieros y financiación de importaciones. Además, agrega el autor, que las inversiones de las empresas privadas nacionales, a su vez, fueron financiadas por

---

<sup>130</sup> Fue bajo el PND I que se elaboraron los planes o emprendidas las obras para grandes proyectos en el área de infraestructura, como el puente Rio - Niterói, la autopista Trans-Amazónica, la hidroeléctrica Tres Mariás, la represa de Itaipú, entre otros (Almeida, 2006, p. 213).

préstamos subvencionados por el BNDE y los bancos regionales de desarrollo y por los incentivos fiscales administrados por las agencias de desarrollo regional, mencionadas anteriormente (p. 8).

En resumen de esa sección, se concluye que a lo largo de ese período, el Estado planeó el proceso de desarrollo, y esta planificación proporcionó los instrumentos de actuación del propio Estado y del sector privado en general y así estableció la deseada expansión de los sectores económicos, de manera especial, las actividades industriales.

### **4.2.3 El Estado como productor directo: las empresas estatales**

Como inversionista directo, el Estado-empresario brasileño actuó, a través de sus empresas estatales, en la construcción de infraestructura y en el suministro de insumos y servicios básicos que generaron importantes externalidades positivas y reducción de los costos de transacción al sector privado. Así, los agentes económicos del capital privado, sea de origen nacional, al inicio del proceso en 1930, o internacional, de manera más activa a partir de mediados de los años 1950, pasaron a invertir con confianza y seguridad en la industria brasileña.

Frischtak (2013, p. 340) señala que la literatura sobre crecimiento económico atribuye “un papel primordial a las inversiones en infraestructura”. Para el autor, “en la medida en que los servicios de transporte, saneamiento, energía y telecomunicaciones son un insumo crítico en el proceso productivo e instrumental para elevar la productividad de los factores y el bienestar de la población”. Sin embargo, el autor destaca que como “en la mayoría de los países, el nivel de inversión en infraestructura es insuficiente, y el estado ha sido llamado para proveer estos servicios”. El razonamiento del autor es que, “en muchos casos, estos son bienes públicos, con fuertes externalidades, o bienes privados cuya producción no sería económicamente viable a no ser con un monopolio natural, se reforzó la razón de ser de la intervención del Estado”.

De acuerdo con Villela (1984), abundan los motivos reales o declarados para la creación de empresas estatales. Se espera que esas empresas cumplan una serie de funciones y al mismo tiempo logren diversos objetivos sociales. Se crean empresas públicas para promover esos objetivos sociales o externalidades que, en general, no serían compatible con la maximización de las ganancias privadas. El autor enumera una larga lista de argumentos a favor de la creación o del fortalecimiento de las empresas estatales, pero se preocupa más con tres aspectos de la actuación de las empresas

gubernamentales que considera principales: a) el control de los monopolios (suministro de los servicios públicos y de la infraestructura); b) el control del suministro de insumos básicos; c) *generación de demanda de bienes de capital para la industria nacional*.<sup>131</sup> (cursivas añadidas). Según el autor, los dos primeros argumentos se encuentran conectados a los bienes y servicios producidos por la empresa estatal, así como al esfuerzo realizado en la investigación y el desarrollo, es decir, se relacionan con lo que la empresa produce (actuación por el lado de la oferta). El tercer argumento se asocia claramente, a la política de apoyo a la industria nacional a través de la dirección de las compras gubernamentales (actuación por el lado de la demanda) (pp. 17-19).

Simon (1985) pone énfasis en que *las empresas estatales no compiten con las del sector privado, pero dan apoyo financiero, infraestructura, etc., lo que permite la acumulación en el sector privado* (p. 1) (cursivas añadidas). El hecho de que la intervención del gobierno brasileño en el ámbito económico estimula e incentiva a las empresas privadas es corroborado por Doellinger (2010) que establece que

los empresarios se sintieron alentados por el gobierno para invertir, mientras que éste amplió su autoridad para dirigir la economía por dos líneas: indirectamente, a través de manipulaciones de los impuestos, de los controles de cambio, de las cuotas de importación y créditos a través del Banco de Brasil - por ejemplo, la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial (CREAL), y directamente, a través de la inversión pública en sectores como los ferrocarriles, servicios públicos y las industrias básicas como el petróleo y el acero (p. 25).

La idea también es respaldada por Draibe (2004, p. 232) al subrayar que “la empresa pública fue planeada como un núcleo dinámico de nuevos sectores y coordinador del capital privado nacional”.

Se puede decir que una característica notable desde el período que se inicia en los treinta, en términos de desarrollo industrial, fue la decisiva participación del Estado como productor directo en la ejecución de algunas industrias básicas y en la generación de energía. Las principales empresas del Estado (o de economía mixta) dirigidas a la industria en ese período fueron: 1) En la Minería, la creación de la *Companhia Vale do Rio Doce*, en 1942. Esa empresa iba a convertirse en una empresa líder mundial en la producción de mineral de hierro después de la década de 1970. 2) En el Acero, la fundación de la *Companhia Siderúrgica Nacional* creada en 1941,<sup>132</sup> y la participación

---

<sup>131</sup> El autor agrega otros argumentos, tales como: suministro del espíritu empresarial y formación de ejecutivos y técnicos; aumento del nivel de empleo; reducción de la desigualdad regional; estabilización de los precios e insumo básicos; contrapeso al poder de las multinacionales (Villela, 1984, p.8).

<sup>132</sup> Decreto-Ley n. 3.002, de 30/01/1941. Autoriza la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional y otras medidas.

de control por parte del Banco de Brasil en 1952, de la Compañía Aceros Especiales de Itabira (ACESITA), fundada en 1944. 3) En la Química, la creación de la Sociedad Nacional de Álcalis, de 1943, para la producción de carbonato de sodio y soda cáustica. 4) En la producción de motores de gran potencia, con la creación de la Fábrica Nacional de Motores, en 1943. 5) En la generación de electricidad, a través de la Compañía Hidroeléctrica de San Francisco (CHESF), fundada en 1945 (Versiani & Suzigan, 1990, p. 14).

Además de aumentar sustancialmente la función normativa del Estado, las políticas en la década de 1940 dieron lugar a que el gobierno se convirtiera en un importante productor de acero, mineral de hierro y petróleo. Para Abreu (2008), la participación del gobierno en la producción de acero se inició con la creación de la *Companhia Siderúrgica Nacional* para operar la planta siderúrgica de Volta Redonda, que había sido posible gracias a la ventana de oportunidad en las relaciones entre Estados Unidos y Brasil, en 1940 (p. 313).

De acuerdo con Baer et al. (1973), los años de la Segunda Guerra Mundial vieron la creación de varias empresas gubernamentales. En 1943, fue creada la Fábrica Nacional de Motores-FNM. Su objetivo inicial era realizar los servicios de mantenimiento de motores de aviación, así como la producción de ellos debido a la escasez causada por la guerra. Con el tiempo, la compañía ha producido una amplia variedad de productos - tractores, camiones, automóviles, refrigeradores. Los autores señalan que la Compañía Nacional de Álcalis fue creada debido a los temores de que la escasez de ceniza de sosa paralizara a las industrias que dependían de este producto (pp. 890-891).

Al inicio de la década de 1950, Vargas vuelve al poder, retoma su proyecto de industrialización y el papel del gobierno de Brasil en la economía continuó expandiéndose. Según Baer et al. (1973, p. 89), de hecho, los proyectos ambiciosos de rápida industrialización se hizo evidentes para los responsables de las decisiones que el éxito de sus políticas dependía de las iniciativas del gobierno en diversos campos. Especialmente, de los mecanismos de protección utilizados para atraer el capital extranjero y estimular la inversión interna. Los autores destacan que “un avance notable en la década de los años 1950 fue la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico-BNDE, en 1952. Y justifican que se ha reconocido hace mucho tiempo que *para industrializar con éxito una economía atrasada, la existencia de las instituciones*



*financieras para suplir con el crédito a largo plazo es casi una condición sine qua non* (Cursivas añadidas).

Para Ianni (1996), en la década de 1950 se inició una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y la economía. El gobierno se comprometió más ampliamente con el sistema económico. Como resultado, se crearon nuevas condiciones (no sólo institucionales, sino también económicas y políticas) para la aceleración del desarrollo industrial en Brasil. Para el autor, esa fue la directriz general del gobierno en los años 1951-1954, pues con el fin de resolver los problemas económicos y financieros más urgentes del país, y en favor de un desarrollo industrial acelerado, el Estado asumió nuevas tareas y a jugar un papel clave en la expansión económica que se produjo más tarde (pp. 122-123).

En ese sentido, Ianni (1996) pone de relieve que el conjunto de las actividades del gobierno al inicio de los años 1950, muestra que él fue llevado a crear algunas condiciones infraestructurales e institucionales para el desarrollo industrial acelerado del país. No sólo se crearon organismos públicos destinados a promover el desarrollo económico, sino que también se llevaron a cabo estudios técnicos y científicos sobre los problemas económicos de Brasil. Según el autor, este fue un momento en que se crearon nuevos organismos gubernamentales, con el propósito específico de promover la industrialización y la resolución de los problemas económicos financieros y administrativos (p. 126-129).

Otro hito de la participación del Gobierno en las actividades económicas fue la creación de la empresa Petróleo Brasileiro S.A.-PETROBRÁS, en 1953.<sup>133</sup> La empresa tenía como objetivo la exploración, explotación, refinación, comercio y transporte de petróleo y sus derivados, así como todas las actividades relacionadas o similares (Art. 6, de la ley). La razón principal fue la preocupación del Gobierno para asegurar una fuente de abastecimiento interna. Para Ianni (1996), la creación de Petrobrás “expresó preocupación del gobierno y de ciertos sectores políticos, económicos y militares de Brasil en relación con la planificación” (p.139).

Durante los años 1960 y primeros de los 1970, la expansión del Estado en la economía brasileña ocurrió principalmente a través de la consolidación y el crecimiento de sus diferentes actividades, así como la creación de nuevas áreas de acción del

---

<sup>133</sup> Ley n. 2.004, de 31/10/1953. Dispone sobre la Política Nacional de Petróleo y define las funciones del Consejo Nacional del Petróleo, y el establecimiento de la empresa Petróleo Brasileiro S.A., y otras

gobierno. A partir de ahí, el número de empresas estatales creció considerablemente. Se originó, sin duda, otro fenómeno ocurrido con las empresas de propiedad estatal, su diversificación y crecimiento vertical. Como resultado, varias empresas estatales, además de su actividad fin - comenzaron a operar en numerosas actividades-medio, lo que generó un aumento significativo en el número de empresas del Estado. Sin embargo, no significa, necesariamente nuevas áreas de actuación. Estas, llamadas filiales de las empresas del Estado, por lo general se relacionan directamente con la empresa responsable por su creación, ejerciendo actividades de apoyo o relacionadas.

Estas empresas se agrupan en conglomerados *holdings*, cuyos principales fueron los de energía (Eletrobrás), acero (Siderbrás), petróleo (Petrobrás) y la minería (Cia. Vale do Rio Doce). Así que, en las décadas de 1960 y 1970, teníamos un Estado brasileño con los principales sistemas sectoriales liderados por empresas públicas: el Sistema Telebrás, el Sistema Siderbrás, el Sistema Eletrobrás, el Sistema Petrobrás y el Sistema BNDES. A continuación, se caracteriza cada uno de los sistemas.

El **Sistema Petrobrás** en este período estaba compuesto por la propia Petrobrás, empresa *holding*, y las subsidiarias: la Petroquisa, la Petrobrás Distribuidora, la Braspetro, la Interbrás y la Petrofertil.

De acuerdo con Villela (1984, p. 39), la Petroquisa, la primera subsidiaria, fue creada en 1967 con el objetivo de promover el desarrollo de la industria petroquímica nacional. La Petrobrás Distribuidora, una segunda subsidiaria, se estableció en 1971, con actividades en el sector de distribución de derivados del petróleo. La Braspetro se estableció en 1972, con el objetivo fundamental de fortalecer la producción nacional de petróleo producido por la empresa en el extranjero. La Interbrás se estableció en 1976, como un desdoblamiento de la Braspetro, y su principal objetivo era promover las exportaciones brasileñas. La Petrofertil, creada en 1976, tenía el objetivo de producir los insumos básicos para la agricultura.

El **Sistema Eletrobrás** se constituyó en 1961,<sup>134</sup> con el objetivo de gestionar la participación del Gobierno Federal en el sector de la electricidad y promover la expansión de la energía. La creación de la Eletrobrás se dio por la unión de empresas como la CHESF (*Cia. Hidroeléctrica de São Francisco*), creada aún en 1945, de

---

medidas. Crea la Petrobras e instituye el monopolio de la Unión en la exploración y producción de petróleo (Art.5).

<sup>134</sup> Ley n. 3890-A, de 25/04/1961. Autoriza la Unión para formar la empresa *Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás*, y otras medidas. La Eletrobras tenía como objetivos la realización de

importancia fundamental para la industrialización del Noreste, y la empresa Furnas,<sup>135</sup> creada en 1957, con el fin de suministrar electricidad a la región Centro-Sur. La expansión del *holding* se da con la creación de la Eletrosul, establecida en 1969, con el objetivo de ampliar la generación de energía en el Sur del país, y con la Eletronorte, creada en 1973, con los mismos objetivos para la región Norte. Las últimas subsidiarias que se incorporaron fueron la Light, con distribución de energía en los Estados de São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro y la Excelsa, con actividades en el Estado de Espírito Santo. Por último, también formaba parte del Sistema Eletrobrás, la Itaipú Binacional, establecida en 1973, para construir la planta y la producción de energía en el Río Paraná, que comenzaría la producción de energía sólo en 1984 (Villela, 1984, p. 39-44).

La colaboración de la Eletrobrás al desarrollo del sector eléctrico fue principalmente a través de su actuación en la financiación de las inversiones en sus subsidiarias. El *holding* distribuye los recursos, propios o de terceros, para la expansión de la generación de energía entre sus filiales.

En 1972, fue creado el **Sistema Telebrás**,<sup>136</sup> que tenía como objetivo reorganizar el sector de las telecomunicaciones en el país en bases más eficientes y adecuadas a la creciente demanda de telecomunicaciones.

Villela (1984) argumenta que, aunque la creación de la Telebrás haya ocurrido solo en 1972, la preocupación del Gobierno con el sector es anterior. En 1962, aparece un marco jurídico importante para las comunicaciones en Brasil. Se trata del *Código Brasileiro de Telecomunicações*.<sup>137</sup> El Código implementó un Sistema Nacional de Telecomunicaciones para garantizar la integración de este tipo de servicio en el país. También se creó el Consejo Nacional de Telecomunicaciones<sup>138</sup> y se definió como

---

estudios, proyectos, construcción y operación de plantas de generación, líneas de transmisión y distribución de energía, así como ejecución de operaciones derivadas de tales actividades (Artículo 2).

<sup>135</sup> Decreto Federal n. 41.066, de 28 de febrero de 1957. Se concede autorización para operar como una empresa de energía eléctrica de la Central Eléctrica de Furnas S.A - Furnas. Nacida con el reto de resolver la crisis energética que amenazaba a mediados de la década de 1950, el abastecimiento de los tres principales centros socioeconómicos brasileños - Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. Comenzó a funcionar efectivamente en 1963 en Passos (MG). En 1971, la sede se trasladó a Río de Janeiro y la empresa tuvo un nuevo nombre: *Furnas - Centrais Elétricas S.A*, que mejor expresa la propuesta de construcción de un conjunto de plantas.

<sup>136</sup> Ley n. 5.792 de 11/04/1972. Instituye políticas para la gestión de servicios de telecomunicaciones, y autoriza al Poder Ejecutivo para formar la empresa *Telecomunicações Brasileiras S. A. - Telebrás*, y otras medidas.

<sup>137</sup> Ley n. 4.117, de 27 de agosto de 1962. Establece el Código Brasileño de Telecomunicaciones.

<sup>138</sup> Art. 14. Se crea el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONTEL), con la organización y competencia establecidas en esta ley.

fuerza de recursos el Fondo Nacional de Telecomunicaciones.<sup>139</sup> La idea era planificar la política de telecomunicaciones para el país. La Embratel, la compañía que realizaría la nueva política para el sector, fue creada en 1965, y en 1967 pasó a vincularse al recién creado Ministerio de las Comunicaciones, y más tarde fue transformada en subsidiaria de la Telebrás. También hace parte del Sistema, las empresas de telecomunicaciones de cada Estado (25 en total), con la participación de sus respectivos gobiernos (pp. 44-47).

La institucionalización del **Sistema Siderbrás**<sup>140</sup> se determinó en el año 1973. Sin embargo, el capital estatal ya estaba presente en la industria del acero desde la década de 1940. Villela (1984) recuerda que la CSN (*Companhia Siderúrgica Nacional*) es la más antigua de las empresas vinculadas al Sistema Siderbrás y fue la pionera en el campo de la industria básica en Brasil. La CSN fue fundada en 1941 y comenzó sus operaciones en 1946; propició un aumento de 460% en la producción de acero en el período de 1940 a 1950 y representó un notable avance en la capacitación tecnológica del sector. A la construcción de la CSN, hito histórico en el proceso de la industrialización del país, le siguió la implantación de las dos principales plantas de acero: la Usiminas (*Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.*, fundada en 1956 e inaugurada en 1962, y la Cosipa (*Companhia Siderúrgica Paulista*), fundada en 1953 e inaugurada en 1963. Otras acerías pequeñas también participaban, pero las tres principales representaban en la década de 1970 el 60% del Sistema Siderbrás (pp. 48-52).

En el Cuadro 4.2 se muestra el ritmo de expansión de la infraestructura en Brasil desde el inicio del siglo hasta los 1980, en términos porcentuales y absolutos.

Los datos expuestos muestran que hasta los años 1930, el número de empresas estatales era muy bajo. Hasta principios de los años 1950, este número no cambia significativamente; pero en la segunda mitad de los años 50 se crearon más empresas estatales que en todos los períodos anteriores. Según Ruckert (1981), este incremento “se debe a la producción de bienes y servicios básicos necesarios para la continuidad del desarrollo industrial capitalista emprendido en aquél momento” (p. 84).

En la segunda mitad de los años 1960 surgieron varias empresas estatales, debido a los cambios administrativos ocurridos que convirtieron algunos órganos de la

---

<sup>139</sup> Artículo n. 51, de la Ley n. 4.117.

<sup>140</sup> Ley n. 5.919, de 17.09.1973. Autoriza el establecimiento de Siderbrás y otras medidas.

administración directa o indirecta en empresas. Junto a esto se produjo un aumento en el número de filiales de grandes empresas estatales.<sup>141</sup>

**Cuadro 4.2.** Brasil – Período de la creación de las empresas estatales

Período	Número de empresas
Hasta 1930	17
De 1930 a 1950	18
De 1951 a 1960	37
De 1961 a 1970	147
De 1971 a 1976	131
No identificado	221
Total <sup>142</sup>	571

Fuente: Quem é Quem na Economia Brasileira. São Paulo, Revista Visão, agosto de 1976. Citado por Ruckert (1981, p. 85).

El Cuadro 4.3 muestra la participación de las empresas estatales por sectores de actividad. Teniendo en cuenta la muestra de 394 empresas<sup>143</sup> de propiedad estatal de la encuesta realizada por la *Revista Visão*, en 1980, se observa que alrededor del 80% del capital contable<sup>144</sup> del total de estas empresas están en el área de los servicios públicos y los servicios de transporte, almacenamiento y otros. En la industria manufacturera se encuentra el 17% de la muestra total. Las cifras del Cuadro 4.3 también muestran que los sectores restantes tienen una representación pequeña (Ruckert, 1981, p. 85).

**Cuadro 4.3.** Participación de la muestra de las empresas estatales por sectores de actividad – 1979

SECTORES DE ACTIVIDAD	NÚMERO	% PL
Minería	20	3,4
Industria de transformación	67	17,0
Agricultura	8	0,1
Construcción e ingeniería	12	0,1
Servicios de utilidad pública	195	35,5
Comercio	3	0,2
Servicios (transportes, almacenamiento y otros)	89	43,7
TOTAL	394	100

Fuente: Quem é Quem na Economia Brasileira. São Paulo, *Revista Visão*, ago./1980 (Citado en Ruckert, 1981, p. 90)

<sup>141</sup> Los ejemplos de este hecho son la PETROBRAS, que poseía en 1970, 49 filiales, y la Companhia Vale do Rio Doce, que tenía 36; en conjunto ellas representaban el 16% de todas las empresas de propiedad estatal a cargo de la Unión (Ruckert, 1981, p. 84).

<sup>142</sup> El número de empresas relacionadas (571) se constituye en una muestra, y no cubre todas las empresas de los niveles federal, provincial y municipal. Se supone, además, que las empresas con año de creación no identificado se han creadas a partir de los años 60. La Secretaría Especial de Control de las Empresas del Estatales (SEST) relacionó 560 empresas sólo a cargo de la Unión, en 1980 (Ruckert, 1981, p. 84-85).

<sup>143</sup> En términos de simple comparación, en Francia el Estado tenía participación en unas quinientas empresas, incluidas manufacturas y fábricas de automóviles como Renault. Un índice de peso económico de las empresas públicas que incluye participación en la ocupación, la inversión y el valor añadido, muestra que la participación de las empresas públicas de Alemania, Italia, Francia, Gran Bretaña y España en el PBI era en promedio del 13% en 1963, del 16% en 1979 y 1985 y del 12%, en 1990 (Sevares, 2010, p. 65).

<sup>144</sup> Conceptualmente, el capital contable incluye el capital social, más las reservas, más las ganancias o menos pérdidas acumuladas.

El Cuadro 4.4 muestra el comportamiento de las empresas públicas, extranjeras y privada de capital nacional, al final del período seleccionado. A través del análisis de los datos de patrimonio neto, se muestra el tamaño relativo de las empresas en los tres sectores: estatal, nacional y extranjera privada. Se observa que en 1979, las empresas estatales se encuentran, principalmente, en el sector minero (61,5%), metalurgia (38,9%), productos químicos y petroquímicos (58,9%) y los servicios públicos (98,3%).

**Cuadro 4.4.** Participación porcentual, por sectores de actividad, de las empresas estatales, empresas multinacionales y empresas privadas nacionales en el capital contable - 1979

SECTORES DE ACTIVIDAD	EP	EMN	ENP	TOTAL
Minería	<b>61,5</b>	4,7	33,8	100,0
Industria de transformación	22,6	22,7	<b>64,7</b>	100,0
Minerales no metálicos	1,2	29,6	<b>69,2</b>	100,0
Metalurgia	<b>38,9</b>	11,1	50,00	100,0
Mecánica	2,3	36,0	61,7	100,0
Equipos eléctrico	-	39,2	60,8	100,0
Equipos de transporte	5,7	57,5	36,8	100,0
Madera, muebles	4,1	9,2	86,7	100,0
Caucho	-	44,2	55,8	100,0
Cuero y productos de cuero	-	13,3	86,7	100,0
Productos químicos farmacéuticos., petróleo	<b>58,9</b>	20,9	20,2	100,0
Textiles	0,5	10,5	89,0	100,0
Productos alimenticios	0,9	13,8	85,3	100,0
Bebidas	0,1	6,7	93,2	100,0
Tabaco y productos tabaqueros	-	96,4	3,6	100,0
Editorial y Gráfico	9,0	2,2	88,8	100,0
Otras industrias	-	41,0	59,0	100,0
Agricultura	2,8	2,7	94,5	100,0
Construcción e ingeniería	2,5	3,8	93,7	100,0
Servicios de utilidad pública	<b>98,3</b>	0,0	1,7	100,0
Comercio	3,1	7,3	89,6	100,0
Servicios (transportes., almacenamiento y otros)	<b>77,0</b>	4,3	18,7	100,0

Fuente: Quem é Quem na Economia Brasileira. São Paulo, *Revista Visão*, ago./1980.

EP: Empresa pública; EMN: Empresa Multinacional; ENP: Empresa Nacional Privada.

Las empresas privadas nacionales y extranjeras se destacan en los géneros de la Industria de Transformación (54,7% y 22,7%, respectivamente). Las empresas multinacionales lideran, principalmente, en las ramas: equipos de transporte (57%) y el tabaco (96%). En cuanto al sector privado nacional, éste es preponderante en muchos sectores, especialmente en la agricultura, la construcción y la ingeniería. En el sector servicios, se destacan las empresas estatales que son preponderantes tanto en los servicios públicos como en los servicios de transporte y almacenamiento.

Otro modo de comprender el aumento de importancia del sector público en el proceso de industrialización, puede ser el de mensurar la participación de las empresas estatales en la formación de capital fijo. Con base un estudio de Costa (1979), realizado

con datos disponibles en la época, publicados por la FGV, se muestra cómo las inversiones en capital fijo de las empresas estatales han evolucionado. Así, en el Cuadro 4.5 se presentan los datos de participación de las empresas estatales en la Formación de Capital Fijo total y del PIB, en los años seleccionados.

**Cuadro 4.5.** Participación de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) de las empresas estatales – años seleccionados

Año	En % del total de la FBCF	En % del PIB
1949	3,1	0,4
1959	8,2	1,5
1965	10,9	2,0
1970	11,9	2,7
1975	16,9	4,3

*Fuente:* CEF/IBRE/FGV, en: Costa (1979).

Los datos del Cuadro 4.5 sugieren que el gasto de inversión del sector público, a través de sus empresas, en la formación de capital fijo ha crecido de manera constante a lo largo del período. En términos de participación en la FBCF total, la participación de las inversiones en capital fijo de las empresas del gobierno federal ha evolucionado de del 3,1% en 1949, para un 16,9%, en 1975, correspondiente a un expresivo crecimiento de más de 5 veces. Con referencia al PIB, la participación de las empresas estatales ha pasado de una participación de apenas el 0,4 %, en 1949, para un 4,3% en 1975, revelando un incremento de más de 10 veces.

#### **4.2.4 La controversia sobre el papel del Estado en la economía**

En las secciones anteriores se demuestra la intensa participación del Estado en las actividades económicas en varias dimensiones. Cabe también subrayar que el sector privado en general y los empresarios industriales, en particular, no eran contrarios a la actuación del Estado, ya sea a través de la planificación, sea directamente a través de las empresas estatales.

A este propósito, Diniz (1978, p. 108) señala que Simonsen, portavoz de la clase empresarial industrial, “llegaría a liderar un movimiento por la planificación de la economía nacional, solicitando la intervención estatal en beneficio de los intereses industriales”. La autora sostiene que ese empresario, que fue uno de los primeros líderes industriales, “reivindicaría la interferencia del Estado, no sólo indirecta como

directamente, en los sectores en los que no constituía una amenaza a la iniciativa privada".<sup>145</sup> Para la autora,

Esta posición revelaría considerable madurez de su visión de la problemática económica de la época, definiendo la industrialización como elemento central de la nueva política económica y situando como imprescindible la participación del Estado para asegurar la infraestructura necesaria para el florecimiento de la actividad privada (Diniz, 1978, p. 108).

Con respecto a la controversia sobre el papel del Estado en la economía que se da entre la teoría convencional neoclásica y la institucionalista de North, hay que discutir algunos puntos de la argumentación, vistos de uno y del otro lado.

Como se sabe, la teoría económica convencional justifica la intervención del Estado, cuando el retorno social de la inversión es mayor que el retorno privado. En ese aspecto, la teoría institucionalista también está en acorde, al suponer que el sector privado invierte en las actividades cuyos beneficios privados son mayores que los beneficios sociales.

Aunque la participación más intensa del Estado en las actividades económicas, a partir de la Gran Depresión de 1929 y de la crisis mundial del mundo capitalista en la década de 1930, sea un fenómeno que ocurre en muchos países, especialmente en los países latinoamericanos, la actuación del Estado en la economía no es necesariamente una novedad teórica, ni práctica. Por ejemplo, Mazzucato (2014) hace referencia a la obra del importante pensador Karl Polanyi (1944),<sup>146</sup> en la que el autor "destacó cómo el 'mercado' capitalista fue, desde el principio, fuertemente moldeado por las acciones del Estado" (p. 33).

La teoría institucionalista de North y de la Nueva Economía Institucional no conlleva necesariamente la participación del Estado en las actividades económicas como Estado-Empresario, sino como creador y diseñador de un marco regulatorio, el que define y se ocupa de la aplicación de la base jurídica, el que especifica la estructura de derechos de propiedad, en fin, aquel que establece y hace respetar las reglas del juego.

Sin embargo, la teoría *northiana* de Estado también establece, de entre sus objetivos, "reducir los costes de transacción para favorecer al máximo la producción social" y que con este objetivo se "producirá la provisión de *un conjunto de bienes y servicios públicos (o semipúblicos)*, diseñados para rebajar los costes de especificación,

---

<sup>145</sup> Acerca de Roberto C. Simonsen, véase Nota de pié, n. 82, p.80.

<sup>146</sup> Polanyi, K. (2001) {1944}. *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon.



de negociación y de hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico" (North, 1981, p. 39, cursivas añadidas).

En ese sentido, se quiere resaltar y justificar el tipo de intervención del Estado brasileño, que al intervenir en la economía, ya sea a través de la planificación, ya sea directamente, a través de las empresas gubernamentales, estaría actuando intencionalmente en sectores específicos, que en aquel período de la vida económica del país se hacían extremadamente necesarios para cumplir los objetivos de crecimiento económico y desarrollo social. El Estado intentaba proveer las condiciones ideales, o al menos suficientes, para reducir *costes de transacción* y los costes en términos generales para el sector privado y así favorecer el intercambio económico, sin, necesariamente, competir en el uso de los recursos escasos de la sociedad. En ese sentido, no se pretendía negar la capacidad emprendedora, ni tampoco competir por los mismos recursos del sector privado.

Este principio, de no competición con los recursos del sector privado, estaba manifiesto desde la década de 1930, en el Gobierno de Vargas. Fonseca (2003, p. 143) hace referencia a un pronunciamiento de 1936,<sup>147</sup> en el cual, el presidente Vargas explicita su tesis de que “el desarrollo era la tarea principal del poder público, que poseía etapas a ser vencidas y que esta nueva relación entre Estado e iniciativa privada no ocurriría en perjuicio de esta última, antes, amparándola y favoreciendo el brote de nuevas culturas e industrias”. Este propósito, de no competir con los recursos de inversión del sector privado, es recurrente a lo largo del período, tanto de Vargas, como en los gobiernos de Kubitschek y de los Militares. De lo anterior, se infiere que el propósito era que el Estado actuara en actividades que, aunque esenciales para el desempeño económico, inicialmente no eran atractivas al sector privado por razones ya expuestas con anterioridad.

En ese aspecto, de la importancia de hacer lo que se necesita hacer, Keynes (1926) argumenta y aquí se pone énfasis que,

La Agenda del Estado no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están cumpliendo, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, a aquellas decisiones que no son tomadas por nadie si el Estado no las hace. Lo importante para el gobierno no es hacer cosas que los individuos ya están haciendo, y hacerlas un poco mejor o un poco peor; pero hacer aquellas cosas que en este momento no se hacen en absoluto (Keynes, 1926, documento electrónico, sin paginación).

---

<sup>147</sup> Vargas, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938-1947. 11 v. (v. 4, página 209).

Thomas Trebat (1983), en su estudio sobre *las empresas estatales de Brasil: un estudio de caso del Estado como empresario*,<sup>148</sup> concluye que “desde 1930, la actuación del estado brasileño como ‘estado regulador’ y como ‘estado empresario’, ejerció impactos directos e indirectos en la toma de decisiones y la asignación de recursos de la economía. El autor sostiene que “este papel ha crecido en ausencia de una ideología socialista específica y, de hecho, ha florecido vigorosamente bajo gobiernos, como los del período posterior a 1964 {militares}, que expresaron profundos compromisos filosóficos y prácticos para retener el papel central del mercado como guía para toma de decisiones económicas”. Así, para el autor, “el estado brasileño ha asumido el papel de empresario no por razones ideológicas, sino como un medio pragmático de acelerar el proceso de crecimiento económico” (p. 234).

Trebat (1983, p. 64) también pone énfasis que solo “en rara vez el estado brasileño se ha hecho cargo de firmas privadas sanas, prefiriendo expandirse a los ‘espacios vacíos’” (por ejemplo en el acero, petróleo, mineral de hierro, etc.). Para el autor, en “la mayoría de los casos” la actuación de las empresas estatales en los sectores básicos (por ejemplo, telecomunicaciones y electricidad) “ocurrieron luego de que las empresas privadas demostraron que no podían expandir las plantas de acuerdo con las necesidades de desarrollo”. Según el autor, “el proceso de industrialización crea necesidades de recursos en sectores en los que las inversiones privadas no están disponibles”. Así, las empresas públicas son a menudo la respuesta del sector público para proveer el “suministro que amenazan con retrasar el crecimiento industrial” (p. 31).

Bielchowski (2010) también pone de manifiesto que no había contradicción u oposición del sector industrial privado a la actuación de las empresas estatales. El autor sostiene, que el Estado “coordinó la aplicación de las políticas económicas, levantó los fondos puestos a inversiones directas como agente productivo en aquellos sectores en los que el sector privado se negó a entrar, por no ser atractivo” (p. 16).

---

<sup>148</sup> El libro de Thomas Trebat es la publicación, con algunas actualizaciones, de su tesis doctoral presentada en 1978 en la Universidad de Vanderbilt (EE.UU.), titulada *An evaluation of economic performance of public enterprises in Brazil*. El autor trabajó en el Instituto de Economía de la Fundación Getulio Vargas de 1970 hasta el inicio de su programa de doctorado, en 1972. Entre 1975 y 1977 permaneció como profesor visitante en el Instituto de Investigación del IPEA, en Río de Janeiro. (Werneck, 1984, p. 281-282). En su estudio, analiza la participación de las empresas estatales brasileñas en el ámbito de financiación y de la producción de bienes y servicios de infraestructura como la minería, electricidad, transporte y comunicación e industria básica. Para ello, el autor utilizó una base de datos del período de 1965 a 1979, de las más importantes empresas estatales, subdivididas en seis sectores de actuación del gobierno: ferrocarriles, electricidad, telecomunicaciones, minería, petroquímica y acero.

También como ejemplo de actuación del Estado en determinadas actividades de suma importancia para el desarrollo, se puede citar a Mazzucato (2014) que, refiriéndose a la importancia del Estado-Emprendedor en actividades cruciales para la innovación y nuevas tecnologías, tales como la revolución verde y la energía solar y eólica, argumenta que estos son aquellos sectores en los que "el Estado desempeña un papel activo que va además de lo que normalmente se atribuye a la teoría de la falla del mercado" (p. 24), de la teoría económica convencional.

Además, Mazzucato (2014) sostiene que,

Cuando el Estado se organiza eficientemente, su mano es firme pero no pesada, proporcionando la visión y el *impulso* dinámico {...}, ocurren cosas que, de otra forma, no sucederían. Tales acciones apuntan a alentar al sector privado. Esto requiere la comprensión de que el Estado no es ni un "intruso" ni un mero facilitador del crecimiento económico. Es un socio fundamental del sector privado, en general más osado, dispuesto a asumir riesgos que las empresas no asumen. Un Estado emprendedor no sólo "reduce los riesgos" del sector privado, como anticipa el espacio de riesgo y opera valiente y eficientemente dentro de ese espacio para hacer las cosas ocurrir (Mazzucato, 2014, p. 28-29).

Así, la autora afirma que en este concepto, el Estado pasa a ser "el catalizador de inversiones empresariales; de ajustador a formador y creador de mercados; deja de ser eliminador de riesgos para el sector privado para acoger y asumir el riesgo debido a las oportunidades que ofrece para el crecimiento futuro" (p. 33).

Otra imagen utilizada por Mazzucato (2014), es que "en economía, la hipótesis del *crowding out*<sup>149</sup> se utiliza para analizar la posibilidad de elevación de los gastos del Estado y reducir la inversión del sector privado". En esa situación hipotética, el sector público y el privado "compiten por el mismo pool de ahorro, lo que podría dar lugar a tasas de interés más elevadas, algo que reduciría la disposición de las empresas a hacer préstamos y, por consiguiente, invertir" (p. 32). En este sentido, la autora alerta que "el capital de riesgo público, es muy diferente del capital del riesgo privado". Para la autora, el sector público "se dispone a invertir en áreas con riesgo mucho más alto, al tiempo que demuestra mucho más paciencia y menos expectativas en relación a los retornos futuros". Sin embargo, la autora argumenta que "los retornos del capital de

---

<sup>149</sup> El efecto *crowding out* es traducido habitualmente como efecto desplazamiento o expulsión y hace referencia, en general, a toda sustitución de la actividad económica privada por la pública. En concreto, y respecto al déficit público, se refiere al efecto que la financiación del déficit produce en los mercados financieros. Como los recursos disponibles son escasos, si aparece un nuevo agente con necesidad de financiación en el sistema, parte de los recursos que antes se dirigían al sector privado, ahora se utilizarán para financiar el déficit. (<http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es>).

riesgo público y privado se comparan sin que se tenga esa diferencia en consideración” (p. 66).

La cuestión de la medición de la rentabilidad de las empresas públicas en relación a las privadas es otra controversia. Por ejemplo, Para Trebat (1983) “la medición de la rentabilidad de la inversión de la empresa pública presenta una serie de problemas teóricos y prácticos”. El autor lanza los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el costo de oportunidad de la inversión de la empresa pública? ¿Cómo se debe definir el "excedente"? ¿Cómo deberían tenerse en cuenta las externalidades generadas por tales inversiones, como, por ejemplo, la inversión pública en electricidad que hace posible el desarrollo de una región entera?

De igual manera, Mazzucato (2013, p. 25) manifiesta que “muchos argumentan que no es apropiado considerar retornos directos para el Estado porque éste ya obtiene el retorno de sus inversiones indirectamente a través del sistema tributario”. La pregunta es ¿Cómo podemos estar seguros de que la distribución de los retornos (beneficios) generados por las inversiones activas del Estado (...) tiene carácter tan social como los riesgos asumidos? (p. 25).

Pese a los diversos interrogantes, Trebat (1983, p.8) sostiene que "muchas empresas han sido consistentemente rentables y, en general, las empresas estatales brasileñas se comparan bien en términos de rentabilidad con empresas privadas brasileñas y empresas estatales en otros países en desarrollo.<sup>150</sup>

En su estudio, Trebat (1983) analiza el comportamiento de las empresas estatales brasileñas, en el período de 1966 a 1979. Utilizándose del enfoque de medida de rendimiento del Contable,<sup>151</sup> el autor argumenta que “las empresas públicas brasileñas, con la excepción de los ferrocarriles, han sido en general rentables”. El autor calcula que “la tasa de rendimiento promedio sobre el capital en empresas públicas (excluyendo

---

<sup>150</sup> El autor afirma que “de todas las regiones del mundo, los contrastes con el desempeño bastante sólido de la empresa pública brasileña son más agudos en América Latina. Al referirse a la situación de las empresas publicas argentinas en el mismo periodo de su estudio, el autor señala que “la empresa pública argentina ha sufrido oscilaciones cíclicas en la actividad económica de ese país, pero también se ha visto afectada por controles de precios una y otra vez que han limitado la generación interna de efectivo y han hecho necesarias grandes transferencias corrientes del Tesoro (Trebat, 1983, p.178).

<sup>151</sup> En su estudio el autor presenta dos definiciones de medición de rendimiento: la definición de rentabilidad del Contable y la definición de rentabilidad del Economista. La primera medida, que denominamos la tasa de rendimiento "real", es amplia y corresponde más estrechamente a la definición del retorno del capital por parte de un economista. La segunda medida de rentabilidad es una más familiar para el contador o analista de valores: ganancias netas en porcentaje del capital contable o la tasa de rendimiento financiero. El uso de esta medida permite una mayor comparabilidad con las ganancias en empresas privadas y con empresas estatales en otros países (Trebat, 1983, p.166).

los ferrocarriles) rondaba el 20% o más durante la mayor parte de la década de 1960 y hasta la década de 1970".<sup>152</sup>

El economista brasileño Edmar Bacha, al comentar un estudio del economista estadounidense Arthur Okun (1975), dice que Okun podría "estar correcto en su apreciación del escenario estadounidense, que sugeriría ser la empresa privada mucho más eficiente que la empresa pública". Sin embargo, refiriéndose al escenario brasileño de la década de 1960 y 1970, sostiene que "constituye la contribución inestimable de Brasil a la sociedad contemporánea haber demostrado en la práctica que las grandes empresas públicas pueden ser instrumentos tan eficientes de acumulación, crecimiento y diversificación como sus compañeras en el sector privado" (Bacha, 1978, p. 34-35).

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, y aplicándolos al caso brasileño, se puede comprender, al analizar la forma como el Estado actuó a partir de la década de 1930, interviniendo en sectores que representaban efectivamente puntos de estrangulamiento y obstáculos al crecimiento económico, que su papel fue mucho más allá de apenas corregir las fallas de mercado.

En lo que se refiera a la cuestión de que se las empresas estatales eran o no rentables desde el punto de vista estrictamente económico, se entiende que el hecho de que estas actividades no eran atractivas al sector privado, por cierto vale para aquel momento histórico. Como se sabe, más tarde, cuando ocurre el movimiento y el debate por la privatización, muchas de estas mismas actividades económicas que antes no interesantes, pasaron a ser disputadas por el capital privado, tanto nacional como extranjero. Esto demuestra que estas actividades industriales antes no eran tan atractivas, con mayor énfasis debido al gran volumen de inversión necesario (características de sectores capital-intensivos), entonces algo más difícil de movilizar y menos por la falta de perspectiva de rentabilidad.

Lo que se quiere aquí resaltar es que la mayoría de las empresas estatales brasileñas estaban presentes en la producción de infraestructura básica, considerada como un insumo crucial en el proceso productivo y condición indispensable tanto para

---

<sup>152</sup> Véase el capítulo 6 del estudio: Sources of growth and rates of return (p. 153-180). El autor clasifica los excedentes de las empresas estatales en tres niveles: alto excedente, bajo excedente y excedente promedio. Dice que la rentabilidad no es uniformemente fuerte en todos los sectores. La minería y la petroquímica, los dos sectores de recursos naturales, claramente forman una categoría de "excedente alto" y elevan el promedio para todas las demás empresas públicas. Las empresas de electricidad y telecomunicaciones comprenden una categoría de "bajo excedente", con tasas de rentabilidad generalmente en el rango del 5% -10%. El rendimiento de las ganancias en el acero público se encuentra entre los extremos y se acerca al promedio general de las empresas estatales (Treat, 1983, p.167).

elevar la productividad de los factores productivos del sector privado tanto para el suministro de bienestar de la población en general. Los resultados de las inversiones públicas a través de las empresas estatales aparecen en forma de fuerte desarrollo industrial, mayor crecimiento económico y de renta per cápita, por lo tanto, se puede demostrar el carácter y los beneficios sociales de las inversiones.

#### 4.2.5 Cambios políticos en el papel del estado

Los cambios institucionales empiezan con la toma del poder y del gobierno federal por Getúlio Vargas y su grupo de apoyo, en 1930 que, a su vez, también resultó en grandes transformaciones en la base política que pasó a comandar los destinos del país, desde entonces. Se considera que a partir del primer Gobierno Vargas existe un punto de inflexión en el rumbo de la política brasileña y este es un punto clave para explicar la reorientación en las formas de actuación del Estado, sea a través de la política económica, sea, de manera muy especial, a través de las nuevas instituciones creadas para dar respaldo a esas nuevas políticas del gobierno.

Ese momento sería el punto histórico, en el que ocurre, en Brasil, el fenómeno de la *coyuntura crítica*, en los términos conceptuales de la teoría institucionalista inclusiva y excluyente de Acemoglu y Robinson. O, en la concepción de North, que sostiene que "el *cambio institucional* conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el *cambio histórico*."

Como ya se ha demostrado, fue a partir de ahí (1930) que se identifican los primeros cambios institucionales de gran impacto en los sucesos económicos que venían a ocurrir al paso del tiempo: dos constituciones en la década de treinta, una en la de cuarenta, y otra en la de sesenta.<sup>153</sup> Estas, como suele ser habitual en todas las constituciones de los países, tenían la función de establecer las reglas del juego en general, pero en el caso de Brasil, también se establecieron reglas para el campo de la economía, de manera más específica a través de la introducción de un capítulo especial, llamado "Del Orden económico". También fueron inicialmente creadas las leyes y legislación laboral, luego la reforma educativa y diversos organismos económicos y

---

<sup>153</sup> El hecho de que haya habido cambios y nuevas Cartas Constitucionales, refleja cambios en el ámbito político, incluso de régimen político y de gobierno, pero bajo el aspecto económico, todos los derechos han sido preservados, especialmente uno de los más importantes, el derecho a la propiedad. "Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados" (North, 1995, p. 14).

financieros, en el ámbito del aparato del Estado. Es de reconocer que la gran mayoría de estas nuevas instituciones estaba explícitamente vinculada al fomento, incentivo y apoyo de toda suerte al sector industrial y por extensión a todas las actividades económicas.

Se entiende que todo ese conjunto de nuevas instituciones formales (constituciones, códigos y leyes, derechos de propiedad, judiciales, educativos, económico-financiero, seguridad, etc.) y todos los diferentes organismos gubernamentales conforman un marco institucional en el concepto *northiano*. Esta nueva estructura institucional al redefinir las *reglas del juego* y estructurar un *conjunto de incentivos*, estableció un sistema de coordinación por parte del Estado y funcionó como un mecanismo de reducción de las incertidumbres propias del sistema de mercado, y ofreció un clima de estabilidad y confianza a los agentes económicos para trabajar e invertir, es decir, emprender en las actividades económicas.

En el caso de Brasil, se da cuenta que cupo un gran papel al Estado, como *diseñador de las instituciones*, en el desarrollo de esa nueva matriz institucional. A partir de una actuación más activa y claramente deliberada de los gobiernos brasileños en favor de la industrialización, como forma de promover el crecimiento económico y el desarrollo del país, el Estado proporcionó instrumentos institucionales directamente vinculados a los objetivos de la industria y el proceso de industrialización. Esa relación/conexión entre las instituciones y la industria está expuesta y claramente definida y caracterizada en los objetivos de cada una de las nuevas instituciones y organismos creados o transformados/adaptados como se demuestra en ese capítulo del estudio.

Aún en lo que se refiere al papel del Estado, se resalta - como se ha señalado a través de los autores institucionalistas referidos en el marco teórico -, que el buen éxito de un proyecto de desarrollo pasa necesariamente, como plantea Stratchamnn (2002, p. 122), por “el montaje o la revisión profunda del marco institucional de ese Estado, de manera que pueda conducir eficazmente el desarrollo”. Así, se entiende que el Estado brasileño supo desarrollar esta estructura institucional de manera a alcanzar los objetivos de industrialización que pretendía hacer.

Se puede argumentar que el Estado fue uno de los organismos fundamentales debido a la determinación de los respectivos gobiernos, a lo largo del período, en promover la industrialización y acelerar el crecimiento económico, entendidos por ellos como necesarios para alcanzar el desarrollo social del país. Esta opción se pudo probar

por las instituciones y organismos creados. Por lo tanto, se configura que uno de los muchos cambios importantes, fue el propio papel del Estado.

Por medio de ese nuevo marco institucional, el Estado brasileño jugó un papel clave en el proceso de industrialización y del crecimiento económico a través de dos funciones: la función clásica, el *Estado como un regulador* de la actividad económica y del Estado como un participante directo en la actividad económica, es decir, el *Estado-empresario*.

Como organización política el *Estado-regulador* ejerció la función de proveedor de las garantías, las reglas y los incentivos, lo que influyó en la toma de decisión para invertir e innovar de los agentes. También actuó en la planificación económica, lo que significa indicar al sector privado los retos a medio y largo plazo, los recursos disponibles y qué políticas e instrumentos serán utilizados para la consecución de los objetivos económicos y sociales que espera alcanzar. En este sentido, la planificación sirve para dar previsibilidad y seguridad a los agentes económicos.

Como *Estado-empresario*, el Estado brasileño actuó de forma más directa en las actividades económicas, a través de sus empresas estatales, especialmente en los sectores financiero, generación de infraestructura, producción de bienes intermedios y suministro de servicios públicos. Así siendo, el Estado influyó directa e indirectamente en la asignación de los recursos en la economía del país y en la toma de decisión de los agentes económicos.

En esas circunstancias, el Estado como emprendedor se reveló un estimulador del sector privado, pues sus inversiones no competían con las actividades privadas, sino que pretendían cubrir una laguna en los sectores o actividades que, inicialmente, no eran atractivas al emprendimiento privado, ya sea por requerir altas inversiones, por falta de capital o de rentabilidad incierta y/o demorada. Al hacerlo, el Estado *reduce los riesgos y los costos de transacción*, impulsa las actividades privadas, estimula la formación de nuevos mercados para todos los agentes económicos, resultando en beneficios privados y sociales.

De lo anterior, se puede afirmar que el sector privado en general y la clase empresarial industrial en especial no eran contrarios a la intervención directa del Estado en las actividades económicas a través de sus empresas estatales. Principalmente, porque las empresas estatales ocuparon los llamados “espacios vacíos”, en los sectores básicos de producción de bienes intermedios y de infraestructura, como el acero, petróleo, minerales, telecomunicaciones, electricidad, etc. Estos sectores eran



considerados muy importantes por el gobierno para impulsar el desarrollo económico y no eran atractivos al sector privado que, por sus características capital-intensivas, requerían altas inversiones iniciales, que no estaban disponibles en aquel momento.

Además, también es importante subrayar la participación de los empresarios industriales por medio de sus entidades sindicales y asociaciones clasistas en las comisiones y consejos económicos del Gobierno/Estado, notablemente en el área de la planificación económica. En esos organismos públicos, los industriales también pudieron ejercer algún tipo de influencia en la toma de decisiones de la política económica del Estado orientada al sector industrial y así ser copartícipes del proceso de industrialización del país.

### 4.3 INSTITUCIONES JUDICIALES

Las instituciones jurídicas están fuertemente correlacionadas con la Constitución de un país, ya que es en la Carta Constitucional de una nación en que se define la organización política y el ordenamiento jurídico-institucional de una sociedad.

En Brasil, a partir del Gobierno Provisional de Vargas,<sup>154</sup> se da la primera modificación del sistema judicial, con el fin de ofrecer mayor velocidad en sus juicios. En 1931, a través de decreto,<sup>155</sup> la Corte Suprema sufre modificaciones en cuanto al funcionamiento interno. Según Sadek (2010), con la misma justificación y expresando el reconocimiento existente en aquel momento, de la necesidad de jueces especializados, fueron reglamentados por la Constitución de 1934 dos nuevos órganos: la Justicia Militar y el Tribunal Electoral. También se estableció el Tribunal de Trabajo, pero como órgano administrativo, no como órgano integrante del Poder Judicial (p. 6).

De acuerdo con Draibe (2004), "a partir de la década de 1930, se producen cambios importantes hacia la unificación de la Justicia, entendida como universalización de las normas y procedimientos fundamentales y el fortalecimiento de la estructura federal." (p. 57). La Constitución de 1934 dio a la Unión la facultad

---

<sup>154</sup> Inicialmente, en el periodo 1930-1934, Getulio Vargas ejerció la presidencia de la República como Gobierno Provisional hasta la elección indirecta en 1934.

<sup>155</sup> Decreto n.19.656, de 3 de febrero de 1931. Reorganiza temporalmente la Corte Suprema y establece reglas para acortar sus juicios.

exclusiva de legislar en materia de derecho procesal,<sup>156</sup> determinación que se concretizó más tarde con la promulgación del Código de Procedimiento Civil<sup>157</sup> y del Código de Procedimiento Penal.<sup>158</sup> La autora agrega que la Carta de 1934 (así como en las de 1937 y 1946) también estableció los principios de cargo vitalicio, inamovilidad y la irreductibilidad de los sueldos, además de la licitación pública obligatoria para el ingreso a la judicatura.<sup>159</sup> Estos principios apuntan al fortalecimiento de los poderes del Estado y de su mayor autonomía. También en la Carta Magna de 1934, se instituye la Justicia Electoral<sup>160</sup> (que se consolidó más tarde en la Constitución de 1946)<sup>161</sup> y los Tribunales del Trabajo, como órganos del Poder Judicial Federal lo que “indica la simultaneidad que se colocaron a los temas de la estructuración unificada del Poder Judicial” (p. 59).

La Constitución de 1937, en el capítulo “Del Poder Judicial” (Art. 90-113), establecía que serían los órganos del Poder Judicial: a) la Corte Suprema; b) los Jueces y Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios; c) los Jueces y los Tribunales Militares.<sup>162</sup>

Sadek (2010) sostiene que era indispensable asegurar las garantías constitucionales inherentes a un sistema judicial independiente. La autora señala que estas medidas fueron mantenidas en la Constitución de 1946 (art. 94-124), que también introdujo cambios importantes en la estructura del poder judicial. Se constitucionalizó a los Tribunales de Trabajo como parte de la Judicatura y fue creado el Tribunal de Recursos Federales, un tribunal de segunda instancia, para examinar las causas de la Unión, en grado de apelación.

La Constitución de 1967, también en el capítulo “Del Poder Judicial” (Art. 107-136), estableció que el Poder Judicial de la Unión se ejerce por los siguientes órganos: I - Corte Suprema; II - Tribunales Federales de Recursos y Jueces Federales; III - Tribunales y Jueces Militares; IV - Tribunales y Jueces Electorales; V - Tribunales del

---

<sup>156</sup> Artículo 5., XIX, a.

<sup>157</sup> Decreto-Ley n. 1.608, de 18/09/1939. Código de Procedimiento Civil.

<sup>158</sup> Decreto-Ley n. 3.689, de 3/10/1941. Código de Procedimiento Penal

<sup>159</sup> Véase los artículos 64 a 72, 104 y 105, de la Constitución de 1934; artículos 91, 92 y 103 de la Constitución de 1937 y los artículos 95 a 97 y 124 de la Constitución de 1946.

<sup>160</sup> El Tribunal Electoral estaba asistiendo a una bandera importante del movimiento victorioso en 1930, que fue la necesidad de elecciones limpias (la "verdad electoral"), así como la demanda de retirarse de las fuerzas políticas el control de la administración del proceso electoral (Sadek, 2010, p. 6, nota de calce 4).

<sup>161</sup> La Constitución de 1946 estableció que el poder judicial se componía de los siguientes órganos: El Supremo Tribunal Federal, el Tribunal Federal de Apelaciones, Jueces y Tribunales Militares, Jueces y Tribunales Electorales y los Jueces y Tribunales de Trabajo.

<sup>162</sup> Artículo 90, de la CF/1937.

Trabajo y Jueces (Art. 107). Esta Constitución confirió una amplia margen de atribuciones al Ejecutivo que transformó el poder legislativo y el poder judicial en sus poderes, con funciones de asesoramiento o cuerpos adicionales del gobierno. Para fines de esta investigación se parte de la suposición de que, ello tuvo consecuencias políticas, pero sin afectar a las cuestiones de orden económicas.

En el marco teórico se ha señalado la influencia e importancia de las instituciones judiciales y buen funcionamiento de los sistemas jurídicos para el desempeño exitoso de la economía en la búsqueda del desarrollo. La cuestión está en establecer una relación directa a través de cálculo, que estime el valor relativo del impacto de las instituciones jurídicas en el desarrollo y crecimiento económico.

El renombrado profesional de derecho argentino Horacio M. Lynch (2000), refiriéndose a la realidad de su país, sostiene que “explicar la relación entre la Justicia y la Economía no es tan difícil como llegar a un cálculo exacto sobre la real incidencia de la Justicia sobre la Economía en la Argentina” (p. 3). Una segunda cuestión según el autor, “está relacionada con la posibilidad cierta de medir el impacto con alguna precisión.” Además de los economistas y de otros estudiosos reconocer la innegable importancia de las instituciones en la economía, como se ha ya señalado, para el autor,

{También} los juristas siempre han dado por sentado la influencia que tiene la Justicia sobre las instituciones y sobre la economía y, en tanto les basta con saber que existe, sin que les parezca necesario llegar a determinar un número o porcentaje de incidencia, no hay trabajos que lo profundicen en el campo del Derecho (Lynch, 2000, p. 4).

Sin embargo, Lynch (2000, p. 5) destaca que “los economistas han avanzado mucho en estas investigaciones a través de ingeniosos caminos.” En este sentido, el autor indica que puede verse una revisión de tales esfuerzos en un estudio del brasileño Armando Castelar Pinheiro.<sup>163</sup>

Ya, para Pinheiro (2001, p. 2), “el análisis empírico del impacto del poder judicial sobre el desempeño económico se ve dificultado por la falta de buenos *proxies* para la calidad del poder judicial y por el hecho de que ésta varía poco en el tiempo dentro de un mismo país.” No obstante, el autor subraya que:

un conjunto de trabajos ha intentado cuantificar esa influencia con el recurso a análisis de *cross-section* de países basados en el principio de convergencia condicionada, en que se asume que la calidad del judicial afecta el ingreso

---

<sup>163</sup> Pinheiro, A.C. (1996). *Judicial System and Economic Development*. Paper prepared for the Seminar Economic Growth, Institutional Quality and the Role of Judicial Institutions, IRIS, University of Maryland, Washington, D.C., December 5-6, 1996.

per cápita de equilibrio de los países, y, todo lo más constante, la velocidad con que el PIB per cápita aumenta. En general, estos estudios demuestran la relevancia del buen funcionamiento de la justicia para el desarrollo económico, aunque las limitaciones de esa metodología no deben ser ignoradas (Pinheiro, 2001, p.2).<sup>164</sup>

En la ausencia de datos y de estudios aplicables a Brasil, en el período de esta investigación, sobre el impacto del sistema judicial en la economía brasileña, se arbitra exponer los resultados de una investigación realizada más recientemente, para ilustrar un poco, cómo la mejoría del sistema judicial impactaría en las actividades de las empresas y por tanto en el desempeño económico. Se trata de una investigación realizada por el IDESP (Instituto de Desarrollo Social, Educación e Investigación) de San Pablo, coordinada por el profesor Armando Castelar Pinheiro, en 1996-1997, estudio ya referido más arriba por Lynch (2000), que a su vez, también afirma que, “el estudio de IDESP en base a encuestas se efectuaron mediciones para determinar cuánto impacta la Justicia en relación a: a) el progreso tecnológico, b) las inversiones, c) la eficiencia.

De acuerdo con Pinheiro (2001), se preguntó a los empresarios, cómo la mejora en la calidad del sistema judicial cambiaría la decisión de las firmas en lo que se refiere a la producción, la inversión, el empleo, etc. El autor explica que el mismo procedimiento fue adoptado por el *Instituto Apoyo*, por el *Foro para la Administración de la Justicia*<sup>165</sup> y por *The Fraser Institute* para investigar el impacto del poder judicial en las economías de Perú, Argentina y Canadá, respectivamente.

Los resultados de las investigaciones se presentan en el Cuadro 4.6. El propio autor de la investigación analiza que, los resultados para el caso brasileño indican que una mejora del sistema judicial que lo llevara a patrones internacionales, causaría un aumento moderado en el volumen de inversión (13,7%), en el número de personas y empresas con las que las empresas negocian (18,5%), en el nivel de empleo (12,3%), la

---

<sup>164</sup> El autor hace referencias como ejemplos de estudios cross-sections: Barro, R.J. (1991). “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2. Barro, Robert J. & Sala-i-Martin, X. (1995). “Economic Growth”, Boston, MA: McGraw-Hill. Knack, S. & Philip, K. (1995). “Institutions and Economic Performance: Cross Country tests using alternative institutional measures”. *Economic and Politics*, vol. 7, n. 3. Mauro, P. (1995). “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3. Brunetti, A. & Beatrice W. (1995). “Subjectie perceptions of Political Instability and Ecomic Growth”. Mimeo.

<sup>165</sup> Para replicar este trabajo en la Argentina se inició un proyecto acordado entre *Fores* de la Argentina y *The Fraser Institute* de Vancouver, Canadá, con fondos de la *Fundación Tinker*. El Dr. Owen Lippert dirige en nombre de Fraser y Horacio M. Lynch lo hace por Fores y contamos con la asistencia del mismo Dr. Sherwood (Lynch, 2000, p. 10).

extensión del recurso a la tercerización (13,9%) y el volumen de negocios con el sector público (13,7%), incluidas las empresas estatales. Se destaca que la producción, medida como el volumen de negocios, sería la variable más significativamente afectada, creciendo el 18,5% (Pinheiro, 2001). El autor argumenta que “si tomamos estas medias por separado para cada sector y utilizamos como pesos la participación de la industria en el PIB, la inversión y el empleo, obtendremos una media ponderada de crecimiento de estas tres variables del 13,7%, el 10,4% y el 9,4%, respectivamente” (p.17).

**Cuadro 4.6.** Impacto estimado del aumento de la eficiencia del Poder Judicial (%)

<b>Aumento promedio en cada variable</b>	<b>Brasil</b>	<b>Peru</b>	<b>Argentina</b>	<b>Canada</b>
En el volumen anual de inversión	13,7	9,5	28,0	2,0
En el volumen de negocios	18,5	20,5	19,0	2,0
En el volumen de empleados	12,3	8,2	18,0	=
En la inversión en otros estados	6,2	-	23,0	-
En el volumen de negocios en otros estados	8,4	-	-	-
En la proporción de actividades tercerizadas	13,9	13,8	15,0	-
En el volumen de negocios con el sector público	13,7	17,5	23,0	1,4

*Fuente:* Pinheiro (2000); Eyzaguirre, Andrade y Salhuana (1998); Foro para la Administración y Justicia (2000); Lippert (2001). Todos citados en: Pinheiro (2001), Tabla 3.3.

Al comentar los resultados de las encuestas realizadas en Perú y Argentina, Castelar Pinheiro plantea que estas indican que las reacciones de las empresas de esos países a un mejor funcionamiento de la justicia no serían muy diferentes de las que ocurren en Brasil. Se nota que en Perú, habría un aumento algo más significativo en el volumen de negocios de las empresas, en general y con el sector público en particular, pero las decisiones de inversión y contratación de mano de obra serían menos afectadas. Por otro lado, se observa que la encuesta realizada en Argentina sugiere que la reacción de las empresas de ese país a una mejora de desempeño del judicial sería más significativa que en Brasil y en el Perú, en relación a todas las variables del Cuadro 4.6.

Se constata, de manera particular, que la inversión en Argentina aumentaría dos veces más que en Brasil y tres veces más que en Perú, señalando un alto costo del mal funcionamiento de la justicia en términos de crecimiento económico en ese país. En contraposición, en Canadá, donde los empresarios tienen en general una evaluación positiva del poder judicial, el impacto de una mejora del desempeño de la justicia sería insignificante. De hecho, el autor señala que la mayoría de los empresarios canadienses que participaron de la investigación indicaron que sus decisiones empresariales no se verían afectadas por mejoras en el poder judicial de ese país (Pinheiro, 2000, 2001).

Los datos presentados reflejan que los sistemas judiciales que funcionan bien fomentan la inversión, el empleo y las actividades económicas en términos generales. Al contrario, si no funcionan bien, pueden afectar negativamente los indicadores económicos. Para el caso de Brasil, se verifica que la evolución del Sistema Judicial se ha estructurado constitucionalmente con el objetivo de ofrecer estabilidad jurídica y derechos de propiedad bien definidos. Sin embargo, no obstante los avances logrados, aún necesitaría continuar progresando en el sentido de llegar a un estándar internacional considerado ideal.

En resumen, en lo que atañe a las instituciones judiciales, se ha señalado en el marco teórico que Douglass North da gran importancia a la existencia de un sistema jurídico y judicial para el desarrollo económico, en la medida en que, un sistema de justicia eficiente debe hacer cumplir los acuerdos y contratos, garantizar la seguridad y los derechos de propiedad, es decir, hacer respetar las reglas del juego. Por lo tanto, se concibe que un adecuado funcionamiento del sistema de justicia sea una de las instituciones fundamentales para reducir los costes de transacción, y de cumplimiento de los contratos, y así, aumentar los incentivos y la seguridad para que los agentes económicos inviertan. En Brasil, para mejor garantizar los derechos de los ciudadanos y de los agentes económicos, las primeras medidas del gobierno Vargas en el campo de la justicia fueron modificar el sistema judicial para ofrecer mayor velocidad en sus juicios. En la Constitución de 1934 se introdujeron cambios importantes hacia la unificación del sistema de justicia y se instituyeron la Justicia Militar, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Trabajo. También se ha sentado el principio del cargo vitalicio, la inamovilidad y la irreductibilidad de los sueldos y el concurso público para el ingreso al cargo de juez, por considerarse principios básicos para el fortalecimiento y autonomía del sistema judicial (Ratificados en las Constituciones de 1937 y 1946). También como reflejo de las normas y procedimientos establecidos en la Carta de 1934, se dio la promulgación del Código de Procedimiento Civil (1939) y del Código de Procedimiento Penal (1941) que hasta entonces no existían. En la Constitución Federal de 1967, del gobierno militar, se realizó una reestructuración del Sistema Judicial con redefinición de instancias y atribuciones judiciales que tuvo consecuencias de carácter político. Sin embargo, bajo el aspecto económico, cuyos principales derechos, tales como el de propiedad y el libre mercado, esos no sufrieron alteraciones de cualesquier especies.

De lo anterior, se puede afirmar que constitucionalmente el Sistema Judicial Brasileño ha crecido y se ha estructurado con el objetivo de ofrecer estabilidad jurídica

y derechos de propiedad bien definidos. Es importante señalar que, a pesar de los avances significativos en las instituciones jurídicas y judiciales, Brasil aún no había alcanzado los estándares considerados ideales por los supuestos institucionalistas, al final del período en análisis, indicando que el país aún necesitaba avanzar en ese aspecto.

#### 4.4 INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Se ha subrayado la importancia de la educación y de la inversión en capital humano no solo para aumentar la eficiencia en la utilización de los factores de producción y conducir al crecimiento económico de largo plazo, como también para lograr el bien estar individual, familiar y de toda población, es decir el desarrollo social en el presente y en el futuro de un país. En el caso de Brasil, se verifica que las primeras medidas y reformas educativas estaban más preocupadas con la formación profesional de la fuerza de trabajo industrial que en aquel momento se consideraba necesario para acelerar el proceso de industrialización. Por consecuencia del desarrollo industrial, se esperaba que el país llegara al crecimiento económico y al desarrollo social.

En cuanto a la relación entre educación e industrialización, Fausto (2001, p.202) señala que "el creciente interés del Gobierno Vargas en promover la industrialización del país (...) se reflejó en el campo educativo". Para el autor, "aunque el ministro Capanema haya promovido una reforma de la enseñanza secundaria, su mayor preocupación se concentró en organizar la enseñanza industrial, con el objetivo de preparar mano de obra fabril calificada.

Se puede constatar que con respecto a la educación y a los problemas educativos de Brasil, el nuevo gobierno que se establece en 1930, la puso en la más alta prioridad en su agenda. Una de las primeras medidas del gobierno Vargas fue la creación del Ministerio de la Educación y de la Salud-MES, en 1930.<sup>166</sup> Este fue seguido por el Consejo Nacional de Educación<sup>167</sup> y el Consejo Asesor de Educación Comercial, ambos estructurados dentro del MES, con atribuciones para fijar los lineamientos generales de la enseñanza primaria, secundaria, superior y técnico-profesional.

---

<sup>166</sup> Decreto n. 19.402, de 14/11/1930. Crea una Secretaria de Estado bajo la denominación de Ministerio de Asuntos Educativos y de Salud Pública.

<sup>167</sup> Decreto n°. 19.850 de 11/04/1931. Crea el Consejo Nacional de Educación.

Moraes (1992) señala que la creación del Ministerio de la Educación y de la Salud significó el inicio de un proceso en el que el Estado define su competencia en el campo específico de la educación. La autora sostiene también que el MES significó el punto de partida de un intenso movimiento de construcción {...} de una unidad nacional de enseñanza, con códigos y leyes desarrollados con el fin de establecer las directrices, normas de funcionamiento y las formas de organización de las distintas ramas y niveles de la educación en el país (p. 293).

Vale destacar la Reforma de la Educación de Francisco Campos que se inició en 1931 y se efectuó mediante una serie de decretos.<sup>168</sup> Según los propósitos de la Reforma, se debería crear cursos de formación técnica y profesional, centrándose en las áreas destinadas a la producción e ingeniería, agronomía y contabilidad. Tanto Vargas (Presidente) como Francisco Campos (Ministro) afirman que la creación de riqueza depende de la productividad, y que esto está relacionado con las cualificaciones y las condiciones físicas de los trabajadores; estos son vistos como "capital humano aplicable a sacar el máximo provecho de nuestras condiciones excepcionales de la riqueza" (Moraes, 1992, p. 293).

Neira (1992) pone de relieve que,

las reformas llevadas a cabo por Francisco Campos durante su mandato en el nuevo gabinete proporcionaron efectivamente una estructura organizativa para la educación secundaria, comercial y superior. Por primera vez en la historia de la educación brasileña se aplicaba una reforma a diversos niveles de la educación con el objetivo de alcanzar el país en su conjunto (Neira, 1992, p. 293).

En la Constitución de 1934 se fomentó el desarrollo de la educación. El objetivo principal fue capacitar a las futuras generaciones dispuestas a asumir puestos de trabajo generados con los avances en el sector económico deseado. Al mismo tiempo, se aseguró la creación de una educación pública primaria gratuita y obligatoria.<sup>169</sup>

El objetivo de crear un "código de directrices para la educación nacional" fue buscado en toda la década de 1930. Ya estaba prevista en la Carta de 1934, cuando se definió la autoridad de la Unión para establecer el plan de educación nacional, coordinar

---

<sup>168</sup> Además del Decreto 19.850: Decreto n.º 19.851 de la misma fecha. Dispone sobre la educación superior en Brasil; Decreto n. 19.852. Dispone sobre la organización de la Universidad del Rio de Janeiro; Decreto n. 19.890, de 18/04/1932. Dispone sobre la enseñanza secundaria; Decreto n. 20.158, de 30/06/1931. Organiza la educación de negocios, regula la profesión contable y otras disposiciones; Decreto n. 21.241, de 14/04/1932. Consolida las disposiciones sobre la organización de la educación secundaria.

<sup>169</sup> Capítulo II, Educación y Cultura, Artículos 148-158.



y supervisar su aplicación en todo el país. La Constitución de 1946<sup>170</sup> reafirmó la competencia de la Unión para fijar las bases y directrices de la educación nacional,<sup>171</sup> y en 1948 comenzó un largo curso de tramitación del Proyecto de Directrices y Bases, que vino a convertirse en ley más tarde, en 1961 (Draibe, 2004).

En los primeros años de la década de 1930, desde la creación del Consejo Asesor de Educación Comercial, se estructuraron en el Ministerio de Educación, la Inspectoría de la Educación Profesional y Técnica<sup>172</sup> (1931) y la División de la Enseñanza Industrial. La reforma de la educación comercial, en 1931, inició el proceso de articulación de las escuelas técnicas y de formación profesional, que culminó en 1942 y 1946, con las Leyes Orgánicas de la Educación Industrial y Comercial y la institución del sistema SENAI-SENAC,<sup>173</sup> de asociación de escuela-empresa, para educación y la formación de los trabajadores urbanos (Draibe, 2004).

Con referencia a la creación del sistema SENAI-SENAC, Baer (1979) señala que las dos organizaciones destinadas a la preparación de los trabajadores para la industria y el comercio, el SENAI y el SENAC representan otro legado de Vargas. El autor destaca que en los Estados (provincias) había escuelas mantenidas por organizaciones de empleadores, y en algunos de ellos se habían creado escuelas que enseñaban la metalurgia, carpintería, electricidad, zapatería y muchos trabajos en cuero, y muchos otros oficios (p. 83).

Draibe (2004) sostiene que, entre 1930 y 1945, se desencadenó un intenso movimiento de edificación, en el Ejecutivo Federal, de un aparato nacional de educación y de elaboración de códigos y "leyes orgánicas" con el fin de establecer las líneas y la estructura organizativa de las distintas ramas y niveles de educación en el país" (pp. 60-61),

---

<sup>170</sup> Constitución de 1946, características básicas: elección directa del Presidente; independencia y equilibrio de los poderes; libertad de organización de los partidos; libertad sindical; reconocimiento de los derechos a la huelga; previa indemnización por la expropiación de tierras.

<sup>171</sup> Capítulo II- Educación y Cultura, Artículos 166-175, donde se estipulan los derechos a la educación.

<sup>172</sup> Creada en 1931. En 1934 se convirtió en Superintendencia de Educación Superior, directamente relacionada con el Ministerio de la Educación.

<sup>173</sup> El SENAI - Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial fue creado el 22 de enero de 1942 por el Decreto-Ley 4.408 con el objetivo de satisfacer a la necesidad de formación de profesionales cualificados para la industria de base. El SENAC - Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, creado en 10 de enero de 1946, por el Decreto-Ley Ley n. 8.621 y 8.622, que autorizó a la Confederación Nacional del Comercio a organizar y administrar, a nivel nacional, las escuelas de formación de los trabajadores del sector comercial.

Desde la creación del Ministerio de Educación y de la Salud,<sup>174</sup> en 1930, hasta la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional en 1961,<sup>175</sup> se estructuró un sector de aparato social del Estado que dio apoyo material para el desarrollo de la política educativa del gobierno.<sup>176</sup>

En relación al proceso de innovación, Carraro y Fonseca (2003) señalan que estaría a cargo de órganos formados por personal capacitado para desarrollar actividades que condujeran al descubrimiento de nuevas formas de combinación de insumos, a mejores técnicas de producción, a la racionalización del proceso de producción y a una distribución eficiente de los productos en el mercado brasileño. Para ello, se han creado varios institutos y organismos de investigación y empresas.<sup>177</sup>

Con respecto a los requerimientos de enseñanza de nivel superior, posgrado y a la investigación, en 1951, al comienzo del segundo gobierno de Getulio Vargas, fue creada la “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior” (CAPES),<sup>178</sup> con el objetivo explícito de “garantizar la disponibilidad de personal calificado en cantidad y calidad suficientes para satisfacer a las necesidades de las empresas públicas y privadas que tenían como objetivo desarrollar el país”. Inicialmente, se trataba de una comisión destinada a promover el perfeccionamiento del personal de nivel superior.

De acuerdo con Ferreira y Moreira (2002), “el énfasis en la industrialización pesada y la complejidad de gobierno puso de relieve la necesidad urgente de formación de expertos e investigadores en diversos campos de actividad”. Según las autoras, en sus primeros años, la Capes adoptó como estrategia básica de actuación, “la articulación institucional tanto con los sectores económicos (industria, principalmente), como en la administración pública, con el fin de satisfacer a las necesidades de personal” (p. 17).

---

<sup>174</sup> En 1953, la Educación y la Cultura se desvincularon de la Salud, constituyendo un ministerio específico.

<sup>175</sup> Ley n. 4.024, de 20/12/1961. Fija las Directrices y Bases de la Educación Nacional.

<sup>176</sup> Los autores citan a modo de ejemplo, la creación del Consejo Nacional de Educación, integrado por los Consejos de Educación Básica y de Educación Superior, que tenía atribuciones normativa, deliberativa y de asesoramiento al Ministro de Educación y Deporte, para asegurar la participación de la sociedad en la mejora de la educación nacional.

<sup>177</sup> Y entre 1930 y 1936 fueron creados el Instituto Geológico y Mineralógico de Brasil, la Estación Experimental de Combustible y Minerales, el Instituto de Química, el Instituto Biológico Federal, el Laboratorio Central e Industria de Minerales, y más tarde el Instituto Nacional de la Sal (1940), el Consejo Nacional del Petróleo (1938), la Fábrica Nacional de Motores (1940), el Consejo Nacional de Ferrocarriles (1941), Usina de Acería en Volta Redonda (1943) y el Consejo Nacional de Política Industrial (1944) y el Comité de Planificación Económica (1944).

<sup>178</sup> Decreto n. 29.741, de 11/07/1951. Instituye una comisión para promover la Campaña Nacional para el Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior.

Según Neves (2002), en la década de 1950, “se hizo cada vez más evidente que el capital humano y el dominio del conocimiento científico y tecnológico eran condiciones esenciales para el desarrollo económico y social y de afirmación nacional”.

Sin embargo, hasta entonces, a pesar del fuerte ritmo de crecimiento económico, Brasil tenía pocos estudiantes en la educación superior y la educación de posgrado apenas existía. Así siendo, la creación de la Capes tenía como objetivo dar un paso en el sentido de implantar un sistema de apoyo al posgrado y a la investigación. Por consecuencia, con la creación de la Capes, se trató de construir y consolidar el sistema de educación superior y la institucionalización de los estudios de posgrados en Brasil a efectos de elevar el nivel educativo, teniendo en cuenta que la relación entre ciencia, educación y desarrollo se consideraba de suma importancia para el desarrollo económico y social del país, objetivo principal del gobierno brasileño.

Con el gobierno militar de 1964 hubo un cambio sustancial en el espíritu y dirección de la política educativa. Para Silva (2008, p. 500), “la Reforma Universitaria de 1968 reformó las instituciones de educación superior, imponiendo una estructura de departamentos académicos (en lugar de facultades independientes y aisladas)”. También creó “un sistema flexible de créditos para seguir el progreso de los estudiantes, en lugar del sistema tradicional de educación de progresión académica de año a año.”

El gobierno federal creó una red de universidades federales, con al menos una institución de este tipo establecida en cada estado de la Federación. De manera similar, los estados y municipios, de acuerdo con sus respectivas responsabilidades constitucionales, aumentaron el número de escuelas primarias y secundarias. El sistema de escuelas privadas en todos los niveles también se expandió rápidamente. Ahora incluía no sólo instituciones que ofrecían una educación de un nivel mucho más alto que el que se ofrece en las escuelas públicas a una élite privilegiada, sino escuelas que a menudo funcionaban de noche, y que servían a una población mucho más pobre que típicamente trabajaba y estudiaba al mismo tiempo (Silva, 2008, p. 500).

El enfoque permanece todavía con fuerte énfasis en la formación de mano de obra. De acuerdo con Silva (2008, p. 500), “a fines de los años sesenta y setenta, la preocupación era con el llamado capital humano y la formación para las cambiantes necesidades del mercado de trabajo”.

Con referencia a los indicadores educativos, hay que señalar la escasez de datos cualitativos especialmente para el inicio del período que se discute, por eso el análisis se restringe a los datos de expansión de las matrículas en los diversos niveles de enseñanza. El Cuadro 4.7 está dirigido a dar una visión general del sistema educativo de Brasil desde la década de 1930, donde se puede observar la evolución de los indicadores de analfabetismo y número de matrículas en el período 1930-1980.

**Cuadro 4.7.** Brasil - Tasas de analfabetismo y matrícula por nivel educativo (1930-2000)

Año	Tasa de Analfabetismo (% pobl. adulta)	Matrículas (primaria) (miles)	Matrículas (secundaria) (miles)	Matrículas (superior) (miles)
1930	60,5	2.085,0	73,0	14,5*
1935	58,3*	2.414,0	94,0	17,0*
1940	56,1	3.068,0	176,0	20,0
1945	53,3*	3.239,0	256,0	32,0*
1950	50,6	4.352,0	437,0	51,0
1955	44,8*	5.611,0	604,0	70,0
1960	39,7	7.477,0	868,0	96,0
1965	35,5*	11.590,0	509,0	203,3
1970	31,8	12.812,0	1.086,1	430,5
1975	28,2	19.549,2	1.935,9	1.089,8
1980	24,5	22.598,3	2.819,2	1.409,2

*Fuente:* Oxford Latin American Economic History Database, En Silva (2008, p. 459). \*Datos interpolados por el autor de la fuente.

Se verifica que la tasa de analfabetismo se redujo de 60,5 en 1930 para 24,5 en 1980 y muestra un fuerte y constante aumento de la matrícula en los diversos niveles: primario, el 984%, secundaria, el 3.762%, en el período. Vale destacar también la matrícula en la educación superior creció fuertemente a partir de 1960, especialmente en la década de 1970. En otras palabras, en 1930 más del 60 por ciento de la población adulta era clasificada como analfabeta, y pasó para menos del 25 por ciento, en 1980. La expansión del número de matrículas en los diferentes niveles del sistema educativo es otro indicador que apunta en la misma dirección. Así, mientras que de 1930-1980, la matrícula en la enseñanza primaria aumentó en un orden de casi 11 veces, la matrícula en el nivel secundario aumentó cerca de 39 veces y en el nivel superior, que también parte de número muy pequeño en 1930, creció cerca de 97 veces en el mismo período, considerando que el crecimiento fue muy lento inicialmente e intenso a partir de los años 1960. En ese sentido, vale recordar, para fines de comparaciones, que el crecimiento natural de la población en el mismo período fue de aproximadamente 235%, es decir, equivalente a 3,34 veces.

El Cuadro 4.8 destaca que en el período 1950 a 1980, hubo un aumento relativo expresivo en el contingente poblacional con instrucción para leer y escribir, con más de 15 años, que pasó del 49,31%, por tanto menos de la mitad de la población, en 1950, para el 74,49%, es decir, casi tres cuartos de la población, en 1980. En contrapartida, se observa una reducción significativa en las cifras relativas, del contingente de analfabetos mayores de 15 años, que pasó del 50,4% en 1950, al 25,45% en 1980; a

pesar de que en términos absolutos, se observa un aumento del contingente de analfabetos de 15.272.632 en 1950, para 18.716.847 en 1980.

**Cuadro 4.8.** Brasil - Población de más de 15 años, por condición de instrucción - 1950/1980

INSTRUCCIÓN	Población de más de 15 años			
	1950	1960	1970	1980
Saben leer y escribir	14.916.779	24.259.284	35.586.771	54.783.268
%	49,31	60,22	65,89	74,49
No saben leer ni escribir	15.242.632	15.964.852	18.146.977	18.716.847
%	50,49	39,64	33,60	25,45
Total	30.189.411	40.224.136	53.733.748	73.500.115
%	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IBGE-Censos demográficos. En: MPAS/CEPAL (1990), Tabela 5.

De lo expuesto, es importante destacar que se produjo una disminución importante del analfabetismo y un aumento en la escolaridad promedio de la población. Por tanto, una transformación significativa en la población brasileña, en el período considerado, que pasó de ser predominantemente analfabeta a una población mayoritariamente alfabetizada.

**Cuadro 4.9.** Brasil - PIB real, Empleo, Población Económicamente Activa (PEA), Productividad Laboral y PIB/POP – 1940-1980

Valores absolutos	1940	1950	1960	1970	1980
PIB (precios 1999 R\$, mil millones)	43,9	77,8	158,6	288,6	660,1
Empleo (E) 1000	14.759	17.117	22.750	29.339	42.272
PEA (L); 1000	14.759	17.117	22.750	29.557	43.236
POP; 1000	41.165	51.944	70.191	93.139	118.970
Productividad (R\$ 1999)	2.972	4.544	6.970	9.836	15.616
PIB/POP (R\$)	1.066	1.497	2.259	3.098	5.549

Fuentes: PIB - antes de 1947, Haddad (1975); después de 1947, Cuentas Nacionales (IBGE (1990); Población y empleo (para estimar productividad del trabajo), IBGE, Censo demográfico, varias fechas. Citado en: Bonelli (2002, p. 4, Tabla 1.

En el Cuadro 4.9 se muestra la evolución a largo plazo del PIB real, la población, el PIB per cápita y la productividad del trabajo en Brasil, con valores en términos absolutos, en el período 1940 a 1980. Elaborar análisis de los datos

El Cuadro 4.10 muestra las mismas variables del Cuadro 9, pero en términos de tasas de crecimiento promedio anual, en el mismo período. Los datos de ambos cuadros permiten observar el comportamiento de las variables y constatar que las cuatro décadas del período se caracterizan por un crecimiento constante de todos los indicadores.

El Cuadro 4.10 demuestra que el cambio de productividad siempre ha sido una fuente importante de crecimiento del PIB en todos los períodos analizados. Se puede

observar que la productividad laboral avanzó en ritmo constante desde 1940 hasta 1980, con promedio anual superior a 4 por ciento, en los años 1940, 1950, y 1970, con una reducción en los años 1960, subperíodo que también tuvo disminución el ritmo de crecimiento del PIB real y per cápita, debido a la inflexión en ritmo de crecimiento del PIB, especialmente en la primera mitad de la década, como se ha visto en el capítulo 2.

**Cuadro 4.10.** Brasil -PIB, Población, PIB per cápita y la productividad laboral - 1940-1980 (tasas de crecimiento promedio, % al año)

Década	PIB	Población	PIB Per Cápita	Productividad
1940-1950	5,90	2,35	3,46	<b>4,30</b>
1950-1960	7,38	3,06	4,20	<b>4,40</b>
1960-1970	6,17	2,87	3,21	<b>3,00</b>
1970-1980	8,63	2,48	6,00	<b>4,70</b>

**Fuentes:** PIB - antes de 1947, Haddad (1975); después de 1947, las *Contas Nacionais* IBGE, 1990. Población y Empleo (para estimar la Productividad del Trabajo), IBGE, *Censo Demográfico*, varias fechas. Citado en: Bonelli (2002, p. 2).

Los demás datos se han presentado y comentado en el capítulo dos. Lo que se quiere aquí, en este tópico, es destacar el comportamiento de la productividad laboral, que se entiende está estrechamente relacionado con los primeros objetivos de creación del Ministerio de la Educación y de la Reforma Educativa de Getulio Vargas desde el inicio de la década de 1930, que fue ratificada con la institución de la Ley de Directrices de Bases de la Educación Nacional, en 1961 y se consolidó con la Reforma Universitaria de 1968, del gobierno militar, que por su vez reestructuró la enseñanza de nivel superior. Desde aquel primer momento, el gobierno y sus pensadores educativos, entendían que el rol de la educación era el de preparar recursos humanos para integrarse eficiente y productivamente a los nuevos requerimientos de las actividades industriales.

Por supuesto, esas nuevas actividades en el ámbito de la industrialización y de las nuevas tecnologías, en comparación con las actividades agrícolas, que prevalecían hasta entonces, requerían también nuevos conocimientos y habilidades profesionales para que las personas pudiera incorporarse al nuevo mercado laboral.

Esa preocupación con el tema conforme expuesto, se extiende a lo largo de todo el período seleccionado, incluso de los gobiernos militares; todos destacaban la importancia de la educación y del capital humano como condición esencial para alcanzar el crecimiento económico y social del país. Y para alcanzar el crecimiento era imprescindible mejorar la calificación y la formación técnica y humana de los

trabajadores. En ese sentido, se sugiere que la combinación de las institucionales educativas y laborales fue importante para los incrementos de productividad observables en el Cuadro 4.10.

Para fines de resumen, con referencia a las instituciones educativas, se observa que inicialmente se da la creación del Ministerio de Educación, se garantiza el acceso a la educación pública y gratuita en la Constitución Federal y se realiza la Reforma Educativa. Esta empezó y, en gran parte, fue implementada en el Gobierno Vargas, en las décadas de 1930 y 1940.

El objetivo inicial de la reforma del sistema educativo estaba estrechamente vinculado al desarrollo económico. Las autoridades gubernamentales entendían que la creación de riqueza dependía de la productividad que, a su vez, estaba muy relacionada con las cualificaciones de los trabajadores. Sin embargo, aunque el objetivo fundamental fuese capacitar a las personas para afrontar el problema del crecimiento económico, el resultado final sería una mejor remuneración y mejor calidad de vida de la población en general. Lo que demuestra el carácter inclusivo de las políticas educativas.

A partir de los años 1950, durante el segundo gobierno de Getulio Vargas, con la creación de la CAPES se da inicio a un proceso de institucionalización de la enseñanza de nivel superior, posgrado y de investigación académica. El objetivo educativo continuaba vinculado, en un primer momento, al mercado de trabajo y al desarrollo del país: asegurar la disponibilidad de personal calificado en cantidad suficiente para satisfacer a las necesidades de mano de obra para las empresas públicas y privadas. Las autoridades educativas tenían en alta cuenta que debían ampliar y mejorar el sistema educativo de posgrado e investigación científica, pues comprendían que había una relación directa entre ciencia, educación y desarrollo económico y social del país.

Al inicio del gobierno militar se da continuidad y expansión al sistema de educación gratuito, considerando que el origen de las desigualdades de ingresos podría remediarse con un mayor nivel educativo, sin poner en peligro el proyecto de industrialización y de crecimiento económico. La Reforma Universitaria de 1968 trajo un cambio en el espíritu y dirección de la política educativa. El gobierno creó una red de universidades federales (al menos una en cada Estado del país) y reestructuró el sistema de evaluación y progreso académico de los estudiantes. Los Estados y municipios también aumentaron el número de escuelas primarias y secundarias. Además, el sistema

de escuelas privadas también se expandió. Todo eso propiciaba mayor accesibilidad de la población al sistema educativo en todos los niveles.

Los datos de expansión de los números de matrículas en los diferentes niveles de escolaridad y la evolución significativa de las tasas de alfabetización, por encima del nivel de crecimiento poblacional, apuntan a mejoras expresivas de esos indicadores al final del período. Esto representa un considerable progreso, en términos cuantitativos (es decir, sin evaluar el aspecto cualitativo intrínseco), aunque la tasa de analfabetismo de 1980 permaneciera elevada por los patrones ideales (erradicación total o acceso universal a la educación), lo que sugiere que Brasil debería seguir mejorando aún más sus niveles educativos.

También se debe subrayar la importancia del Sistema SENAI/SENAC que son organizaciones privadas (tipo asociación escuela-empresa) mantenidas por las organizaciones empresariales, y destinadas a la educación y formación técnica de trabajadores urbanos. Este sistema educativo profesional era considerado importante en la medida que buscaba cumplir con los nuevos requisitos educativos y de formación de la fuerza de trabajo industrial, consideraba condición necesaria para la aceleración del proceso de industrialización.

Otro elemento de importancia es lo que relaciona la inversión en educación y capital humano con los aumentos de productividad del trabajo y como factor determinante del crecimiento económico. Se observa que las remuneraciones están positivamente asociadas al nivel de educación. De ahí que, a un mejor nivel educativo resulta un aumento de productividad que, por su vez, también es condición para el crecimiento económico. Por ende, además de los beneficios económicos, como un más elevado nivel de ingreso per cápita, se puede alcanzar mejores niveles de desarrollo social, que son traducidos en mejores indicadores de la propia educación, salud, esperanza de vida, en fin, bienestar social en términos generales, es decir, indicadores de mejoras de inclusión.

#### 4.5 INSTITUCIONES Y ORGANISMOS LABORALES

Fue en el área del trabajo que se llevaron a cabo los cambios institucionales más rápidos. Menos de un mes después de la inauguración del Gobierno de Vargas, el 26 de



noviembre de 1930, se creó el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio,<sup>179</sup> simbólicamente llamado por Vargas de "ministerio de la revolución" (Fonseca, 2003, p. 146). La ley expresa la preocupación del gobierno con la regulación de las relaciones capital x trabajo. Para Vargas,<sup>180</sup> citado por Fonseca (2003, p. 147), la Antigua República se había omitido cuanto a la regulación del trabajo asalariado, por lo que era necesario organizarlo "sobre una base racional", con nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas costumbres y nuevos hábitos.

Según Carraro y Fonseca (2003), a partir de 1930, el gobierno de Vargas comenzó a invertir en la modernización de la economía brasileña, mediante la revisión de las leyes que regían tanto las relaciones sociales como las económicas y la creación de nuevos organismos que tenían como objetivo planear e implementar políticas públicas de planificación de la producción y distribución.<sup>181</sup> Para los autores (2003, p. 8, nota 6), "no cabía negar la existencia de instituciones en el período anterior a 1930, sino hacer hincapié en que las instituciones creadas en el período Vargas representaron claramente un compromiso con el desarrollo económico".

De acuerdo con Ianni (1996), desde el comienzo del Gobierno Provisional, surgieron las primeras acciones concretas de Vargas respecto al mercado laboral. Así, como señalado más arriba, con la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio se pretendía, entre otros fines, "supervisar la cuestión social, cuidando de dar el apoyo necesario a los trabajadores nacionales". Después, también por decreto,<sup>182</sup> se creó el Departamento Nacional de Trabajo, con el fin de "promover medidas de protección social y mejorar las condiciones de trabajo" (p. 48).

Para Fonseca (2003), en cuanto a la política del gobierno con respecto a los trabajadores, se detecta la existencia de un proyecto de industrialización. El autor sostiene que el gobierno se involucró en las políticas relacionadas con el trabajo,

---

<sup>179</sup> Creado a través del Decreto-Ley n. 19.433, de 26/11/1930, con la designación de Secretaría de Relaciones Laborales, de Industria y Comercio. Tenía la siguiente estructura: Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Superior de Industria y Comercio, Dirección General de Industrias y Comercio, Servicio de Poblamiento, Dirección General de Estadística, Instituto de Expansión Comercial, Servicios de Información y la Dirección General de la Propiedad Industrial (art. 5).

<sup>180</sup> Vargas, G. (1938-1947). *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio. 11 v.

<sup>181</sup> A modo de ejemplo, los autores señalan que entre 1930-1937, fueron creados los siguientes organismos relacionados a un proyecto de desarrollo industrial: Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, en el año 1930; el Departamento Nacional del Trabajo, en 1931; Consejo Federal de Comercio Exterior, en 1934; el Plan General de Tránsito Nacional y la Comisión de Similares, en 1934; y el Consejo Técnico de Economía y Hacienda, en 1937, todos ellos con la función de pensar acerca de la organización y desarrollo de la industria nacional.

<sup>182</sup> Decreto n. 19.671-A, de 04 de febrero de 1931. Prevé la organización del Departamento de Trabajo Nacional, creado por el Decreto n. 19.667 de 04/02/1931.

considerando la regulación como una cuestión de Estado, reconociendo el conflicto como "de clase", y creando instituciones para mediarlo, bien como para educar y formar mano de obra para las actividades productivas no sólo en las zonas rurales como en las urbanas - comercio e industria.<sup>183</sup> El autor recuerda que desde entonces, las leyes laborales se han universalizado y su implementación y monitoreo llevado a cabo por los organismos estatales, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas en 1932, fueron responsables por la resolución de conflictos. También fue en 1932 que surgió la cartera de trabajo, el símbolo mayor del empleo formal, documento obligatorio para reclamar los derechos laborales (pp. 145-146).

Según Ianni (1996), a partir de 1930, se establecieron, de manera formal, bajo la responsabilidad del Estado, las condiciones y los límites básicos de funcionamiento del mercado laboral. De acuerdo con el autor, entre los años 1930 a 1945, el gobierno de Brasil, bajo Getúlio Vargas, adoptó una serie de medidas económicas e hizo innovaciones institucionales que han señalado, con toda claridad, una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y el sistema político-económico. El autor señala que el reconocimiento que la situación vigente, a inicios de la década de 1930, exigió del gobierno la reorganización de los mercados de capital y laboral con el fin de eludir los inconvenientes de la política económica liberal. Pues, según el autor, Brasil en ese inicio de período estaba dotado de instituciones donde “no resonaban las claras voces de la realidad” (pp. 26-32).

También en materia laboral, la Constitución de 1934 prohíbe cualquier distinción de salario basada en criterios de sexo, edad, nacionalidad y estado civil. Al mismo tiempo, ofreció nuevos logros para la clase obrera con el establecimiento del salario mínimo y la reducción de la carga de trabajo de 8 horas al día. Además, instituyó el descanso semanal y vacaciones pagadas, compensación al trabajador despedido sin causa y prohibió el uso de mano de obra de los jóvenes menores de 14 años.<sup>184</sup>

Además, también fue en la Constitución de 1934 que se instituyó el Tribunal del Trabajo, “para resolver los problemas entre los empleadores y los empleados, que son

---

<sup>183</sup> North (1981, p. 193) {refiriéndose a Inglaterra} plantea que “la Revolución Industrial se produjo como resultado de los cambios organizativos dirigidos a mejorar el control de los trabajadores” y {...} “se caracterizó por continuos esfuerzos para desarrollar unas nuevas normas sociales y éticas”.

<sup>184</sup> Artículo 121 y párrafos.

regidos por la legislación social”.<sup>185</sup> El Tribunal del Trabajo fue organizado en 1939<sup>186</sup> e instalado en mayo/1941, dos años antes de la Consolidación de las Leyes Laborales.

Con referencia a la Justicia Laboral, debe destacarse que, anterior a esto, el 25 de noviembre de 1932, por el Decreto n. 22.132,<sup>187</sup> fueron creadas las Juntas de Conciliación y Arbitraje con el fin de resolver los conflictos laborales individuales. Inicialmente funcionaron como agencias administrativas, y “de naturaleza conciliadora y paritaria, destinadas a los trabajadores sindicalizados” (art. 1º). De las Juntas de Conciliación y Arbitraje se instituyó el Tribunal del Trabajo, conforme a lo dispuesto en las Constituciones de 1934 y 1937, pero sólo establecido por el Decreto-Ley n. 1.237,<sup>188</sup> de 1939, reglamentado por el Decreto-Ley n. 6.596,<sup>189</sup> de 1940 y, por último, instalado en 01 de mayo 1941. Tanto las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Consejos Regionales de Trabajo y el Consejo Nacional del Trabajo comprendían las tres instancias de este Tribunal, que nació como fue propuesto en 1932: una Justicia con paridad, clasistas y administrativa.

En 1943, se completó el proceso de institucionalización de la legislación laboral brasileña. La sistematización y la ampliación de la legislación del trabajo finalmente se da con la promulgación de la Consolidación de las Leyes Laborales-CLT<sup>190</sup> que instituye las normas que van a regir, a partir de entonces, las relaciones laborales individuales y colectivas del país. Sin embargo, la CLT no se limitó a recoger la legislación que estaba vigente, desde el inicio de la década de 1930, también introdujo nuevos derechos y normas laborales, constituyendo un código de gran amplitud en el manejo de la relación entre patrones y empleados, es decir entre capital y trabajo.

Para Arend (2009, p. 118), “el gobierno de Vargas se caracteriza por la implantación de una legislación social compleja (especialmente laboral) y el comienzo de una acción estatal más directa en el campo económico.”

Abreu (2008) destaca que la nueva legislación social en el marco del *Estado Novo* amplió considerablemente los derechos de los trabajadores. Se establecieron las normas laborales mínimas y una legislación especial protegía los derechos de los niños,

---

<sup>185</sup> Artículo 122 de la CF/1934. Insertado en la Constitución Federal de 1934, el Tribunal del Trabajo se mantuvo en la CF/1937 (Art. 137) y se instaló en realidad el Primer de mayo de 1941. Dos años más tarde, este proceso culminó con la promulgación de CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo).

<sup>186</sup> Decreto-Ley n. 1237, de 02/05/1939. Organiza el Juzgado del Trabajo.

<sup>187</sup> Decreto n° 22.132, de 25 de noviembre de 1932. Establece Juntas de Conciliación y Juicio y regula sus funciones.

<sup>188</sup> Decreto-ley n. 1.237, de 02 de mayo 1939 el Decreto-Ley. Organiza el Tribunal del Trabajo.

<sup>189</sup> Decreto –Ley n. 6.596, de 12 de diciembre de 1940. Aprueba el Reglamento del Tribunal del Trabajo.

<sup>190</sup> Decreto-Ley n. 5.452, de 01/05/1943. Aprueba la Consolidación de las Leyes Laborales.

las mujeres y los grupos especiales de trabajadores. Una legislación sobre el ingreso mínimo se introdujo. Como ya señalado, en 1943, la legislación laboral brasileña se consolidó en un solo Código de Trabajo.

Baer (1979) argumenta que tanto las leyes laborales como el sistema de seguridad social, introducidos por el *Estado Novo*, eran muy elaborados y avanzados para un país subdesarrollado que apenas comenzaba a industrializarse (p. 83).

Ianni (1996) sostiene que,

los decretos, leyes y disposiciones constitucionales se ocuparon de asistir a diversas demandas económicas y políticas de los trabajadores. Desde 1930, se establecieron o se revisaron a los derechos laborales, tales como los siguientes: salario mínimo; jornada máxima de ocho horas de trabajo; igual remuneración, sin importar la edad, sexo, nacionalidad o estado civil; descanso semanal pagado; vacaciones anuales pagadas; prohibición del trabajo nocturno de menores de 16 años; prohibición de trabajar para las personas menores de 14 años; asistencia médica al trabajador y a la madre; cartera profesional de trabajo; normas legales para la constitución y funcionamiento de los sindicatos, federaciones y confederaciones; etcétera. En 1943, toda esta legislación ha sido modificada, ampliada y sistematizada en "Consolidación de las Leyes Laborales" (CLT) (Ianni, 1996, p. 49-50).

También Fonseca (1989) pone de relieve que la legislación laboral iniciada en los años 1930 "puede ser considerada como la verdadera marca del primer gobierno Vargas (1930-1945), consagrada por la memoria histórica {...} como su más significativa realización".

Conjuntamente con la cuestión laboral, se desarrolló también la cuestión de la organización sindical, tanto de la clase obrera, como de la patronal. Vargas, reglamentó la sindicalización de los trabajadores/obreros y de los empleadores a través del Decreto n°. 19.770, de 1931, también conocido como la Ley de la Sindicalización.<sup>191</sup> El derecho a la sindicalización es confirmado en la Constitución Federal de 1934, que garantiza que "los sindicatos y las asociaciones profesionales serán reconocidos de conformidad con la ley" (Art. 120).

Abreu (2008) pone de relieve que una parte importante de las políticas laborales del gobierno tuvo una profunda implicación en el fortalecimiento de los sindicatos y la provisión de prestaciones sociales a sus miembros, es decir, a los trabajadores urbanos sindicalizados en el sector formal (p. 15).

El referido decreto de reglamentación de las actividades sindicales determinaba que,

---

<sup>191</sup> Decreto n. 19.770, de 19/03/1931. Se regula la sindicalización de las clases de los empresarios y las clases de trabajadores y otras medidas.

Tendrán sus derechos y obligaciones regulados por el presente decreto, pudiendo defender, ante el Gobierno de la República y por intermedio del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, sus intereses de orden económico, jurídico, higiénico y cultural, todas las clases patronales y las clases obreras que, en el territorio nacional, ejerzan profesiones idénticas, similares o conexas, y que se organizan en sindicatos, independientes entre sí {...} (Decreto n. 19.770, Art. 1°).

Ianni (1996) afirma que de esta manera, “se establecieron, en la misma legislación laboral y sindical, las condiciones y los límites sociales y políticos de la actuación de los asalariados” (p. 26).

La legislación laboral iniciada en 1930 va a sufrir cambios sólo en 1966, cuando fue creado el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio-FGTS,<sup>192</sup> en medio de las reformas estructurales llevadas a cabo en el contexto del Plan de Acción Económica del Gobierno-PAEG, del presidente Humberto de Alencar Castello Branco, primer gobierno del régimen militar. El objetivo del Fondo era formar una reserva para los casos de jubilación, fallecimiento, invalidez y desempleo de los trabajadores, en sustitución a la estabilidad del empleo.<sup>193</sup>

Con el FGTS, el Estado brasileño legitimó la flexibilidad del empleo, y las empresas obtuvieron el derecho a despedir a los empleados en cualquier momento, y sin otros compromisos más allá de la liberación del Fondo y el pago de las obligaciones por indemnizaciones restantes. Además, el FGTS ofrece al empleado a cambio de la seguridad laboral, la posibilidad de formar un patrimonio y financiar con el saldo del Fondo, la adquisición de su vivienda; y al gobierno, un instrumento financiero que se formó con recursos de los fondos obligatorios para financiar vivienda pública, el saneamiento básico y los programas de infraestructura urbana (MD, 2010, p.117).<sup>194</sup>

Refiriéndose a los cambios institucionales en el ámbito laboral a partir de 1930, Fonseca (2003) plantea que la creación de instituciones y organismos laborales tenían por objeto, garantizar los derechos sociales como el sueldo mínimo, el 13° sueldo, vacaciones y pensión. Esta institucionalización de los conflictos y las arenas en que

---

<sup>192</sup> Ley n. 5.107, de 13 de septiembre de 1966. Crea el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, y otras medidas.

<sup>193</sup> El Fondo hasta hoy es formado por depósitos mensuales, correspondiente al 8% (8,5% a partir de 2001) del sueldo del empleado, hecha por el empleador en las cuentas individuales y vinculadas (con normas específicas para el manejo), en nombre de cada trabajador.

<sup>194</sup> El FGTS se ha convertido en una de las más importantes fuentes de financiación de la vivienda, en beneficio de los ciudadanos brasileños, especialmente los de menores ingresos. La importancia de los recursos del Fondo para el desarrollo del país supera los beneficios de una vivienda, pues financian también, obras de saneamiento e infraestructura, que generan mejoras en la calidad de vida, al proveer agua de calidad, recogida y tratamiento de los residuos médicos. (<http://trabalho.gov.br/fundo-de-garantia-do-tempo-de-servico-fgts>).

debían expresarse es muy definidora y reveladora de las intenciones del gobierno. Se trataba, en este sentido, de regular y reglamentar el mercado de trabajo y las nuevas relaciones de propiedad, cuestiones muy valoradas en las aportaciones teóricas institucionalistas (p. 146).

Todas estas medidas contempladas en la legislación laboral y de sindicalización se consideran importantes tanto para establecer las reglas del juego del mercado de trabajo, como también, para el acceso de los trabajadores a la ciudadanía, y como tales, son instituciones inclusivas.

A continuación se procura demostrar el comportamiento del empleo en el mercado laboral en Brasil en el período seleccionado.

Primeramente, en el Cuadro 4.11 se muestra el comportamiento del personal ocupado en la industria manufacturera, según las clases de industria: de bienes intermedios, de capital y de bienes tradicionales, siguiendo la misma subdivisión que se ha presentada en el capítulo 3 para fines de comparación.

**Cuadro 4.11.** Brasil - Personal ocupado en la industria, en las fechas del censo industrial, según los tipos de industria - 1939-1980

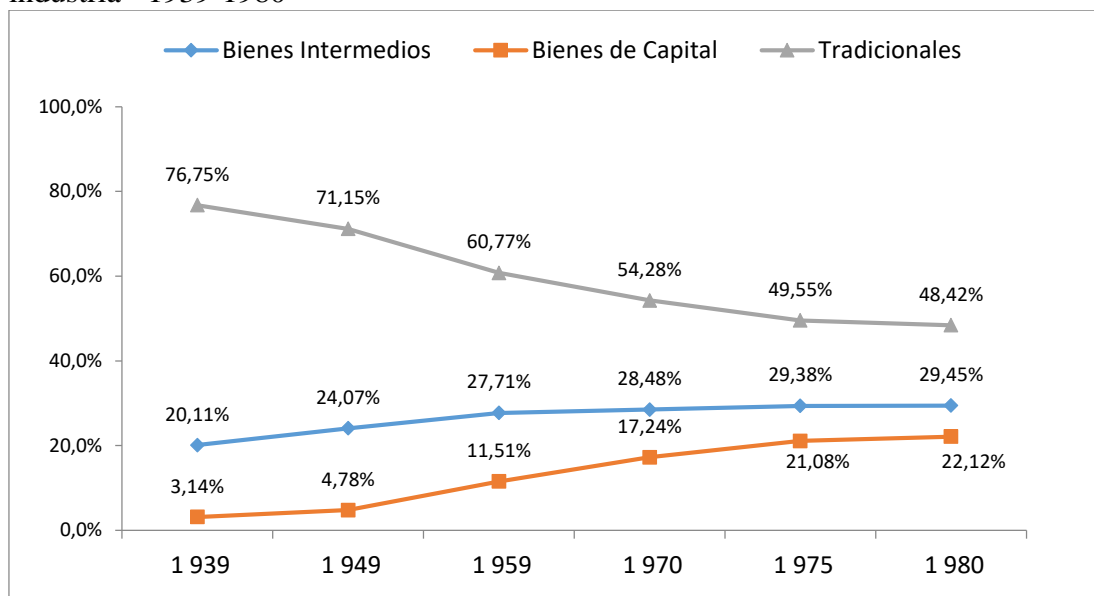
CLASE DE INDUSTRIA	1939	1949	1959	1970	1975	1980
	<b>Cuantidades en valores absolutos</b>					
Intermedios	164 201	315 287	485 963	750 224	1 100 771	1 415 122
De capital	25 624	62 556	201 928	454 252	789 849	1 062 912
Tradicionales	626 497	931 771	1 065 771	1 430 154	1 856 542	2 326 375
<b>Total</b>	<b>816 322</b>	<b>1 309 614</b>	<b>1 753 662</b>	<b>2 634 630</b>	<b>3 747 162</b>	<b>4 804 409</b>
	<b>Participación relativa (%)</b>					
Intermedios	20,11	24,07	27,71	28,48	29,38	29,45
De capital	3,14	4,78	11,51	17,24	21,08	22,12
Tradicionales	76,75	71,15	60,77	54,28	49,55	48,42
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00</b>

*Fuente:* Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Elaboración propia.

Los datos demuestran que el personal ocupado en el sector industrial, productor de bienes intermedios que tenía una participación relativa de un 20,11% en el total ocupado en la industria manufacturera, pasó para el 29,45%, caracterizando una evolución de cerca de 50% en el período. En términos absolutos, el crecimiento fue de aproximadamente un 760%. El destaque principal es la ascensión en la participación del personal ocupado en las industrias de bienes de capital. Ésta pasó del 3,14% del total empleado en la industria manufacturera para el 22,12%, demostrando una evolución de más de 600% en el período. En términos absolutos, el crecimiento fue de más de 4000%. A su vez, el sector de producción de bienes intermedios tuvo una significativa

reducción en la participación de personal ocupado que pasó del 76,75% para 48,42, por lo tanto una caída de cerca de 35%. En términos absolutos, la evolución fue apenas entorno del 270%.

**Figura 4.1.** Brasil – Evolución del personal ocupado en la industria, según los tipos de industria - 1939-1980



*Fuente:* Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. vol. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Elaboración propia.

La Figura 4.1 demuestra de forma elocuente, el comportamiento del volumen de personal ocupado desagregado en las clases industriales a lo largo del período seleccionado, donde se puede notar la importancia de la industria manufacturera en la generación de empleo. Y también confirma los cambios estructurales en el interior de la industria, al ilustrar los cambios en la dinámica de los sectores de producción de bienes intermedios y especialmente en el sector de bienes de capital.

En términos de evolución del empleo en general, se muestra en el Cuadro 4.12, que en el período de 1940 a 1980, la población total y la población económicamente activa (PEA) creció a una tasa media anual de cerca de 2,7% y el 2,6%, respectivamente.

Comparativamente, en el mismo período, el empleo formal asalariado con libreta firmada creció a una tasa media anual superior al 6%. Se destaca que el conjunto de los asalariados (contrataciones con registro en libreta de trabajo y las sin registro) tuvo un crecimiento por encima de las variaciones de la PEA y de la población total, un promedio de cerca del 3,6%. Por otro lado, se verifica una disminución de la proporción

de los empleados sin registro (de 29,9% para el 13,6%), sin remuneración (de 19,6% para el 9,2%), y del desempleo (de 6,3% para el 2,8%, de la PEA, con una variación relativa de apenas 0,5% en el período).

**Cuadro 4.12.** Brasil - Evolución de la Población Económicamente Activa, según condición de ocupación y desempleo (1940-1980)

ÍTEMS	1940	1980	Var. Absoluta anual (mil).	Variación relativa anual
Populación total	<b>41.165.300</b>	<b>119.002.300</b>	<b>1.945,9</b>	<b>2,69</b>
PEA	<b>15.751.000</b>	<b>43.235.700</b>	<b>687,1</b>	<b>2,56</b>
<b>PEA (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	-	
Empleador	2,3	3,1	24,4	3,32
Cuenta propia	29,8	22,1	121,5	1,79
Sin remuneración	19,6	9,2	22,3	0,63
<b>Asalariado</b>	<b>42,0</b>	<b>62,8</b>	<b>513,4</b>	<b>3,59</b>
-Con registro	12,1	49,2	484,2	6,22
-Sin registro	29,9	13,6	29,3	0,56
Desempleado	6,3	2,8	5,5	0,5

*Fuente:* FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censos Demográficos e Estatísticas Históricas do Brasil ( MTb). En: Pochmann (2002, p. 68).

De acuerdo con la constatación de Pochmann (2002, p. 68), “además de la fuerte elevación de los empleos asalariados con registro, reflejo de la transformación del mercado nacional, ocurrió un movimiento de consolidación de segmentos ocupacionales organizados en el medio urbano.”

Conforme se puede observar en el Cuadro 4.13, en el período de 1940 a 1980, el empleo en el segmento organizado urbano creció a una tasa media anual del 4,94%, por lo tanto, por encima de la variación de la PEA (4,58%) y de las ocupaciones en el segmento no organizado (3,90%). También se verifica que el sector secundario, específicamente en la industria de transformación, las ocupaciones del segmento organizado creció a una tasa del 4,92%, y el no organizado al 3,94% promedio al año. Ya en el sector terciario la variación media anual del segmento organizado fue del 4,83%, mientras que las ocupaciones del segmento no organizado creció un 3,40%.

Al observar los datos del Cuadro 4.13 también se puede constatar el aumento de la participación relativa en el total de las ocupaciones de la economía tanto del sector secundario que pasó es de la economía, del 30,2% en 1940 al 36,2% en 1980, y del segmento organizado, que pasó del 61,6% para el 70,5%, en el mismo período. En contraposición, el sector terciario tuvo su participación relativa reducida del 69,8% al 63,2%. El segmento no organizado también tuvo reducida su participación, pasando del 38,4% al 29,5% entre 1940 y 1980.



**Cuadro 4.13.** Brasil - Evolución de las ocupaciones no agrícolas por segmentos organizados y no organizados (1940-1980)

ÍTEMS	1940	1980	Var. Absoluta anual (mil).	Variación relativa anual (%)
Total no-agrícola	4.914,3	29.526,3	615,3	4,58
<b>-Organizado</b>	<b>61,6%</b>	<b>70,5%</b>	<b>444,7</b>	<b>4,94</b>
-No organizado	38,4%	29,5%	170,6	3,90
<b>Secundario</b>	<b>30,2%</b>	<b>36,2%</b>	<b>230,1</b>	<b>5,05</b>
-Ind. Transformación:				
-Organizado	<b>17,8%</b>	<b>20,2%</b>	<b>127,2</b>	<b>4,92</b>
-No organizado	6,4%	5,0%	29,1	3,94
-Construcción civil	6,0%	11,0%	73,8	6,18
Terciario	69,8%	63,8%	385,2	4,35
-Organizado	40,8%	44,8%	280,6	4,83
-No organizado	29,0%	19,0%	104,6	3,40

Fuente: FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censos Demográficos e Estatísticas Históricas do Brasil ( MTb). En: Pochmann (2002, p. 69).

En su análisis, Pochmann (2002) plantea que “la expansión de los empleos regulares registrados y de las ocupaciones en los segmentos organizados de la economía indican el movimiento general de la estructuración del mercado de trabajo”, que para el autor, “tuvo lugar en gran medida por la implementación y consolidación del proyecto de industrialización nacional”. Además, el autor destaca que todo eso es también “debido a la institucionalización de las relaciones de trabajo, compartidas por el conjunto de normas legales difundidas a partir del código de trabajo en el país”, es decir, la Consolidación de la Leyes del Trabajo. Finalmente, el autor pone de relieve que "sin la institucionalización de las relaciones de trabajo hacia la construcción del estatuto del trabajo, sin embargo, no estaría asegurada la misma expansión de los empleos registrados y de las ocupaciones en los segmentos organizados" que son presentados en el Cuadro 4.13.

También Matos (2011) sostiene que,

la marca de la estructura del mercado de trabajo, a lo largo del período delimitado por 1940 y 1980, fue no sólo la fuerte expansión (en términos absolutos) del volumen de ocupaciones, sino también el aumento significativo - y sin precedentes históricos - del peso relativo de los empleos con registro formal en los sectores organizados del mercado de trabajo. Es posible concluir fácilmente, por los datos expuestos, que cerca del 80% del total de las ocupaciones creadas en el período fueron ocupaciones basadas en el asalariamiento, de las cuales más del 85% en el asalariado formalizado (Matos, 2011, p. 15).

Matos (2011) también subraya “el significado de la inserción del trabajador con registro formal en los sectores organizados del mercado de trabajo.” Para el autor, la “ampliación del número de trabajadores con registro formal y legal (...) en los sectores organizados del mercado de trabajo representa la ampliación del número de trabajadores

sujetos al estatuto legal que regulan las relaciones laborales.” El autor sostiene que esto “significa que se trata de trabajadores amparados legalmente por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), con todo lo que esto representa en términos de derechos sociales, laborales y de seguridad, aunque relativa, en el empleo.” (p. 16). En otros términos, el autor concluye que,

son trabajadores que pasan a tener acceso a los derechos mínimos de la ciudadanía (...) así como tienen derecho a la remuneración plena del trabajo, según la legislación. Se trata, por lo tanto, de una situación en que el trabajador se queda muy menos sujeto que el trabajador sin registro en cartera a las incertidumbres propias del funcionamiento del mercado de trabajo (...) dotando su inserción ocupacional de una mayor protección y seguridad social que se estuviera trabajando precariamente sin registro en cartera o en actividades por cuenta propia (Matos, 2011, p. 15-16).

Mattos (2011, p. 11) también pone de relieve que “la ampliación del peso del salario formal en la estructura ocupacional ocurrió justamente cuando también aumentaba, aceleradamente, el peso de las actividades industriales en la estructura productiva del país.”

Como ya se ha presentado en los capítulos y tópicos precedentes, a partir de 1930, además de sus funciones clásicas para provisión de bienes y servicios públicos tradicionales, el estado brasileño ha profundizado su participación en las actividades económicas de diferentes modos, como la generación de infraestructura básica y la creación de empresas estatales para producción de insumos considerados estratégicos para alcanzar el crecimiento económico y el bienestar social de la población.

Con ese objetivo, desde el inicio del primer gobierno Vargas, en 1930 y así por adelante los demás gobiernos, se creó una gran constelación de organismos públicos, comisiones, órganos de planificación, en fin instituciones para la promoción de las actividades económicas privadas, en términos generales y de manera más específica, orientadas hacia la industrialización. Para desempeñar tan diversificadas funciones, lógicamente el estado necesitaba de un aparato organizacional y un cuadro de funcionarios públicos adecuados.

El Cuadro 4.14 presenta datos sobre la evolución del empleo público en el período 1950 a 1980. Se destina a observar el comportamiento del empleo en las actividades consideradas típicas del sector público brasileño y su expansión en el período de seleccionado.

Al observar los datos del Cuadro 4.14, se puede constatar que fueron las actividades sociales que tuvieron tasas de crecimiento más intensas de empleo público, especialmente la enseñanza pública, con cerca del 730 por ciento y las actividades de la

salud con una evolución superior al 1000 por ciento. Se verifica que la participación en de estas actividades en relación al el empleo público total brasileño más que dobló en ese período de 30 años, con agregación, en términos absolutos de casi un millón y medio de nuevos empleos. La seguridad social también se destaca con un crecimiento de casi el 350 %. Los servicios industriales de utilidad pública aumentaron aproximadamente el 250 por ciento. Los sectores de transporte, comunicación y almacenamiento fueron los que menos se destacaron con una crecimiento entorno apenas del 40 %.

**Cuadro 4.14.** Brasil - Evolución del empleo público, según ramas y clases de actividades típicas del sector público - 1950-1980 (1.000)

RAMOS Y CLASES DE ACTIVIDADES	1950	1960	1970	1980	%50-80
<b>Servicios industriales de utilidad pública</b>	118,7	146,2	287,4	410,7	246,0
<b>Transporte, comunicación y almacenamiento</b>	301,3	360,1	348,4	423,6	40,6
<b>Actividades sociales</b>	<b>208,3</b>	<b>422,1</b>	<b>947,7</b>	<b>1.730,4</b>	<b>730,7</b>
- Enseñanza pública	149,1	294,6	735,9	1.240,8	732,2
- Asistencia médico-hospitalaria pública	32,7	75,9	132,8	371,5	1.036,1
- Seguridad Social	26,5	51,6	79,0	118,1	345,7
<b>Administración pública, legislativa y justicia</b>	260,8	363,7	633,5	1.131,1	333,7
<b>Defensa nacional y seguridad pública</b>	251,9	349,2	518,8	589,2	133,9
TOTAL	1.141,0	1.641,3	2.735,8	4.278,0	274,9
VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL	1950-60	1960-70	1970-80		
	<b>3,7</b>	<b>5,2</b>	<b>4,6</b>		

Fuente: Censos Demográficos IBGE (1950, 1960, 1970, 1980). En: Sanson (1987), Tablas 2 y 4.

Otra percepción es que fue en los años de la década de 1960 que se dio el mayor crecimiento del empleo público, con una variación promedio de 5,2 al año, aunque también se verifica un crecimiento promedio muy fuerte de 4,6 en los años de la década de 1970. Los años de la década de 1950 tuvieron un crecimiento promedio del empleo público de 3,7 al año.

El Estado brasileño pasó a actuar directamente como empleador a partir de la década de 1930, sin embargo más acentuadamente a partir de la década de 1950, a través de la profusión de empresas estatales que avanza también en los años 60. Mattos (2015, p. 97), citando a Draibe (2004), sostiene que “las empresas estatales tuvieron una actuación decisiva en la provisión de infraestructura y en la producción de materias primas para impulsar la industrialización del país”.

En otro texto, Mattos (2011, p. 12), citando a Ianni (1986), dice que de “esta forma, también se constituyó una burocracia estatal de importancia creciente, conducida por técnicos de diferentes áreas, dedicados a la creación de la institucionalidad que dio base al desarrollo capitalista en el país.” El autor pone de relieve que “se puede percibir,

a partir de los años 1950, la ampliación del peso del empleo público de perfil técnico en el universo laboral brasileño.”

Aún de acuerdo con Mattos (2015, p. 95), “de los años 50 en adelante, dadas las exigencias del planeamiento y de la organización del proceso de industrialización y dado que la urbanización tomó una trayectoria de crecimiento exponencial, la burocracia estatal pasó a crecer a un promedio del 65% cada década, hasta 1980.

Se demuestra que el estado brasileño tuvo un papel importante en la creación de las instituciones y organismos laborales y que estas, a su vez, fueron muy importantes para el desarrollo y crecimiento de la industria en la medida que dieron respaldo legal a las medidas económicas e incentivos de toda suerte direccionados al sector industrial. En ese contexto, se puede destacar como factores determinantes de la demanda de trabajo, además de las actividades propias del estado, como los gastos sociales, las actividades económicas de uso más intensivo de mano de obra, como obras de infraestructura y las obras de construcción civil todos insertados en un proceso nacional de industrialización con apoyo decisivo del estado que resultó en tasas elevadas de crecimiento industrial y económico.

De lo expuesto, se puede afirmar que la evolución del empleo público en Brasil y de la economía en general, se dio en el contexto de transformaciones económicas producidas a partir de un proyecto nacional de industrialización.

En primer lugar, en términos de instituciones laborales, se entiende que es importante recordar un antecedente clave, que fue la extinción de la esclavitud en Brasil, ocurrida a fines del siglo XIX. La abolición del trabajo esclavo en aquel momento propició la institucionalización del régimen de trabajo asalariado, que moldea y constituye una de las principales características de sistema de libre mercado. También es realmente importante, desde el punto de vista social, por caracterizar el derecho de libertad de todos los ciudadanos del país, una característica básica de las instituciones inclusivas.

Ya en el período que se estudia, se concibe que los organismos públicos, las leyes, estatutos, reglamentos, en fin, la legislación laboral en general, creados a partir de la década de 1930 y consolidados en la década de 1940, por el Gobierno de Getúlio Vargas, son considerados fundamentales para la organización del trabajo y de las relaciones entre trabajadores y empleadores, especialmente en el sector industrial. También se atribuye importancia a las instituciones laborales insertadas en las reformas

llevadas a cabo en el gobierno Castello Branco, al inicio del régimen militar, en 1964, especialmente la creación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio.

Las instituciones y organismos laborales, así como las educativas, también estaban estrechamente asociadas con la industrialización. Ellas tenían como finalidad establecer reglas salariales, carga de trabajo, descanso semanal y vacaciones, es decir, regular el mercado de trabajo, los derechos y deberes en la relación a empleados y empleadores y los derechos de sindicalización. Para resolver los eventuales conflictos, se creó la justicia del trabajo. Además de promover medidas de protección social y mejorar las condiciones de trabajo, la legislación laboral tenía como objetivo proporcionar educación y formación de mano de obra a las actividades productivas, explícitamente con vistas a servir a la industria. Todo ese aparato institucional en el mercado laboral sigue todavía vigente en Brasil.

Conjuntamente con el tema laboral, se desarrolló también la cuestión de la organización sindical, tanto de la clase obrera, como de la clase patronal. Se debe subrayar la importancia de la creación y legalización de los sindicatos, pues estos aumentan la representatividad y el poder político de los trabajadores en la negociación de sus derechos. Esto vale para ambas clases de sindicatos, pero de manera muy especial, para la clase obrera. Acemoglu et al. (2005, p. 462) aseveran que “el derecho a participar en el sindicato, así como el derecho al voto, son instituciones importantes para el equilibrio de poder de los grupos sociales políticamente privados de derechos” y en ese concepto son consideradas instituciones inclusivas.

De entre los cambios institucionales que también resultaron en transformaciones estructurales en la política, economía y sociedad brasileñas, por gran relevancia -, debido a considerarse una de las dimensiones esenciales de la ciudadanía -, se puede destacar la institución del voto universal y secreto, incluso el voto femenino, por primera vez establecido (1932), ambos considerados una conquista política y social muy importante, y por su *carácter inclusivo* para la población.

En ese ámbito político, también fue institucionalizado el sistema de elecciones directas para elegir los miembros de los poderes ejecutivos y legislativos, aunque, como ya se ha referido y comentado, en algunos momentos de la vida política del país, hubo gobiernos de régimen en que eventualmente no se observaron todos los derechos políticos.

En cuanto integrante de las instituciones políticas, Acemoglu y Robinson, consideran el voto universal y secreto relevante por que “estas son las que en última

instancia determinan la habilidad por parte de los ciudadanos de controlar e influenciar a la clase política”, por lo tanto, se trata de una institución ampliamente inclusiva.

#### 4.6 INSTITUCIONES Y ORGANISMOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

Como se ha señalado al inicio de este capítulo, la Constitución Federal Brasileña de 1934 y las siguientes, bien como la promulgación de leyes, decretos y otros instrumentos legales, institucionalizaron la participación directa del Estado en el ámbito económico lo que permitió que éste adoptara medidas para promover el crecimiento y desarrollo de la industria nacional. Las nuevas instituciones permitieron la creación de fundaciones, institutos de investigación y variados organismos, incluso los de crédito y financieros con el objetivo de promover el crecimiento de la economía a través de la ampliación del parque industrial.

En Brasil, en la ausencia de un sistema bancario privado para financiación de largo plazo, cupo al Estado suplir esta laguna en la intermediación financiera. Simon (1985, p. 2) afirma que el papel del Estado brasileño en la intermediación financiera es antigua, ya que desde fines del siglo XIX el Banco de Brasil y las Cajas de Ahorros cobraban más de la mitad de los depósitos bancarios totales y los depósitos de ahorro, respectivamente. De acuerdo con el autor, desde el comienzo del siglo XX, se estaban creando bancos estatales, bancos de desarrollo en los años 1950 y de fondos específicos para la financiación industrial en los años 1960, como se verá más adelante.

Según Oliveira (1996), la crisis de 1930 provocó un reajuste de la estructura económica y financiera de Brasil, lo que llevó a "una reforma modesta pero significativa del sistema bancario." (p. 81).<sup>195</sup> Para el autor, Vargas y otros gestores del gobierno fueron sensibles al problema y nunca ocultaron su preocupación con el crédito a la producción que ellos *consideraban siempre uno de los principales motores del desarrollo industrial* (cursivas añadidas). El autor señala que algunas medidas adoptadas en favor del crédito especializado proporcionaron una ayuda considerable a la

---

<sup>195</sup> En aquel momento, el sistema bancario brasileño estaba compuesto casi exclusivamente del Banco de Brasil (banco oficial) y algunos estatales; algunos bancos privados nacionales (más importantes: Banco Comércio e Indústria de São Paulo y el Banco da Província do Rio Grande do Sul); y unos cuantos bancos extranjeros (franceses, portugueses, italianos y alemanes).

industria a través de la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco del Brasil" (p. 82).

De acuerdo con Oliveira (1996, p. 83), desde el inicio del Gobierno Provisional de Vargas "se observa una intensa preocupación con el problema bancario y, como consecuencia, surgió un impresionante número de normas legales y reglamentarias que apuntaban al perfeccionamiento del sistema de crédito."

Ejemplos de esa preocupación, especialmente con la financiación de las actividades industriales, desde el comienzo del Gobierno Vargas, están configurados en los siguientes normativos: el Decreto n. 19.525,<sup>196</sup> que "restablece la Cartera de Redescuento, en el Banco de Brasil"; el Decreto n. 21.449,<sup>197</sup> que "crea la Caja de Movilización Bancaria; el Decreto n. 21.537<sup>198</sup> que "autoriza el descuento de títulos destinados a la financiación de producción industrial {...}" y el Decreto n. 24.575<sup>199</sup> que "regula la organización de bancos de crédito industriales".

En el normativo que crea la Caja de Movilización Bancaria, se hace las siguientes consideraciones para justificar la medida:

Considerando que el retraimiento del crédito impide el desarrollo de las fuentes de riqueza del país; (...). Considerando que es esencial restablecer la normalidad de las operaciones de crédito bancario y que para ello es necesario asegurar a los bancos condiciones de movilidad de sus activos que les permitan en cualquier emergencia hacer frente a los compromisos asumidos ya las necesidades generales de la economía del país (...), se crea la Caja de Movilización Bancaria, destinada a promover la movilización de las cantidades aplicadas en operaciones seguras, pero de demorada liquidación, realizadas, antes de la fecha de este decreto, por los bancos de depósitos y descuentos, nacionales y extranjeros, establecidos en el país (Decreto n. 21.449, *caput* y art. 1).

Si por un lado la creación de la Caja de Movilización Bancaria permitía aumentar la liquidez de los bancos en términos generales, por otro lado, en el Decreto de reorganización de los bancos, de manera especial también se hace una serie de consideraciones para justificar la necesidad de apoyo financiero a las industrias y a la producción industrial:

Considerando que el desarrollo industrial del país, que está dirigido a una producción amplia y variada, depende de la propia organización del banco, y por la elasticidad del crédito, que permita intensificar, acelerar y mejorar la producción, como se practica en otros países avanzados; Considerando que se

---

<sup>196</sup> Decreto n. 19.525, de 24 de diciembre de 1930. Se restaura, en el Banco de Brasil, la Cartera de Redescuento. Esta Cartera había sido creada por el art. 9, de la Ley n. 4.182, de 13 de noviembre de 1920.

<sup>197</sup> Decreto n. 21.499, de 9 de junio de 1932. Crea la Caja de Movilización Bancaria.

<sup>198</sup> Decreto n. 21.537, de 15 de junio de 1932. Se autoriza el descuento de bonos para la financiación de la producción industrial, agrícola o ganadera.

<sup>199</sup> Decreto n. 24.575, de 4 de julio de 1934. Regula la organización de bancos de crédito industriales y otras medidas.

lanzó, como fueron, las bases para el crédito agrícola, se quedarían las industrias en posición de obvia desigualdad con el comercio y la agricultura, si subsistiera la falta de institutos bancarios destinados a prestar asistencia financiera a las actividades industriales y manufactureras; Considerando que las tarifas son organizadas más con el propósito de impuestos que con la articulación de un plan general de apoyo a las industrias nacionales; Considerando que esa ayuda sólo puede basarse de forma permanente en una entidad bancaria especializada, la concesión sistemática de préstamos industriales; Considerando que el crédito industrial es reclamado, no sólo por la necesidad inmediata para financiar las actividades industriales, pero con el fin de hacer posible la nacionalización de las industrias con base estable en el país {...} (Decreto n. 24.575, *caput*).

Oliveira (1996) pone de relieve que se puede verificar “la existencia de todo un esfuerzo en el sentido de buscar la evolución del sistema bancario brasileño, a fin de transformarlo en el principal centro de la producción nacional” (p. 83). Para el autor, “se atribuye, pues, desde esa época, gran importancia a la creación de bancos especializados, principalmente aquellos orientados al crédito industrial.” (p. 84).

En síntesis de varios autores, en la década de 1930 se ampliaron las actividades del Banco de Brasil, que adquirió algunos de los atributos característicos de un banco central y obtuvo el permiso para hacer préstamos de largo plazo a través de la *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial-CREAI* (Cartera de Crédito Agrícola e Industrial),<sup>200</sup> creada en 1937. El papel del Banco de Brasil se fortaleció como el banquero del gobierno federal, el brazo ejecutivo de la administración de los controles de cambio y de importación, e incluso como un prestamista para la industria y la agricultura, dando origen a la provisión de crédito público de mediano y largo plazos a la producción". Esto marca la institucionalización de un órgano diseñado específicamente a la concesión de créditos para la creación de nuevas industrias y ampliación de las existentes, con préstamos a plazos de hasta diez años. Las operaciones de CREAI abarcó la financiación de maquinaria agrícola, de materias primas y la reforma de la maquinaria industrial.<sup>201</sup> (Abreu, 2008; Cano, 2005; Fonseca, 2003; Versiani y Suzigan, 1990; Villela y Baer, 1980).

Versiani y Suzigan (1990) sostienen que la necesidad de una política de financiación para las inversiones industriales comenzó a hacerse sentir con más intensidad a partir de la segunda mitad de la década de 1930, cuando se amplió las inversiones en la sustitución de importaciones. Para los autores, el sistema financiero privado no disponía de instrumentos específicos de captación de recursos que le

---

<sup>200</sup> Inspirada en el modelo *Farm Credit System* (FCS) de América del Norte (Nóbrega, 2005, p. 252).

<sup>201</sup> La CREAI fue responsable por sólo el 5% de los préstamos del Banco en Brasil en 1938 (cuando fue fundada), pero ese porcentual asciende al 40% en 1942, alcanzando el 50% entre 1943 y 1946.



permitiera respaldar préstamos de medio y largo plazos para inversiones industriales. Por lo tanto, los autores señalan que esta función sería cumplida por el Estado, principalmente por las siguientes instituciones: a) Primeramente a través de la *Cartera de Crédito Agrícola e Industrial* (CREAI) del Banco de Brasil, fundada en 1937. A pesar de que tenía como principal objetivo la financiación de la agricultura, jugó un papel importante en la financiación de la compra de maquinaria y equipos para la industria en general y la puesta en práctica de algunas industrias de materias primas como la celulosa y el papel, el aluminio y el acero. b) Posteriormente, a través del *Banco Nacional de Desarrollo Económico* (BNDE), instituido en 1952. Dirigido inicialmente a financiar inversiones en infraestructura (energía y transporte), el BNDE se convertiría más tarde en el principal organismo de financiación pública para las inversiones industriales (pp. 12-13).

Con referencia a los primeros resultados del sistema crediticio en el Gobierno Vargas, se puede observar en el Cuadro 4.15 el papel desempeñado por el capital bancario (nacional y extranjero), en el período de 1930 a 1944.<sup>202</sup>

**Cuadro 4.15.** Brasil – Evolución del crédito bancario - 1930-1944 (en millones de cruzeiros valores corrientes)

Bancos	Cuenta de Préstamos y letras descontadas		Var. %	Cuenta de Caja		Var. %
	1930	1944		1930	1944	
Nacionales	4.441	39.366	786,4	652	2.490	281,9
Extranjeros	1.521	1.987	30,6	216	310	43,5
<b>Total</b>	<b>5.962</b>	<b>41.353</b>	<b>593,6</b>	<b>868</b>	<b>2.800</b>	<b>222,5</b>

**Fuente:** Oliveira (1996), con datos extraídos de FGV (1946). Estudos Brasileiros de Economia, *Síntese econômico-financeira do País*, RJ.

En 1930, la cuenta de préstamos del conjunto de los bancos nacionales y extranjeros tenía un valor de 5.962 millones de *cruzeiros*.<sup>203</sup> El crecimiento anual fue constante y, en 1944, el importe alcanzaba la cifra de 41.353 millones de *cruzeiros*, equivalente a una variación de casi el 600 por ciento, en el período considerado.

<sup>202</sup> Hay que registrarse la escasa disponibilidad de datos para el análisis. Con referencia a los datos de este Cuadro, el autor señala que: “Todos estos números fueron extraídos en trabajo de gran envergadura hecho por técnicos de la Fundación Getúlio Vargas, en Río de Janeiro, poco después del final del gobierno Vargas en 1945. El trabajo de consolidación de las cuentas fue hecho gracias a la existencia, en el Banco do Brasil, de un Archivo Histórico que contenía los balances contables de todos los bancos del sistema en el período considerado” (Oliveira, 1996, 86).

<sup>203</sup> Moneda brasileña adoptada en 1942.

Al analizar los datos y el comportamiento de los diferentes tipos de bancos, se constata la gran preponderancia de los bancos nacionales en la oferta del crédito. En 1930, los bancos nacionales prestaron la cantidad de 4.441 millones de *cruzeiros*, y en 1944, prestaron la cifra de 39.346 millones, correspondiente a una variación de aproximadamente el 800 por ciento. Para Oliveira (1996, p.85), “considerando que la inflación se redujo y el crecimiento del medio circulante fue razonable, es impresionante el crecimiento verificado”.

Por otro lado, también se constata que la expansión del crédito concedido por los bancos extranjeros fue mucho menor. Según Oliveira (1996, p. 86), este fenómeno puede ser explicado por “la situación de guerra a partir de 1939 y, antes, por la propia política nacionalista del gobierno brasileño”.

Oliveira (1996) es conclusivo al decir que,

No se ahorraron esfuerzos para que el sistema de crédito pudiera cumplir su misión, a través de medidas como el perfeccionamiento de la Cartera de Redescuentos y de la Caja de Movilización Bancaria. Antes de ser estructurado en Brasil el crédito especializado, con la creación de la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco do Brasil, en 1937, el papel de atención a la demanda de crédito industrial fue ejercido por las carteras de operaciones comerciales de los bancos privados y del Banco de Brasil (p. 88-89).

Respecto de las dificultades para encontrar datos fidedignos para comprobar la importancia del sistema de crédito en la financiación de la industria, Oliveira (1996) sostiene que

La mejor prueba para ello sería el detallado examen y la consolidación de los balances del período estudiado, pero, como la cuenta "préstamos" en la contabilidad de la época no era discriminada por actividades económicas, fuimos obligados a compulsar los Informes del Banco do Brasil, que nos han dado informaciones seguras sobre la atención crediticia a la industria entre 1930-1945, particularmente en lo que concierne al uso del redescuento.

Finalmente el autor sostiene que “con la creación de la Carrera de Crédito Agrícola e Industrial las fuentes se tornaron más seguras, se encuentran en los Informes del banco oficial datos fidedignos acerca del crédito industrial, que tanto hizo crecer la producción en un período en que los recursos externos no entraban en Brasil” (p. 89).

Por tanto, se verifica que hubo una fuerte expansión de los préstamos bancarios en este período del primer gobierno Vargas, concedido por los bancos comerciales y el Banco de Brasil, que puede ser interpretado como resultado del conjunto de instituciones y organismos financieros creados con el objetivo de estimular la

financiación de las actividades económicas en términos generales y de las actividades industriales en términos específicos.

En 1945 fue creada la *Superintendência da Moeda e do Crédito*-SUMOC (Superintendencia de la Moneda y del Crédito)<sup>204</sup> que sería el futuro Banco Central. Ese organismo tenía la función de regulación de la moneda y de la política monetaria.<sup>205</sup> De acuerdo con el Decreto-Ley n. 7.293, la SUMOC tenía “el objetivo inmediato de ejercer el control del mercado monetario y preparar la organización del Banco Central” (Art. 1).

La SUMOC se estableció con el propósito de ejercer la autoridad monetaria, en conjunto con el Banco de Brasil y el Tesoro Nacional. Sobre todo desde la década de 1950, la SUMOC jugó un papel importante en los intentos de coordinación de las políticas monetarias y de crédito, en particular, la expansión de los préstamos del Banco de Brasil al sector privado y al sector público. Sin embargo, fue en la política de comercio exterior que su actuación sería crucial para la industrialización, especialmente las instrucciones ns. 70<sup>206</sup> y 113,<sup>207</sup> de 1953 y 1955, respectivamente (MD, 2010).

También en 1953, se ha creada la Cartera de Comercio Exterior-CACEX,<sup>208</sup> del Banco de Brasil, que tenía entre otros objetivos "financiar la exportación e importación de bienes de capital".<sup>209</sup> Según Ianni (1996), la creación de la CACEX "tenía por objeto evitar la disminución en el ritmo de la industrialización {...}" y también "facilitar la importación de tecnología más avanzada, sin el cual podría verse amenazada la continuidad de industrialización" (p. 129).

Aún con respecto al acceso al crédito exterior, fue instituida en 1953, la Ley de Mercado Libre,<sup>210</sup> cuyo propósito era atraer el capital extranjero a través de la libertad cambiaria y del aflojamiento de los criterios para reinversión.

---

<sup>204</sup> Decreto-Ley n. 7.293, de 02/02/1945. Crea la Superintendencia de Moneda y Crédito, y da otras medidas. Fue extinta el 31 diciembre de 1964, cuando se creó el Banco Central de Brasil.

<sup>205</sup> La creación de SUMOC también se inserta en el espíritu de los organismos financieros internacionales creados durante la Conferencia de Bretton Woods en 1944, cuya participación de Brasil en esa conferencia, se había puesto de manifiesto la falta de un órgano técnico que podría servir como interlocutor de la comunidad financiera internacional, en el nuevo orden económico establecido después de la guerra (Lago, 1982, p. 30).

<sup>206</sup> Medida tomada por la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (Sumoc) el 9 de octubre de 1953, durante el gobierno del presidente Getúlio Vargas, que tenía como formuladores de su política económica el ministro de Hacienda, Osvaldo Aranha y el presidente de Sumoc, José Soares Maciel Filho.

<sup>207</sup> Medida adoptada por la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (Sumoc), el 17 de enero de 1955, durante el gobierno de João Café Filho, que tenía como ministro de Hacienda, Eugenio Gudín y como superintendente de la Sumoc, Otávio Gouveia de Bulhões.

<sup>208</sup> Ley n. 2.145, de 29/12/1953. Crea la *Carteira de Comércio Exterior* (Cartera de Comercio Exterior). Dispone sobre el intercambio comercial con países extranjeros y otras medidas. Reglamentado por el Decreto n. 34.893, de 05/01/1954.

<sup>209</sup> Ley n. 2.145, de 29/12/1953. Art. 1. IV.

<sup>210</sup> Ley n. 1.807, de 07/01/1953. Dispone sobre las operaciones de cambio y otras medidas.

En 1955, fue instituida la Instrucción n. 113 de la SUMOC. Ese normativo explicita que “el Consejo de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito, considerando la necesidad de simplificar la reglamentación sobre el licenciamiento de importaciones (...), así como las ventajas de la creación de un clima favorable para las inversiones de capitales extranjeros en el país” (caput), determina que “la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) podrá emitir licencias de importación sin cobertura de cambio, que correspondan a inversiones extranjeras en el país para conjuntos de equipos o (...) para equipos destinados a la complementación o perfeccionamiento de los conjuntos ya existentes” (Art. 1.).

“La instrucción 113, con toda la probabilidad, fue el principal instrumento de la política de atracción de capital extranjero” (MD, 2010, p. 68). Este dispositivo legal autorizaba a la Cartera de Comercio Exterior a emitir licencias de importación de equipamientos sin cobertura cambiaria, en forma de inversión extranjera directa. Así, tenía la intención de estimular el aumento de las importaciones de bienes de capital sin más desequilibrar la balanza de pagos, y promover, por tanto, la rápida modernización de la industria nacional (MD, 2010, p. 52). Según Arend (2009), ese fue “un instrumento muy utilizado en aquel período, ya que daba incentivos a la entrada de capitales y tecnología extranjeros” (p. 138).

Caputo (2007) pone de relieve que la Instrucción n. 113 de la SUMOC es considerada como “el marco institucional que dirigió la economía brasileña a su internacionalización, señalando al capital extranjero una atmósfera amistosa y favorable a su entrada en el país.” (p. 35).

La Instrucción n. 113 {...} tuvo una importancia decisiva para el gobierno de Juscelino y su Plan de Metas. Fue establecida para estimular la entrada de capital extranjero, para atender a las necesidades de la industria brasileña y así obtener divisas sin agravar el desequilibrio de la balanza de pagos. Favorecía a los inversionistas extranjeros, que en cambio de sus inversiones, adquirirían participación accionaria en las empresas nacionales en las que invertían (Caputo & Costa, 2010, pp. 353-354).

En el Cuadro 4.16 se muestra la evolución del flujo y del stock de inversiones extranjeras en Brasil.

Se nota que a partir de la década de 1950, hay un incremento anual que pasa de un promedio de US\$ 95.633 en la década de 1950, para un promedio de US\$ 212.782, en la década de 1960, resultando en una variación de 122,50% en relación a los años 1950. Sin embargo, fue en la década de 1970 que se dio el más fuerte incremento en la

entrada de capitales extranjeros, que evolucionó en una orden del 545,08% anual en términos promedio, en comparación con la década anterior.

**Cuadro 4.16.** Brasil - Inversión y reinversión extranjera (en US\$ mil)

	Hasta 1950	1951 a 1960	1961 a 1970	1971 a 1979	1980
<b>Inversión</b>	183.813	599.798	1.166.322	8.984.707	1.504.352
<b>Reinversión</b>	123.304	356.534	961.498	3.368.934	468.705
<b>Total</b>	307.117	956.331	2.127.820	12.353.641	1.973.057
<b>Promedio y var. anual</b>	-	95.633	212.782	1.372.626	1.973.057
			122,50%	<b>545,08%</b>	43,74%

Fuente: BACEN/FIRCE/DIVAP. Monedas convertidas en US\$ a las paridades vigentes el 31.12.1985 (current-cost basis). Elaboración propia.

Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/Pa%C3%ADsDaEmpresa-Ano-50-85/Htms/PAISES-EMPRESA-ANO-50-85.asp?idpai=INVED>

De lo expuesto, se puede observar una aceleración de la inversión directa externa (IDE) total a partir de la década de 1950, considerándose que la Instrucción 113 de la SUMOC fue instituida en 1955, y que ésta concedía incentivos a los inversionistas externos al permitir importaciones de bienes de capital sin cobertura cambiaria. Caputo (2007) estima que 97,69% de las inversiones extranjera directa, con base en los estímulos de la Instrucción 113, se destinaron al sector de la industria de transformación (p. 60).

En lo que se refiere a las inversiones extranjeras, también se debe considerar, además de la Instrucción n.113, la promulgación de la Ley del Similar Nacional conocida como la Ley de Tarifas.<sup>211</sup> Ambos normativos proporcionaron un marco institucional muy favorable al IDE.

Sin embargo, respecto al flujo de la inversión extranjera en Brasil, además de las instituciones creadas en la década de 1950 y de 1960, en la esfera de los cambios institucionales, que atrajo a los inversionistas externos, hay que considerar otros factores favorables en el ámbito de la economía mundial, como por ejemplo, la gran disponibilidad de recursos en el mercado financiero internacional.

En 1952, fue instituido el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*-BNDE (Banco Nacional de Desarrollo Económico),<sup>212</sup> como un ente autónomo, es decir

<sup>211</sup> Lei n. 3.244, de 14-08-1957 - Lei de Tarifas. Dispone sobre la reforma de la tarifa de las aduanas.

<sup>212</sup> Justicia al nombre. En el momento en que recibe la denominación de “Banco”, la institución tiene que prestar dinero y obtener un retorno; si es “Nacional”, precisa tener actuación en todo el país; y si es “de Desarrollo Económico”, debe tener un compromiso con el progreso. Yo tengo la impresión de que el nombre de por sí, ha condicionado de una forma positiva a que el equipo del BNDES haya operado en estos términos: buscando este retorno, actuando en todo el país y apoyando la economía. **Juvenal Osório Gomes, economista, año del testimonio: 1982** (BNDES, 2013, p. 14).

con autonomía administrativa y personalidad jurídica propia.<sup>213</sup> Según Cano (2005), con su elección en 1950,<sup>214</sup> “Vargas trató de continuar con sus propósitos de desarrollo, teniendo como principal objetivo la profundización de la industrialización.” (p. 10). Por lo tanto, se implementaron nuevos mecanismos de política económica y de planificación. Lessa (1981) sostiene que “el BNDE fue creado con el objetivo dirigido directamente al desarrollo industrial, {...} con el propósito declarado de apoyar la diversificación industrial” (p. 21).

A partir de su creación, el BNDE, más tarde llamado BNDES,<sup>215</sup> se convirtió en una herramienta importante, tanto para preparar y analizar proyectos, también como el brazo del gobierno en la implementación de políticas consideradas fundamentales para el despegue de la industrialización. El Banco actuó como organismo formulador de políticas y ejecutor del desarrollo económico nacional, como proveedor de fondos para proyectos que requerían financiación a largo plazo, ya que en aquel momento el sistema financiero nacional operaba sólo con préstamos a corto plazo.

Inicialmente, el BNDES se dedicó a la financiación de la infraestructura.<sup>216</sup> Pero, la primera mitad de la década de 1960 trajo importantes cambios institucionales y marcó la transformación en el perfil del BNDES. El banco se iba poco a poco de ser un organismo de financiación de infraestructuras para convertirse en un banco de crédito del sector industrial (MD, 2010, p. 108).<sup>217</sup>

Según Baer et al. (1973), en la década de 1950, “la necesidad de un banco de desarrollo del gobierno se hizo evidente cuando la Comisión Conjunta Estados Unidos-Brasil recomendó un plan bien elaborado para modernizar la infraestructura del país (Programa de Renovación Económica), para el cual ninguna empresa tenía recursos suficientes” (p. 893). Por tanto, como se ve el BNDES fue fundado con el propósito de

---

<sup>213</sup> Ley n.1.628, de 20 de junio 1952. Se crea bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda, el Banco Nacional de Desarrollo Económico, que también actuará como agente del Gobierno en las transacciones financieras que se refieren a la modernización y desarrollo de la economía nacional (Artículo 8°).

<sup>214</sup> Fue el segundo gobierno Vargas, ahora electo por el voto directo. Getúlio Vargas tomó posesión en 1951 dispuesto a cumplir lo que había prometido durante la campaña a la Presidencia de la República: una política nacionalista y enfocada en las cuestiones laborales, con énfasis en el proceso de industrialización iniciado durante el Estado Nuevo. Se tomaron varias medidas para incentivar el desarrollo económico del país. Sin lugar a dudas, una de las principales fue la creación, en 1952, del Banco Nacional de Desarrollo Económico con el fin de dar forma a una política de fomento de la industrialización del país (BNDES, 2013, p. 14).

<sup>215</sup> En 1982, con el Programa Finsocial, el Banco pasó a denominarse BNDES tras añadir la “S” de Social a su sigla. En el texto se utiliza la actual sigla, de ahora en adelante.

<sup>216</sup> Los sucesivos estudios en el post-guerra acerca de la economía brasileña mostraban que los “cuellos de botella”, en especial de los sectores de energía e infraestructura, forzaban a nuevas inversiones, con el fin de impulsar la industrialización deseada (MD, n. 4, 2010, p. 51).

proveer fondos para el crecimiento del programa y la modernización del país. Entre sus tareas también se incluían el fomento y la financiación de la industria pesada y algunos sectores agrícolas. En los años 1950 y 1960, el BNDES cumplió la tarea de manera muy flexible.

De acuerdo con Suzigan (1988), el Estado comenzó a promover el desarrollo industrial, principalmente a través de la acción del BNDES, que se convertiría en el principal organismo público de financiación industrial. Concentrado inicialmente en las industrias básicas (principalmente acero) y de infraestructura (energía, transporte), a partir de los años de 1960, el BNDES financiaría la inversión privada en prácticamente todos los segmentos de la industria manufacturera (Véase el Cuadro 4.17).

Baer et al. (1973) describen que además de la creación de BNDES, la participación del gobierno en los bancos siguió creciendo. En 1954, el Banco del Noreste de Brasil fue creado para suministrar crédito a corto a largo plazo. En los años 1960, recibió todos los depósitos de los fondos provenientes de las exenciones del impuesto sobre la renta para el Noreste de Brasil (Art.34/18)<sup>218</sup> y también se convirtió en el principal agente financiero de la SUDENE.

En el Cuadro 4.17 se muestra la evolución del apoyo financiero de BNDES. En su primera década, la mayoría de los recursos fue utilizada en la financiación de infraestructura e industria pesada. A partir de mediados de la década de 1960, aumentó la financiación al sector privado. En 1964, el sector privado representó el 5,8% de la financiación, mientras que en 1968 este porcentaje aumentó a 54,2% y en 1978 alcanzó el 87%.

Sin embargo, surgió en la década de 1950 varios bancos de desarrollo estatales, mientras que continuaba la expansión del Banco de Brasil, del BNDES, del Banco del Estado de São Paulo y otros:

En los años 50 y 60 se dio la constitución de organismos financieros regionales/estatales de desarrollo, como el Banco del Noreste de Brasil (BNB), Banco de la Amazonia S/A (BASA), el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (BRDE), el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG), la Compañía Progreso del Estado de Guanabara (COPEG) y el Banco de Desarrollo de Paraná S/A (BADEP), entre otros. En los años 70 surgieron otros bancos estatales de desarrollo, como el Banco de Desarrollo del Estado de Rio Grande do Sul S/A BADESUL) y el Banco de Desarrollo

---

<sup>217</sup> Incluso antes del Plan de Trienal, en 1962, el 72% de las operaciones del BNDES aprobadas (...) ya se destinaba a la industria, siendo la industria del acero la principal beneficiaria.

<sup>218</sup> Se refiere al artículo 34 de la Ley que aprobó el primer plan director de la SUDENE (Ley n. 3.995, de 14 de diciembre, 1961), y en el artículo 18, de la Ley que sancionó el programa para el periodo 1963-1965 (Ley n. 4.239, de 27 de junio, 1963). Ese dispositivo se hizo conocido en Brasil con el nombre de Incentivos Fiscales del Artículo 34/18, o simplemente "Artículo 34/18" (Hirschman, 1967, p. 6).

del Estado de Santa Catarina S/A (BADESC), creadas para aplicar la política crédito y prioridades establecidas por sus respectivos estados controladores (Lima, 1991, p. 349).

**Cuadro 4.17.** Evolución de la colaboración financiera del Sistema BNDES a los Sectores Público y Privado - 1952/1979 (%)

Año	Sector Público <sup>a</sup>	Sector Privado <sup>b</sup>	Año	Sector Público <sup>a</sup>	Sector Privado <sup>b</sup>
1952	100,0	-	1966	58,1	41,9
1953	89,0	11,0	1967	65,5	34,5
1954	90,4	9,6	1968	45,8	54,2
1955	77,1	22,9	1969	40,1	59,9
1956	95,3	4,7	1970	34,6	65,4
1957	78,8	21,2	1971	34,0	66,0
1958	86,6	13,4	1972	21,8	78,2
1959	70,0	30,0	1973	24,2	75,8
1960	91,8	8,2	1974	33,5	66,5
1961	90,5	9,5	1975	22,6	77,4
1962	95,6	4,4	1976	18,9	81,1
1963	91,0	9,0	1977	20,8	79,2
1964	94,2	5,8	1978	13,0	87,0
1965	67,4	32,6	1979	17,0	83,0

Fuente: BNDES. Relatório de Atividades, diversos números. En: Najberg (2002, p. 353).

<sup>a</sup> Incluye entidades de la administración pública directa e indirecta, así como empresas con participación estatal mayoritaria.

<sup>b</sup> Incluye el total de las operaciones directas y de transferencia a los agentes oficiales y privados de los diferentes programas del BNDES, y el valor total de las operaciones de las subsidiarias.

En 1962, dando continuidad a incentivos a la entrada de capital extranjero, fue a instituida la Ley n. 4.131, que ofrecía mecanismos institucionales visando facilitar la aplicación del capital extranjero. Este dispositivo legal tenía el objetivo de regular la aplicación de capital y las remesas al exterior e fue ratificado y ampliado en 1964, en el espíritu de la reforma financiera que surgiría en aquel año.<sup>219</sup>

Finalmente, en 1964 se consolidó el sistema financiero brasileño con la Reforma Bancaria,<sup>220</sup> que determinó la creación del Consejo Financiero Nacional y la transformación de la SUMOC<sup>221</sup> en Banco Central de la República (BCB). Éste pasó el organismo encargado de la aplicación de la política monetaria y cambiaria del país, así como la supervisión y regulación del sistema financiero. A partir de esa fecha, la composición del Sistema Financiero Nacional brasileño se quedó conformada con el

<sup>219</sup> Ley n. 4.390, de 29/08/1964. Modifica la Ley n. 4.131, de 09.03.1962, y otras disposiciones.

<sup>220</sup> Ley n. 4.595, de 31/12/1964. Trata de la política y de las instituciones monetaria, bancarias y de crédito, crea el Consejo Monetario Nacional y otras disposiciones.

<sup>221</sup> Ley n. 4.595, Artículo 2. Se extingue el Consejo de la actual Superintendencia de la Moneda y Crédito, y en su lugar se crea el Consejo Monetario Nacional, a fin de formular la política de dinero y crédito requerido por esta ley, buscando el progreso económico y social del país.



Banco Central, Banco de Brasil, Banco Nacional de Desarrollo Económico y todas las entidades financieras públicas y privadas.<sup>222</sup>

La reforma bancaria trató de redefinir los roles de las distintas entidades financieras, ahora integrados en una forma sistémica, tocando a los bancos comerciales las operaciones de corto plazo; a las recién creadas sociedades de créditos y financieras, las operaciones de mediano plazo; y a los bancos de inversión, la financiación a largo plazo (MD, 2010, p. 115).

Fonseca (1984) pone énfasis que la creación del Banco Central es sólo un punto (importante) de una reforma financiera más amplia, cuyo objetivo fue ampliar y diversificar las formas de intermediación financiera, crear bancos de inversión y permitir el crédito al consumo (financieras). Para el autor, “la indexación monetaria misma va a posibilitar el aumento de los ingresos del estado, dando impulso al crecimiento a partir de 1967, convirtiéndose en una de las condiciones previas para la inversión estatal” (p. 251).

En el mismo contexto de la reforma bancaria se reglamentó el mercado de capitales.<sup>223</sup> Para el gobierno, la creación de un mercado de capitales amplio y eficiente sería crucial para el buen éxito del esfuerzo de desarrollo, y este objetivo se lograría plenamente estableciendo un clima de confianza en las instituciones financieras (Brasil, 1962, pp. 191-192).

Simon (1985), refiriéndose a los cambios institucionales de mediados de los años 1960, señala que se reformuló todo el sistema financiero con el objetivo de estimular el ahorro privado voluntario y forzado. Para el autor, se buscó activar la bolsa de valores y para suplir las compañías de fuentes de financiación a largo plazo, se crearon los bancos de inversión. En lo que se refiere al sector externo, el autor subraya que se creó y reformuló instituciones y organismos públicos que participaban del comercio exterior con el fin de darles más dinamismo (p. 5).

Además, en el ámbito de reforma financiera también fue instituido el *Sistema Financeiro da Habitação-SFH* (Sistema Financiero de la Vivienda) y el Banco Nacional da Habitação-BNH (Banco Nacional de la Vivienda) que tenían también como objetivo

---

<sup>222</sup> Ley n. 4.595, Artículo 1. El Sistema Financiero Nacional, estructurado y regido por la presente ley, estará compuesto por: I - el Consejo Monetario Nacional; II - El Banco Central de Brasil; III - Banco do Brasil S. A.; IV - el Banco Nacional de Desarrollo Económico; V - Otras instituciones financieras públicas y privadas.

<sup>223</sup> Ley n. 4.728, de 14/07/1965. Ley del Mercado de Capitales. Disciplina el mercado de capitales y establece medidas para su desarrollo.

buscar una solución del problema de la vivienda, y al mismo tiempo generar empleos directos en el sector de construcción.<sup>224</sup>

Baer et al. (1973) argumentan que el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) se convirtió en un poderoso organismo financiero, gracias a factores como: la recepción de los fondos de garantía del tiempo de servicio de los trabajadores; al poder que tenía para operar con instrumentos financieros, con corrección monetaria; y al Programa de Integración Social-PIS, creado en 1970,<sup>225</sup> que fortaleció las cajas de ahorros. Con estos recursos, el BNH proveía préstamos al sector privado de la habitación (p. 896).

Otra importante institución creada en la misma ley fue el instrumento de la corrección monetaria. Pinheiro et al. (2004) plantean que,

el nuevo gobierno también implementó importantes reformas en el mercado monetario y de capital, incluido el establecimiento de un mecanismo de corrección monetaria (indización) que protegía a los inversores de ‘sorpresas de inflación’ y fue clave para restaurar la confianza en los contratos a largo plazo en los mercados de capital y de crédito (p. 20).

Para Pinheiro et al. (2004), en particular, la “indización renovó la capacidad del gobierno para financiar su déficit de un modo no inflacionario (a través de la venta de títulos de deuda pública)”. Además, señalan que “la reforma permitió el desarrollo del financiamiento hipotecario, que en los años siguientes proporcionaría un gran impulso a la construcción de viviendas”. Así que “todos los ahorros privados y públicos también se quedaron protegidos por la indización” (p. 20).

Sobre la importancia del mecanismo de la corrección monetaria, Simon (1982) pone de relieve que “la institución de la corrección monetaria, un mecanismo de indización, permitió la captura de ahorros privados voluntarios y la reactivación del sistema financiero” (p. 5).

Arend (2009) plantea que las reformas institucionales emprendidas por el gobierno del régimen militar, a partir de 1964, atienden a una estructura de consumo y financiamiento adecuada a una nueva base industrial; y la creación de un entorno institucional estable, en cuanto a la definición de las reglas del juego en el mediano

---

<sup>224</sup> Ley n. 4.380, del 21 de agosto de 1964. Establece la corrección monetaria en los contratos inmobiliarios de interés social, el sistema financiero para adquisición de la casa propia, crea el Banco Nacional de la Vivienda (BNH), y las Sociedades de Crédito Inmobiliario, las Obligaciones Inmobiliarias Negociables, la Oficina Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano y otras disposiciones.

<sup>225</sup> Ley Complementaria n. 7, de 7 de septiembre de 1970. Instituye el Programa de Integración Social, y otras medidas. Art. 1 - Se establece en términos de esta Ley, el Programa de Integración Social para promover la integración de los trabajadores en la vida y en el desarrollo de las empresas.

plazo. Aun según el autor, la reforma financiera de 1964 también fue muy importante como medio de financiar el crecimiento a través del ahorro externo (p. 153).

Se entiende que esa reorganización institucional a través de la reforma financiera, realizada por el nuevo régimen, allanó el camino para un nuevo período de rápido crecimiento a partir de 1968, que resultó en el “milagro” económico brasileño.

Según Bonelli y Malan (1976), uno de los factores endógenos que permitieron el excepcional desempeño de la economía brasileña en 1968-1973, fue la política expansionista adoptada en este período que: a) por la expansión del crédito al consumo, tornó posible una gran expansión de la deuda de los hogares, lo que permitió un gran aumento en la producción de bienes de consumo duraderos; b) por las facilidades de financiación a la construcción de viviendas y la adquisición de la vivienda por el Sistema de Financiamiento de la Vivienda, ha permitido un crecimiento en el sector de la construcción; c) por las facilidades y los subsidios a las exportaciones, especialmente de bienes manufacturados, permitió su rápido crecimiento hasta el año 1973; d) porque las políticas monetarias y fiscales expansivas de carácter clásico, que mantuvo alto en términos reales, la cantidad de gasto público y privado para el consumo y la inversión” (pp. 371-373).

Desde el punto de vista de la recaudación de fondos en el sistema financiero, Simon (1985), refiriéndose a Suzigan (1976),<sup>226</sup> muestra que el Estado recaudaba en 1974-1975 casi la mitad de los depósitos a la vista, cerca de tres cuartas partes de los depósitos de ahorro y una sexta parte de los depósitos a plazo fijo. En cuanto a la asignación de los recursos, el Estado suministraba más de la mitad del total de préstamos al sector privado, tres cuartas partes de los préstamos para la inversión de capital y el 43,5%, en 1974, de los préstamos para capital de trabajo. Por último, como fuente de demanda de bienes de capital, la participación del Estado es más reciente se estimando como responsable por cerca del 35% de la demanda de bienes de capital de producción nacional (p. 2).

En el Cuadro 4.18 se puede constatar la expresiva evolución de los préstamos al sector privado en relación al PIB (columna 6), que pasa de cerca de 17,0 en 1964 a 47,7 en 1980, representando una evolución de alrededor del 170%, desde el comienzo al final del período, pero teniendo momentos más elevados en la segunda mitad de la década de 1970, en que llegó a casi el 60% del valor del PIB.

---

<sup>226</sup> Suzigan, W. (1976). As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira.

Otra constatación al observar el Cuadro 4.18 es la importante participación relativa de los organismos públicos en la concesión de crédito al sector privado que se mantiene en torno al 50% del crédito total a lo largo del período, reflejando así el apoyo tradicional de las instituciones y de los organismos públicos a la financiación del sector privado en particular a las actividades industriales como se ha visto (Columna 5).

**Cuadro 4.18.** Brasil - Préstamo al sector privado y relación con el PIB (Cr\$ millones)

AÑO	PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO (saldos en dec.			PIB	1/3	3/4
	Organismos Oficiales	Organismos Privados	Total			
	1	2	3			
1964	2.305	1.825	4.130	23.055	55,8	17,9
1965	3.632	3.602	7.234	44.073	50,2	16,4
1966	5.394	4.444	9.838	63.746	54,8	15,4
1967	8.392	8.025	16.417	86.171	51,1	19,1
1968	14.606	15.240	29.846	122.431	48,9	24,4
1969	22.973	21.782	44.755	161.900	51,3	27,6
1970	34.774	32.061	66.835	208.301	52,0	32,1
1971	50.431	50.239	100.570	276.808	50,1	36,6
1972	69.222	84.153	153.375	363.167	45,1	42,2
1973	106.901	131.561	238.462	498.204	44,8	47,9
1974	189.888	180.921	370.809	719.514	51,2	51,5
1975	318.359	261.221	579.580	1.009.380	54,9	57,4
1976	529.661	385.638	915.299	1.560.271	57,9	58,7
1977	803.741	578.894	1.332.635	2.352.776	58,1	58,8
1978	1.170.074	895.881	2.065.955	3.489.445	56,6	59,9
1979	1.929.491	1.521.960	3.451.451	5.782.110	55,9	59,6
1980	3.375.750	2.587.007	5.962.757	12.502.024	56,6	47,7

Fuente: Serra (1982, Tabla 11, con datos básicos de Banco Central.

Se puede observar que históricamente, los bancos públicos respondieron por una gran parte de la intermediación financiera en Brasil, con destaque para el Banco do Brasil (BB), desde mediados de la década de 1930 y para el BNDES, a partir de primera mitad de la década de 1950. La Caja Económica Federal-CEF inició sus actividades en la segunda mitad de la década de 1960, en el ámbito de los cambios institucionales y de la reforma bancaria/financiera llevada a cabo al inicio del gobierno militar.

El Cuadro 4.19 muestra que desde la segunda mitad de la década de 1940, el BB responde inicialmente por el 38% de los préstamos, en la década de 1950, por aproximadamente el 50%. A partir de la década de 1960, el BB y la CEF en conjunto respondieron por una proporción entorno del 60% de la oferta de crédito.

Por su parte, los bancos comerciales y múltiples fueron responsables por un poco más que el 60% del crédito concedido en la segunda mitad de la década de 1940, un

promedio aproximado del 50% en la década de 1950 y 1960 y el 53% en la primera mitad de la década de 1970.

**Cuadro 4.19.** Préstamos bancarios, bancos privados y públicos, por tomador final (en %) (1944-1980)

Período	Bancos comerciales y múltiples			Banco do Brasil			Cajas económicas			Total		
	Púb.	Priv.	% Total	Púb.	Priv.	% Total	Púb.	Priv.	% Total	Público	Privado	% Total
1944-50	-	-	<b>61,9</b>	-	-	<b>38,1</b>	-	-	-	-	-	<b>100</b>
1951-54	-	-	<b>52,3</b>	-	-	<b>47,7</b>	-	-	-	-	-	<b>100</b>
1955-60	5,7	94,3	<b>46,7</b>	54,3	45,7	<b>53,3</b>	-	-	-	31,7	68,3	<b>100</b>
1961-65	5,5	94,5	<b>39,0</b>	65,9	34,1	<b>61,0</b>	-	-	-	41,7	58,3	<b>100</b>
1966-70	6,3	93,7	<b>40,7</b>	45,6	54,4	<b>59,3</b>	7,8	92,2	<b>0,1</b>	26,4	73,6	<b>100</b>
1971-75	5,6	94,4	<b>53,3</b>	4,1	95,9	<b>33,2</b>	4,4	95,6	<b>13,5</b>	5,1	94,9	<b>100</b>
1976-80	10,2	89,8	<b>48,1</b>	4,1	95,9	<b>33,6</b>	7,9	92,1	<b>18,3</b>	7,8	92,6	<b>100</b>

Fuente: IBGE. Estatísticas do Século XX. Elaboración propia a partir de los datos de la Tabla MC-52.

En cuanto al destino de los préstamos bancarios, separados por privado y público, se verifica que casi la totalidad (superior al 90%) de los préstamos de los bancos comerciales y múltiples se destinan al propio sector privado en todo el período a partir de la segunda mitad de la década de 1950 (para el período anterior, los datos no se desglosan por destino). El Banco do Brasil destina menos de la mitad de sus préstamos al sector privado en la segunda mitad de la década de 1950 y en la primera mitad de la década de 1960 (45,7 y 34,1%, respectivamente). Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1960 hasta 1980, asume una tendencia creciente de financiamiento al sector privado, llegando al 95% al final del período. El mismo comportamiento puede observarse en cuanto al destino de los préstamos de la CEF en los años 1970 que también es superior al 90%.

Este comportamiento está acorde con el papel de los bancos públicos pretendido por los gobiernos brasileño que era de fomentar las actividades privadas, especialmente la financiación de largo plazo, con el objetivo de alcanzar el crecimiento económico y social del país. Por un lado, se entiende que la justificación de los gobernantes era que el apoyo financiero público a proyectos privados generaba externalidades positivas. Por otro lado, en la medida que los bancos públicos amplían la intermediación y el financiamiento del sistema bancario, favorecían a las actividades en general, especialmente aquellas con retorno social superior al retorno privado.

Por tanto, se justifica el papel de los bancos públicos porque diferentemente de los países donde existe un sistema financiero y bancario privado avanzado, las empresas

privadas no son lo suficientemente grandes y lo suficientemente fuerte como para generar internamente los fondos necesarios para la dimensión de las inversiones requeridas y los mercados financieros no están suficientemente desarrolladas para proporcionar financiación. Comúnmente esto ha llevado al surgimiento de los bancos de inversión para financiar y, a veces participar en nuevas empresas industriales o en expansión (Baer et al., 1973, p. 892).

De lo que fue expuesto, se puede afirmar que entre los diversos factores que pueden explicar el desempeño de la economía brasileña, traducido en elevadas tasas de crecimiento industrial, está el papel de los organismos financieros, públicos y privados, en la expansión del crédito bancario al sector privado, especialmente a partir de las nuevas instituciones y organismos bancarios establecidos por la Reforma Financiera/Bancaria efectuada por el nuevo gobierno en 1964. Se verifica por tanto, la importancia y justificación de las políticas de crédito y de financiación por parte del Estado, especialmente en los países en que no hay un sistema financiero privado fuerte, como era el caso de Brasil, en el período que se discute, con el objetivo de impulsar a las actividades productivas y promover el crecimiento económico.

En términos de síntesis, se ha señalado a través de un conjunto de referencias y expertos en el tema que, en la ausencia de un sistema financiero y bancario privado, cupo al Estado brasileño desempeñar este rol, especialmente a partir del Gobierno Vargas en la década de 1930 que *consideraba el crédito a la producción uno de los principales motores del desarrollo industrial*.

En la década de 1930, la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial, del Banco do Brasil-CREAI/BB, además de la financiación de la agricultura, *jugó un papel crucial en la financiación a largo plazo para la industria en general*.

En la década de 1940, la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (SUMOC) fue creada con la función de ejercer la autoridad monetaria, en conjunto con el Banco de Brasil y el Tesoro Nacional para controlar la oferta de la moneda y ejercer la política monetaria del sistema. Este organismo jugó un papel fundamental en la coordinación de las políticas monetarias y en la política de crédito al sector privado y al sector público, además de ejercer un papel considerable en la política de comercio exterior, un sector también importante para la industrialización.

En la década de 1950, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), creado, inicialmente, para financiar las inversiones de infraestructura, acabó transformándose en el principal organismo de financiación para las inversiones

industriales privadas a largo plazo. Las Instrucciones n. 70 y 113, de la SUMOC, fueron destacados instrumentos de política para atracción del capital extranjero. La Cartera de Comercio Exterior (CACEX/BB) fue creada para financiar la exportación e importación de bienes de capital, destinada al comercio exterior y la Ley de Mercado Libre fue instituida también orientada al capital extranjero para inversión directa.

Finalmente, en la década de 1960, se realizó una Reforma Bancaria que organizó el Sistema Financiero Nacional y creó el Banco Central, organismos responsables por la elaboración y aplicación de la política monetaria y cambiaria, supervisión y regulación del sistema financiero. En esta reforma económico-financiera, fueron establecidas reglas de funcionamiento y se estructuró el sistema bancario nacional para atender a todos los niveles de financiación de corto, mediano y largo plazo. Todas estas nuevas instituciones y organismos, especialmente creadas para dar fluidez y operabilidad al sistema bancario y de crédito, conjuntamente, permitieron la importación de equipos en forma de inversión directa, estimularon la llegada de empresas extranjeras, y tornaron la economía brasileña más atractiva al capital extranjero, por el lado externo; desde el ámbito interno, promovieron la financiación a largo plazo y la inversión en bienes de capital, para las empresas nacionales.

Desde el punto de vista teórico, se ha destacado que es innegable la importancia de la existencia de un sistema financiero y de instrumentos de financiación, especialmente a largo plazo, para el crecimiento económico, en la medida que contribuye para *mitigar los efectos de los costos de información y de transacción*. Esto demuestra que hay un *vínculo fuerte y positivo entre desarrollo financiero y el crecimiento económico*. Por lo tanto, es indiscutible la relevancia que estas instituciones y organizaciones ejercen en los resultados económicos y sociales.

## 5. CONCLUSIÓN

Cuando me inscribí en el programa doctoral de la Escuela de Graduados de la UNC, mi proyecto inicial de investigación era el de hacer un estudio comparativo de las estrategias de desarrollo económico de Brasil y Argentina a lo largo de su respectivas trayectorias de desarrollo. En ese entonces, se pretendía identificar las posibles similitudes y diferencias en términos económicos entre los dos países que, aunque vecinos geográficos, notoriamente poseen importantes diferencias culturales e históricas.

Enseguida, en conversación con algunos de los profesores de las primeras asignaturas del Programa, especialmente con Prof. Dr. Héctor Gertel y Prof. Dra. Mónica Gómez, y discutiendo acerca del tema de la entonces posible tesis, surgió la sugerencia de estudiar el desarrollo con base en la fundamentación teórica de las instituciones por ser un aporte relativamente nuevo que permitiría explicar el proceso de crecimiento económico. La idea me llamó la atención y me despertó el interés por emprender la investigación utilizándome de los fundamentos teóricos y metodológicos del institucionalismo, especialmente los de la Nueva Economía Institucional-NEI.

En vista de la nueva realidad que me circundaba, decidí dirigir mi investigación hacia el estudio del proceso de crecimiento económico de Brasil, en el período de 1930 a 1980, por ser esa mi área de estudio y actuación en el curso de graduación en Ciencias Económicas de la UNIOSTE, donde trabajo como profesor. Y sobre todo, por entender que este sería un tema y período de relevancia el cual no había sido explorado desde la perspectiva institucionalista.

El paso siguiente fue estudiar algunas obras y principales autores formuladores del pensamiento institucionalista, empezando por el libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1995) {1990}, del economista Douglass North, Premio Nobel de economía y pionero del enfoque de la nueva economía institucional. En este libro, el autor introduce al estudio de la historia económica, el importante rol de las instituciones atribuyéndole un papel relevante para entender el desempeño económico. Pensamiento guía que me ayudó a comprender los principales elementos conceptuales y metodológicos de la NEI y como las instituciones pueden influir en el buen desempeño de la economía. Otras obras del mismo autor sirvieron de



complementación y apoyo para fundamentar el estudio del crecimiento de Brasil, por ejemplos: *Una nueva historia económica - crecimiento y bien estar en el pasado de los Estados Unidos* (1969). En la parte teórica el autor expone “las limitaciones metodológicas de la investigación histórica tradicional”, y en la parte aplicada donde el autor demuestra “de qué manera el historiador puede sacar un gran provecho del empleo de la Teoría Económica en la utilización de los datos y en la formación de generalizaciones históricas” al estudiar la evolución de la economía de los Estados Unidos. Respetadas las debidas proporciones, eso me estimuló a iniciar una investigación, aunque elemental, sobre la economía brasileña. *Estructura y cambio en la historia económica* (1981) está dividida en tres partes: la primera, define la tarea de la historia económica para explicar la estructura y el desempeño de las economías a través del tiempo; la segunda, desarrolla una teoría de los derechos de propiedad, y la tercera, una teoría de la ideología. Muchas otras obras y artículos fueron consultados, además de otros autores institucionalistas con el intuito de buscar aportes para el desarrollo de mi propuesta, a saber:

Otra obra importante fue el libro *Por que fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (2012), de autoría de Daron Acemoglu y James Robinson, obra en que desarrollan los conceptos de instituciones inclusivas e instituciones extractivas, consideradas por los autores fundamentales para comprender las razones de las diferencias en el desarrollo de los países. Esta obra me ayudó a comprender las características de las instituciones inclusivas y excluyentes para poder identificarlas en la economía brasileña.

Una primera obra de carácter institucionalista dirigida al estudio de la economía brasileña que ya era de mi conocimiento que también fue importante es el pequeño artículo *Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930* (2003), de autoría de Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), en el cual el autor, utilizándose de conceptos aproximados al institucionalismo, sugiere una nueva interpretación de las políticas económicas adoptadas en Brasil en la década de 30. Para ello, el autor demuestra que había evidencias de la conciencia industrializadora en el país, al enumerar una serie de instituciones y organismos creados con la finalidad de promover la industria brasileña en aquel momento. Esto me demostró que sería posible desarrollar un estudio de la economía brasileña a partir de las instituciones.

También tuve acceso por primera vez a la tesis doctoral titulada *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista* (2002), de Octavio Augusto Camargo

Conceição (UFRGS). Esa investigación tuvo como objetivo “el estudio de las instituciones y de sus relaciones con el proceso de crecimiento y cambio estructural”. En términos teóricos, el autor trabajó los diversos enfoques institucionalistas y su relación con el crecimiento económico. Una de las conclusiones del autor es que "existen elementos conceptuales ricos, y relativamente poco explorados, que permiten la formulación y la elaboración de un nuevo o alternativo enfoque centrado en el papel de las instituciones para la discusión y la evaluación de las recientes transformaciones de la economía brasileña" (p. 179). Esta última cita me llamó la atención, al afirmar que este tema es poco explorado y al apuntar para la necesidad de desarrollar nuevos estudios a partir del enfoque institucionalista.

Además, con la intención de profundizar mi conocimiento sobre el pensamiento institucionalista, hice concomitantemente a los estudios en la Escuela de Graduados/UNC, el curso de *Economía Institucional* del Programa de Postgrado en Economía del Desarrollo, de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. El curso tenía como objetivo discutir los diversos enfoques y escuelas/corrientes del pensamiento institucionalista y establecer las principales divergencias y confluencias conceptuales entre los distintos enfoques teóricos: el Antiguo Institucionalismo estadounidense; los neo-institucionalistas; y la Nueva Economía Institucional-NEI. Con lo que tuve el aporte de los diferentes enfoques de autores institucionalistas.

Puedo decir que fue este conjunto de lecturas, estudios, contactos y sugerencias de los profesores de las dos universidades, UNC y UFRGS, que me sirvió de estímulo personal y fundamentación académica para optar con seguridad por el marco teórico y metodológico de la Nueva Economía Institucional, debidamente caracterizado en el capítulo I, lo que me ayudó a interpretar el proceso de industrialización y crecimiento económico de Brasil.

Paralelamente y luego de la investigación de bibliografía teórica y metodológica, realicé una exhaustiva búsqueda por referencias, obras de interpretación relevantes, series de datos de PIB real, PIBs sectoriales e ingreso per cápita, datos estadísticos de la industria y estudios empíricos del IBGE, todos sobre el desarrollo de la industria y el crecimiento económico de largo plazo, que utilicé como revisión bibliográfica previa y para dar soporte estadístico al estudio.

A partir del análisis bibliográfico cualitativo y cuantitativo de la literatura económica tradicional sobre las interpretaciones del crecimiento económico e industrial de Brasil, se verificó que el papel de las instituciones no ha sido (o ha sido muy poco)

considerado en el análisis del desarrollo de la industria brasileña. De acuerdo con los fundamentos teóricos de los enfoques institucionalistas planteados en el marco teórico, la hipótesis preliminar de esta investigación es que hubo un intenso proceso de crecimiento y cambios estructurales en la economía brasileña como un todo y en el sector industrial en particular, en el período 1930-1980. La hipótesis principal es que el desarrollo de la industria y el crecimiento económico de Brasil pueden ser explicados como resultados de las instituciones formales e inclusivas y de los organismos públicos, creados e/o adaptados en el periodo 1930-1980. La pregunta que se planteó fue: ¿En qué medida y cómo las instituciones contribuyeron en el proceso de desarrollo de la industria y del crecimiento económico en Brasil?

Así planteado el problema, se buscó comprender el proceso de desarrollo de la industria de Brasil, a lo largo de las cinco décadas estudiadas, desde los años 1930 hasta fines de la década de 1970, utilizando el enfoque institucionalista de Douglass North, además de incorporar el enfoque de las instituciones inclusivas de Daron Acemoglu y James Ronbinson.

Inicialmente, con respecto al proceso de crecimiento de la economía brasileña, los análisis presentados en el Capítulo dos demostraron que las tasas de crecimiento del PIB real y del ingreso per cápita, evolucionaron sostenida y crecientemente, en un promedio anual alrededor del 6 y el 3 por ciento, respectivamente, a lo largo del período. Cabe destacar, a partir de los datos y series analizados, que el cambio estructural de la economía brasileña fue particularmente intenso a partir de mediados del siglo XX. Se puede notar que, estos cambios reflejaron el acentuado crecimiento del sector industrial (que pasó de una participación de alrededor del 15 por ciento, en 1930 para cerca del 35 por ciento, en 1980) en detrimento del sector de agropecuaria, cuya participación en el PIB total, cayó de cerca del 35 por ciento para un 10 por ciento, en el mismo período. Por lo tanto, los resultados revelaron que la industria fue el sector más dinámico de la economía brasileña, en ese período que se estudia. Del análisis desarrollado en el capítulo dos se confirmó la hipótesis inicial de que se verifica una relación importante entre los patrones de crecimiento industrial y el PIB total.

El estudio realizado sobre cambios estructurales en la industria brasileña, en el Capítulo tres, demostró que, además de la industria haber sido el motor del crecimiento del PIB y del ingreso per cápita, y por tanto del proceso de crecimiento económico, el sector industrial brasileño pasó por grandes transformaciones en su estructura interna de producción. Al inicio de la década de 1930, Brasil tenía una industria productora de bienes de consumo no durables (típicamente “liviana”), liderada de manera especial por

las ramas de productos alimenticios y textiles. Este patrón industrial prevaleció básicamente hasta mediados de los años 1950, cuando una industria de base comienza a consolidarse. A partir de ahí, el sector industrial evolucionó para la producción de bienes intermedios y de capital (de manera especial la industria química, metalúrgica, mecánica, material de transportes) y también comienza a expandirse la industria de bienes de consumo duradero (en particular, la industria automotriz), hasta integrar todas las ramas de producción industrial. Al final del período, en 1980, Brasil tenía un patrón de industrialización avanzado y una matriz industrial madura y diversificada. También se notó un consistente crecimiento en la absorción de la mano de obra por el sector industrial y se constató un cambio en la distribución sectorial de la PEA, además de un destacado proceso de urbanización.

También se confirmó en ambos Capítulos dos y tres que la literatura de corte convencional revisada, solo efectúa referencias muy ocasionales y fragmentadas sobre los aspectos institucionales.

De ahí que en el Capítulo cuatro se buscó construir puentes más sólidos entre el desarrollo industrial e institucional del país. Por este motivo, en el Capítulo cuatro se buscó identificar las principales instituciones formales y organismos públicos creados en Brasil con el objetivo de dar soporte e incentivos a las actividades económicas, en términos generales, y a las industriales, en términos más específicos, a lo largo del período de estudio.

De lo expuesto en el Capítulo cuatro, se entiende que la investigación demostró que, en el período 1930-1980, Brasil desarrolló un robusto conjunto de instituciones y organismos públicos, es decir un marco institucional básico, que dio sustentación al proceso de industrialización que el país necesitaba. De acuerdo con sus respectivos propósitos/objetivos de creación, las instituciones y cada uno de los organismos creados proporcionaron a los agentes económicos oportunidades e incentivos para que participaran en las actividades de mercado de manera provechosa, especialmente las orientadas al sector industrial.

En cuanto a la importancia que las instituciones y de los organismos públicos que fueron creados o modificados/adaptados, se constató que estos ejercieron importante influencia en el proceso de desarrollo de la industria brasileña. En respuesta a la problemática planteada “En qué medida y como las instituciones contribuyeron al proceso de desarrollo industrial y crecimiento económico de Brasil”, quedó demostrado la contribución de las instituciones que, al establecer las reglas del juego y asegurar

derechos de propiedad, estas instituciones crean un ambiente económico confiable para que los agentes económicos inviertan y emprendan actividades económicas. Además, los organismos públicos establecieron un conjunto de incentivos e instrumentos de política económica que resultaron en: planificación del ámbito económico; creación de infraestructura básica necesaria para el desarrollo del sector privado; un sistema judicial estructurado constitucionalmente para ofrecer estabilidad jurídica y respeto a los derechos de propiedad; realización de reformas educativas, con vistas a mejorar la capacitación de los trabajadores, la investigación y el desarrollo tecnológico; creación e implementación de nuevas reglas laborales; promoción de medios de financiación a largo plazo.

Por fin, se considera que se confirmó la hipótesis central de la investigación de que el desarrollo industrial y económico de Brasil puede ser explicado como resultado de las instituciones y organismos públicos creados y, por lo tanto, de los cambios institucionales llevados a cabo en el período que fue analizado. Todo esto corrobora el *marco teórico institucional* que confirma que la clave está en el papel crucial que desempeñan las *instituciones*, ampliamente definidas como las *reglas del juego* que gobiernan el comportamiento económico en la conceptualización de Douglass North. También se demuestra el supuesto de que las *instituciones inclusivas* permiten y fomentan la participación de la gran masa de la población en las actividades económicas, en la concepción teórica de Acemoglu y Robinson.

Además, dado que los estudios sobre la economía brasileña utilizando las herramientas teóricas y metodológicas de los enfoques institucionalistas son todavía incipientes, se vislumbra un largo camino por recorrer y perspectivas para elucidar. Para ello, nuevas y más avanzadas investigaciones deben ser realizadas, nuevas series de indicadores estadísticos desarrollados para evaluar todos los aspectos de la institucionalidad en Brasil, como por ejemplo, imperio de la ley, eficacia del poder judicial, transparencia de los actos de gobierno, calidad de la gestión de los organismos de regulación, entre otros. Estos indicadores y otros más ya son de conocimiento de la teoría económica institucionalista, que aún no se han producidos o testeados para Brasil. Por lo tanto, hay un campo de estudio abierto para profundizar el análisis e interpretación de la economía brasileña en este largo período abarcado por esta investigación, y también para avanzar hasta el tiempo presente.

## REFERENCIAS

Abreu, M.P. (2008) “The Brazilian Economy, 1930-1980”. En Bethell, L. (2008). *The Cambridge History of Latin America, Volume IX – Brazil since 1930*. Cambridge University Press: New York.

Acemoglu, D. (2007). *Introduction to Modern Economic Growth*. Department of Economics. Massachusetts Institute of Technology.

Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why Nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business.

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J.A. (2005) “Institutions as a fundamental cause of long-run growth”. En Aghion, P. & Durlauf, S.N (Ed.) *Handbook of Economic Growth*. Volume IA. North-Holland: Elsevier B.V. pp. 385-472.

Albuquerque, V. (2011) “A formação da classe empresarial brasileira”. *Cadernos EBAPE.BR/FGV*, v. 9, n. 2, artigo 3, Rio de Janeiro.

Almeida, J.E. (2011) “Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal”. *Cadernos do Desenvolvimento*. vol. 6 (8).

Almeida, P.R. (2006) “A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica”. En Giacomoni, J. & Pagnussat, J.L. (Org). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletanea, Vol. 1. Brasília: ENAP ENAP - Escola Nacional de Administração Pública.

Arend, M. (2009). *50 anos de industrialização no Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS), Porto Alegre.

Bacha, E. L. (1978). *Política econômica e distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Coleção Estudos Brasileiros, v. 26).

Baer, W.; Kerstenetzky, I. & Villela, A.V. (1973). “As modificações no papel do Estado na economia brasileira”. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (4), Rio de Janeiro, p. 883-912.

Banco Mundial (1994). *Informe sobre el desarrollo mundial: Infraestructura y desarrollo*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El desarrollo en la práctica). Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (2002). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Instituciones para los Mercados*. Publicado para el Banco Mundial por Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Barbosa, F. H. (1998). "Economic development: the Brazilian experience". En Hosono, Akio & Saavedro-Rivano, Neantro. *Development Strategies in East Asia and Latin America* (pp. 69-87). Palgrave Macmillan UK.

Benevides, M.V.M. (1979). *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bianchi, A. (2001) "Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais". *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 123-142.

Bielschowsky, R. (1991) "Ideología y Desarrollo: Brasil, 1930-1964". *Revista de la CEPAL*, n. 45. pp. 155-177.

Bielchowski, R. (2010). O desenvolvimentismo do pós-guerra até meados de 1960. Palestra realizada em 23 de julho de 2010. *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: Conferências*.

BNDES (2012). *BNDES: Um banco de história e futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.

Bonelli, R. (2002). *Labor productivity in Brazil during the 1990s*. Texto para Discussão n. 906. IPEA, Rio de Janeiro, setembro de 2002.

Bonelli, R. (2006) "Nível de atividade e mudança estrutural". En IBGE. *Estatísticas do Século XX*. IBGE, Rio de Janeiro.

Bonelli, R. & Malan, P.S. (1976) "Os limites do possível: notas sobre Balanço de Pagamentos e indústria nos anos 70". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6 (2), 353-406. Rio de Janeiro.

Bonelli, Regis & Gonçalves, Robson R. (1998) "Para onde vai a estrutura industrial brasileira". *Texto para Discussão*, n. 540. Rio de Janeiro: IPEA.

Brasil (1962). *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (síntese)*. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional.

Calicchio, V. (2001). "Centro das Indústrias do Estado de São Paulo". Verbete, En Abreu, A.A. et al. (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Segunda Ed. rev. e atual. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC.

Calicchio, V. & Couto, A. (2001) "Confederação Nacional da Indústria". Verbete, En Abreu, A.A. et al. (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Segunda Ed. rev. e atual. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC.

Cano, W. (2005) “Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional”. *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional* – ANPUR, Salvador, BA, 23-27 de maio de 2005.

Caputo, A.C. (2007). *Desenvolvimento Econômico Brasileiro e o Investimento Estrangeiro Direto: uma análise da Instrução 113 da Sumoc - 1955/1963*. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

Caputo, A.C. & Costa, G.M.M. (2010). *Memórias do Desenvolvimento: Notas Técnicas*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Carraro, A. & Fonseca, P.C.D. (2003) “O Desenvolvimento Econômico no primeiro Governo Vargas (1930-1945)”. Publicado nos *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica* e 6a. Conferência Internacional de História de Empresas, Caxambu, MG. v. CDRom, 2003.

Castro, A.B. (2012) “Brasil: O Desenvolvimento Renegado”, En Castro, A.C.; Castro, L.B (2012). *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil* (Org). Rio de Janeiro: Elsevier.

CEPAL (1967). *Estudio Económico de América Latina 1966*. Nueva York: Naciones Unidas.

CEPAL. CELADE (1991). *Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990*. Serie A, N. 222. Santiago, Agosto de 1991.

Chenery, H. B., Robinson, S. & Syrquin, M. (1986) “Industrialization and Growth: a comparative study”. *World Bank Research*, Oxford University Press.

Clark, G. (2008) “Política econômica e Estado”. *Estudos Avançados*, Vol. 22, n. 62, São Paulo, jan-abr/2008.

Conceição, O.A.C. (2002). *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (Teses FEE n. 1).

Coronel, D.A.; Azevedo, A.F.Z. & Campos, A.C. (2014) “Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico”. *Revista de Economia Política*, vol. 34, n. 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março/2014.

Costa, M.H. (1979) “A discutida ampliação da intervenção estatal. *FGV-Revista Conjuntura Econômica*, n. 33, dezembro/1979.

Denslow Jr, D. & Tyler, W.G. (1983) “Perspective on Poverty and Income Inequality in Brazil: An Analysis of the Changes during the 1970s”. *World Bank staff working papers*, Number 601. The World Bank, Washington, D.C., U.S.A.

Dickey, D. A. & Fuller, W. A. (1979). “Distribution of the Estimators of Autoregressive Time Series with a Unit Root”. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 74



Diniz, E. (1978). *Empresário, Estado industrial e capitalismo no Brasil: 1935-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Diniz, E. (1999) “Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90”. *Ensaio FEE*, n. 20, n. 1, p. 155-178.

Diniz, E. (2001) “Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTFE)”. Verbete, En Abreu, A.A. et al. (Coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Segunda Ed. rev. e atual. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC.

Doellinger, C.V. (2010) “Introdução”. En Simonsen, R.C. & Gudin, E (2010). *Controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. 3ª. Ed., Rio de Janeiro: Ipea. Introdução originalmente publicada na 1ª e na 2ª edição (respectivamente, em 1977 e 1978).

Draibe, S. (2004) {1985}. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. 2. Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Fausto, B. (2001). *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da USP, Imprensa Oficial do Estado.

Ferreira, M.M.; Moreira, R.L. (2003) “Capex, 50 anos em depoimentos”. En Ferreira, M.M.; Moreira, R.L (Org.) *CPES 50 anos: Depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC; Brasília, DF: CAPES, 2003. Introdução. pp. 14-27.

Fiani, R. (2002) “Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), pp. 45-62, jan./jun.

Fishlow, A. (1978). En Versiani, F.R (1978). *Fomação Econômica do Brasil: A experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva.

Fonseca, P.C.D. (1984) “A Política Econômica Governamental e os Ciclos: Reflexões sobre a Crise Atual”. *Estudos Econômicos*, 14 (2):247-258. Maio/Agosto.

Fonseca, P.C.D. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.

Fonseca, P.C.D. (2003) “Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n. 1 (89). São Paulo.

Franco, G.H.B. (1990). A Primeira década republicana. En ABREU, M.P (Org.) (1990). *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana -1889-1989*. Elsevier: Rio de Janeiro.

Frischtak, C. (2013). Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. En Ferreira, et al. (Org.). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Furtado, C. (2010) {1962}. *Formación económica del Brasil*. 2. Edición en español. Traducción de Demetrio Aguilera Malta. FUNAG, Brasília.

Gala, P. (2003) “A Teoria Institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, Vol. 23, n. 2 (90).

Goldsmith, R.W. (1986). *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil.

Hirschman, A.O. (1967) “Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18”. *Revista Brasileira de Economia*, n. 4/67.

Hoffmann, R. (1995) “Desigualdade e pobreza no BR no período 1979-90”. *Revista Brasileira de Economia* 49 (2): 277-294, 1995.

Ianni, O. (1996). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 6a. Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

IBGE (Ed.) (1987). *Estatísticas Históricas do Brasil. Séries Estatísticas Retrospectivas*, Vol. 3. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550-1985, Rio de Janeiro.

IBGE (Ed.) (1990). *Estatísticas históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2a. Ed. rev. e atual. do Vol. 3 de Séries estatísticas retrospectivas, Rio de Janeiro.

IBGE (Ed.) (2006). *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro.

IBGE (Ed.) (2012). *Brasil em Números/Brazil in Figures*. Centro de Documentação e Disseminação de Informações, Vol. 20, Rio de Janeiro.

IBGE (2016). Censos demográficos. En: Fundação Getúlio Vargas – Centro de Contas Nacionais – diversas publicações, período 1947 a 1989. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais.

Jáuregui, A.P. (2000) “La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y Brasil”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 14, p. 61-75.

Jáuregui, A.P. (2005) “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos en el peronismo (1945-1955)”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 139-151.

Keynes, J.M. (1926). *The end of laissez-faire*.

Disponível em: <https://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>

Kornis, M. (2001) “Grupos Executivos”. Verbete, En Abreu, A.A. et al. (Coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Segunda ed. rev. e atual. Vol. III. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC.

Lafer, B.M. (1984). *Planejamento no Brasil*. 4a. Ed., São Paulo: Editora Perspectiva.

Lago, P.A.C. (1982). *A SUMOC como embrião do Banco Central - sua influência na condução da política econômica 1945-1965*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia PUC/RJ).

Lattes, A.E. (2000). “Población urbana y urbanización en América Latina”. II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo sobre las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina. Quito, Ecuador.  
Latina, Quito (Ecuador) 2000.

Lavine, R. (1997) “Financial development and economic growth: Views and agenda”. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (June 1997), pp. 688–726.

Lessa, C. (1964) “Quince años de política económica en el Brasil”. *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, n. 2. Noviembre de 1964. Cepal/Naciones Unidas: Nueva York.

Lessa, C. (1981). *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense.

Lima, A.E.M. (1991). O sistema de crédito ao desenvolvimento: fundamentos, estrutura e evolução. *Ensaio FEE*, 11 (2):34-351. Porto Alegre, RS.

Lynch, H.M. (2000). *El impacto de la justicia sobre la economía argentina*. Fundación ICO. Jornadas sobre “Reforma judicial y crecimiento económico”. Madrid, octubre de 2000.  
Disponível em: [http://www.lynch-abogados.com.ar/Publicaciones/JUSTICIAyECONOMIA/FundacICO\\_8Oct00.pdf](http://www.lynch-abogados.com.ar/Publicaciones/JUSTICIAyECONOMIA/FundacICO_8Oct00.pdf)

Maddison, A. (2000). *Brazilian economic performance since 1500: a comparative view* (Paper presented at XIII Fórum da Liberdade, 4 April 2000, on occasion of Brazil's 500<sup>th</sup> anniversary. Instituto de Estudos Empresariais. Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Maddison, A. (2006). *The World Economy – Volume I: A Millennial Perspective*. Volume II: Historical Statistics. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Development Centre Publishing, Paris.

Malan, P. & Bonelli, R. (1990) “Brazil 1950-1980: Three decades of Growth-Oriented economic policies”. *Texto para discussão* n. 187. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

Margarido, M.A. (2004) “Teste de Co-integração de Johansen utilizando o SAS”. *Agric. São Paulo*, São Paulo, Vol. 51, n. 1, pp. 87-101.

Mattos, F.A.M. (2011) “Emprego público no Brasil: Aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente”. *Texto para Discussão* n. 1582. Brasília: IPEA, fevereiro de 2011.

Mazzucato, M. (2014). *O estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin.

Mello, J.M.C. (1984). *O capitalismo tardio: uma contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 3a. Ed., Brasiliense, São Paulo.

Memórias do Desenvolvimento (2008). Ano 2, n. 2. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Memórias do Desenvolvimento (2010). Ano 4, n. 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Molteni, G. (2006) “Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos”. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, Año XXIV, n. 67. Diciembre, pp. 8-19.

Monteiro, J.V. & Cunha, L.R.A. (1974) “Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 4(1). pp. 1-24. Rio de Janeiro.

Moraes, M.C.M. (1992) “Educação e Política nos Anos 30: a presença de Francisco Campos”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, Vol. 73, n. 17-4, pp. 291-321, maio/ago. 1992.

MPAS/CEPAL (1990). *Economia e Desenvolvimento 7 - A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Vol. IV – Brasil: Indicadores sociais selecionados. Convênio MPAS/CEPAL, Brasília, DF.

Najberg, N. (2002) “Transformação do Sistema BNDES em financiado do setor privado nacional”. En Monteiro Filha, D.C. & Modenesi, R.L (Org.) (2002). *BNDES, um Banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES. pp. 345-354.

Neira, I. (2000). “Educación y Desarrollo Económico: el Papel de la Cooperación Internacional en el Desarrollo del Tercer Mundo”. *Euro-American Association of Economic Development*. Working paper n° 47. Serie Economic Development. <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/aeade47.pdf>

Nóbrega, M. (2005). *O Futuro chegou: Instituições e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Globo.

Neves, A.A.B. (2003) “Capes: 50 anos a serviço da pós-graduação”. En Ferreira, M.M. & Moreira, R.L (Org.). *CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC; Brasília, DF: CAPES, 2003. Apresentação.

North, D.C. (1969). *Una nueva historia económica: crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*. Madrid: Editorial Tecnos. Traducción de Francisco Bustelo y García del Real.

North, D. C. (1981). *Estructura y cambio en la historia económica*. Versión española de M. Dolores Dionis Trenor y Fernando Fernández Méndez de Andrés. Madrid: Alianza Editorial.

North, D.C. (1992) “Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance”. *Occasional Papers*, n. 30. International Center for Economic Growth: San Francisco, California.

North, D.C. (1995) {1990}. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

North, D.C. (2008) “Institutions and the performance of economies over time”. En *Handbook of New Institutional Economics*, Ed. by Claude Ménard and Mary M. Shirley, Springer.

North, D.C. & Thomas, R.P. (1987). *El Nacimiento del Mundo Occidental: Una nueva Historia Económica (900-17000*. 3a. Ed., Madrid, Siglo XXI.

Nunes, E.P. (Presidente do IBGE) (2006). Entrevista com Celso Furtado. En IBGE (2006). *Estatísticas do Século XX*, Rio de Janeiro.

Oliveira, G.B.M. (1996) “Expansão do crédito e industrialização no Brasil, 1930-1945”. *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 3, n. 6, jul./dic. Instituto Mora, México, DF. [file:///C:/Users/Sergio/Downloads/194-476-1-PB%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Sergio/Downloads/194-476-1-PB%20(5).pdf)

Penha, E.A. (1993). *A Criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IBGE.

Pinheiro, A.C. (2001). *Economia e Justiça: Conceitos e Evidência Empírica*. São Paulo: Instituto Futuro Brasil.

Pinheiro, A.C. (2009a) “Introdução”. En Pinheiro, A.C. (2009). *Judiciário e Economia no Brasil* (Org.). Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Ciências Sociais. Recuperado de: <https://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf>

Pinheiro, A.C. (2009b) “Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual”. En Pinheiro, A.C. (2009). *Judiciário e Economia no Brasil* (Org.). Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Ciências Sociais. <https://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf>

Pinheiro, A.C. Gill, I.S., Servén, L. & Thomas, M.R. (2004) “Brazilian Economic Growth, 1900-2000: Lessons and Policy Implications”. *Economic and Social Study Series*. Inter-American Development Bank.

Pochamann, M. (2002). *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Edit. Contexto.

Reis, E., Blanco, F., Morandi, L., Medina, M. & Abreu, M.P. (2006) “Século XX nas Contas Nacionais”. En IBGE (2006). *Estatísticas do Século XX*, Rio de Janeiro.

Resende, F. (2009). *Planejamento Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. CEPAL/IPEA.

Revista Visão (1980). Quem é Quem na Economia Brasileira. São Paulo. Ago/1980.

Ruckert, I. N. (1981) “Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre: FEE, 2 (1), 75-93.

Sadek, M.T. (2010) “A organização do poder judicial no Brasil”. En Sadek, M.T., Lamounier, B., Marques Jr., G., Bonelli, M.G. & Macedo Jr., R.P.M. (2010). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas - Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Sandroni, P. (1994). *Novo dicionário de economia*. 4a. Ed., São Paulo: Best Seller.

Sanson, J.R.; Moutinho, L.M.G. (1987). *A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80*. Ensaios FEE, Porto Alegre, 8 (2):31-48.

Segura-Cayuela, R. (2008) “Los determinantes fundamentales de la prosperidad económica y la importancia de las instituciones”. En *Boletín económico* n. 11, 2008. Banco de España, Madrid, pp. 97-108.

Serra, J. (1982) “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra”. *Revista de Economia Política*, Vol. 2/2, n. 6.

Sevares, J. (2010). *Porque crecieron los países que crecieron*. Buenos Aires. Editorial Edhasa.

Silva, N.V. (2008) “Brazilian Society: Continuity and change, 1930-2000”. En Bethell, L. (2008). *The Cambridge History of Latin America, Volume IX – Brazil since 1930*. Cambridge University Press: New York.

Silva, S. (1981). *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega.

Simon, E.J. (1985). “A participação do Estado na Economia Brasileira: Subsídios para o debate”. *Perspectivas*, São Paulo, 8:1-11.

Simonsen, M.H. (1972). *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: Apec Editora.

Simonsen, R.C. (2010) “A Planificação da Economia Brasileira: Parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944)”. En Gudin, E. & Simonsen, R.C. (2010). *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. 3ª. Ed. Brasília: IPEA.

Skidmore, T. (1975). *Brasil: De Getúlio a Castello (1930-1964)*. 4a. Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Souza, A.R. (2004) “As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: Meio século de experiências na administração pública”. *Revista do Serviço Público*, Vol. 55, n. 4.

Spiller, P.T. & Tommasi, M. (2000). Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la Nueva Economía Institucional. Documento n 33. CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad y Universidad de San Andrés.

- Strachman, E. (2000). *Política Industrial e Instituições*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.
- Suzigan, W. (1986). *Indústria brasileira: Origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.
- Suzigan, W. (1988) “Estado e industrialização no Brasil”. *Revista de Economia Política*, Vol. 8. n. 4, outubro-dezembro, São Paulo.
- Tavares, M.C. (1972). *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Io de Janeiro: Zahar.
- Trebat, Thomas J. (1983). *Brazil's State-Owned Enterprises: a case study of the State as Entrepreneur* (Cambridge Latin American Studies, 45). Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney. Cambridge University Press.
- Unesco (2002). *Financing Education: Investments and Returns*. Analysis of the World Education Indicators. World Education Indicators Programme. Unesco Publishing. France.
- Vahrlich, B.M.S. (1974) “Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente”. *Revista de Administração Pública*, n. 8, p. 27-75. Rio de Janeiro, abr/jun.
- Velloso, J.P.R. (2010) “Presentación”. En Gudin, E. & Simonsen, R.C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. 3ª. Ed., Brasília: IPEA.
- Versiani, F.R. & Suzigan, W. (1990). “O processo brasileiro de industrialização: Uma visão geral”. *X Congresso Internacional de História Econômica*, Louvain; Série Textos para Discussão, n. 10, Departamento de Economia - UNB, Brasília.
- Villela, A.V. (1984). *Empresas do governo como instrumento de política econômica: os Sistemas Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Villela, A.V. & Baer, W. (1980). *O Setor Privado Nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Williamson, E.O. (1993). Transaction cost economics and organization theory, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2. n. 2, pp. 77-107.
- Williamson, E.O. (2000) “The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead”. *Journal of Economic Literature*. Vol. 38, pp. 595-613.