

**TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA  
CON INCLUSIÓN SOCIAL:  
EL CASO DE BRASIL**

*Pavel Gómez*

La serie de estudio de casos AVE es una iniciativa de la Asociación Venezolana de Ejecutivos y tiene como propósito divulgar experiencias gerenciales exitosas públicas y privadas

---

Coordinadores:  
José María de Viana  
Ángel Alayón  
Richard Obuchi



J-00001647-3



Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por medio alguno, sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia, sin permiso escrito previo del editor.

Derechos exclusivos  
© AVE 2010  
Serie estudios de casos AVE

Asociación Venezolana de Ejecutivos  
RIF: J-00066491-9  
Av. Venezuela, Edf. Venezuela,  
piso 3, oficina 33, El Rosal  
Caracas, Venezuela  
[www.ave.org.ve](http://www.ave.org.ve)

Caracas, 2010

## CONTENIDO

<i>Resumen Ejecutivo</i>	6
<i>Introducción</i>	7
<i>El Modelo de desarrollo inicial (1964-1993)</i>	9
Intervención del Estado en la economía	9
Industrialización por sustitución de importaciones	10
Control directo de las actividades estratégicas	11
Controles y congelamiento de precios	13
Los disparadores de la transformación	16
<i>El nuevo modelo de desarrollo:</i>	
<i>el Plan Real y la transformación estructural de la economía brasileña</i>	17
Más allá del paradigma neoliberal	18
El primer reto: recuperar la confianza y lograr efectos de corto plazo no distorsionantes	20
Programa de acción inmediata	20
Cambio en la estrategia de anclaje de precios	21
Política Social	21
Privatizaciones	22
<i>Resultados inmediatos y preliminares del nuevo modelo de desarrollo</i>	27
Resultados sociales globales: inflación, pobreza e inequidad	27
Resultados sociales específicos: educación	29
Resultados económicos: foco en la productividad	30
<i>Conclusiones</i>	32
<i>Lecturas Recomendadas</i>	34
En materia educativa:	34
En material de especialización regional:	34
En materia de inclusión social:	34

<b>En materia de tecnología:</b>	<b>35</b>
<b><i>Bibliografía</i></b>	<b>36</b>



## **RESUMEN EJECUTIVO**

Hasta principios de los años 90 y durante más de tres décadas, el modelo de desarrollo económico dominante en Brasil estuvo caracterizado por la intervención directa del Estado, tanto en la planificación como en el control de las actividades productivas del país. Con el fin de lograr un proceso de industrialización acelerado, bajo este esquema inspirado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se consideraba necesario contar con un alto nivel de protección de la industria local y el dominio estatal de sectores claves, como la vía para lograr metas de desarrollo económico y social. De esta manera, entre 1964 y 1993 en Brasil se aplicaron medidas proteccionistas importantes como la introducción de controles de precios y la aplicación de aranceles y subsidios, al tiempo que se incrementó la cantidad de empresas públicas a cargo de sectores estratégicos de la economía nacional.

Debido a la presencia de importantes distorsiones económicas, que limitaron el desarrollo de una industria sostenible y competitiva internacionalmente, que frenaron la recepción de inversión extranjera y que socavaron la capacidad del Estado de proveer igualdad de oportunidades, la aplicación de este modelo no se tradujo en resultados satisfactorios, ni en la esfera económica ni en términos de reducción de la pobreza y de desarrollo del sector productivo brasileiro. Por el contrario, en este período se vivió un proceso inflacionario importante, se exacerbó considerablemente la pobreza y la desigualdad, y el aparato productivo nacional perdió gran parte de su competitividad y productividad.

Es así como bajo este escenario de baja productividad, desigualdad de oportunidades y fuerte presión social, el modelo de desarrollo estatista perdió credibilidad y surge la necesidad política de una transformación, la cual fue liderada por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso y consolidada por el presidente Lula Da Silva.

Este proceso de transformación se inicia en 1993, con la introducción de un modelo que en lugar de ignorar al mercado o excluir al Estado, implicaba la combinación de ambas instituciones para lograr un crecimiento económico robusto que fuese compatible con el logro de metas de desarrollo humano y justicia social.

Gracias a este cambio de paradigma, Brasil no sólo pudo salir del espiral inflacionario y de estancamiento en el que estaba inmerso, sino que ha mejorado de manera notoria en materia de inclusión social, superación de la pobreza y democratización de la salud y la educación.

## INTRODUCCIÓN

Joao Ribeiro era uno de los cinco millones de habitantes, que la ciudad de Río de Janeiro tenía en 1993. Desde 1989, Joao trabajaba de 8.30am a 5.30pm en la oficina municipal de impuestos y conducía un taxi entre las 7.30 y las 11.30 de la noche. “Es la única manera de poder comprar los dólares que protegerán el futuro de mis hijos”, decía, mientras se desplazaba por una ruidosa calle de Copacabana. “La hiperinflación se come mi ingreso y ha destrozado los nervios de mi esposa”, señalaba de seguidas. “Imagínese que aquí los precios varían tanto como cambian las luces de ese semáforo”, comentaba Joao, elevando el índice de la mano que yacía sobre el volante de su auto. “Aquí el pobre come de milagro y los que viven bien son cada vez menos; o el gobierno hace algo o este país terminará siendo una gran fogata”.

En los veinte años entre 1960 y 1980, la economía brasileña había crecido a una tasa promedio interanual de 7,3%. Este acelerado crecimiento se tradujo en un incremento de la producción por habitante, desde 1.400 dólares en 1960, a más de 3.500 dólares en 1980; cifras expresadas en dólares equivalentes del año 2000. Este formidable crecimiento hizo que comenzara a hablarse del “milagro brasileño”. Sin embargo, los números macroeconómicos que obnubilaron a muchos, no daban cuenta de la otra cara de la realidad: una economía con crecientes distorsiones, una industria cada vez menos productiva y una distribución del ingreso escandalosamente desigual.

La inequidad se acentuó en la década de los ochenta de la mano de una inflación que llegó a alcanzar cerca de 3.000%, en 1990. En estos años perdidos, el producto per cápita se estancó y la inequidad empeoró. Al comienzo de la década de los noventa, la distribución del ingreso alcanzó uno de sus peores registros y la pobreza alcanzaba a alrededor de 70 millones de personas, equivalentes al 48% de la población.

Esta era la situación económica que, allá por 1993, Joao percibía a través de la angustia de su esposa y de los ojos de sus hijos, cuando le preguntaban que por qué él trabajaba tanto y ellos seguían siendo tan pobres.

En 1998 Joao consiguió un mejor trabajo diurno y vendió su viejo taxi. Los nervios de su esposa habían mejorado muchísimo: el semáforo de los precios se había tornado lento y pausado. En el 2005, Joao era un próspero microempresario y sus hijos asistían a la Universidad Federal de Río de Janeiro. Cuando pensaba en su propia historia, Joao no podía dejar de agradecerle al Presidente Cardoso por abrir un camino y al Presidente Lula, por haberlo convertido en autopista. Este documento es una síntesis de la historia de este camino para salir de la pobreza que se convirtió en autopista.

Para contextualizar los cambios llevados adelante en Brasil a partir de 1993, dividiremos la historia socioeconómica contemporánea de este país en dos períodos: el antes y el después. El período anterior al cambio incluye los treinta años que van desde 1964 hasta 1993. Este lapso

corresponde a la consolidación de un modelo de desarrollo de planificación y control centralizado de las actividades productivas, y comprende desde el inicio del período de dictaduras militares (1964-1985) hasta los primeros años del retorno a la democracia (1985-1993). El segundo período estudiado abarca los 15 años siguientes al cambio (1994-2008). Esto comprende los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y los casi dos períodos de gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva. Para cada uno de los dos períodos estudiados, se presentarán las principales características del modelo de desarrollo imperante y los correspondientes resultados socioeconómicos.



## **EL MODELO DE DESARROLLO INICIAL (1964-1993)**

En las secciones siguientes se describen las características de las políticas que marcaron al período previo a la transformación socioeconómica de Brasil y se presentan los principales resultados sociales, macroeconómicos y productivos del modelo de desarrollo puesto en práctica en este lapso de tiempo.

### **INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA**

Algunos autores sitúan las bases del modelo económico que dominó al Brasil anterior a 1993 en la concepción del desarrollo económico de Getulio Vargas<sup>1</sup>. Vargas fue un abogado y político brasileño, dos veces presidente de Brasil, que tuvo una influencia determinante en la política brasileña entre los años 1930 y 1954. En este lapso de tiempo, se fundaron las bases de un modelo de desarrollo basado en la intervención directa del Estado como financista, productor y controlador de toda la economía. Este modelo de desarrollo, basado en la intervención directa del Estado -como actor más que como regulador- estuvo fundado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el cual planteaba que los países debían reducir su dependencia externa mediante la producción local de bienes manufacturados. A su vez, la producción local debía lograrse ayudada por la fijación de altos aranceles y barreras no arancelarias a los productos importados.

A diferencia de los países donde la planificación central es introducida como una sustitución estatal de todas las actividades llevadas a cabo por la empresa privada (como consecuencia de una revolución socialista o comunista), el modelo de desarrollo estatista de Brasil responde a la confluencia de elementos circunstanciales, ideas nacionalistas y surgimiento de intereses burocráticos. Como consecuencia de la depresión mundial de los años 30, la economía brasileña enfrentó un declive en los precios de las materias primas. Esta circunstancia arraigó la idea de que debía iniciarse un proceso de industrialización acelerado y que esto solo era posible si el Estado se convertía en un protagonista directo de las actividades productivas, mediante el diseño de planes de desarrollo y el control directo de las actividades consideradas estratégicas. Esta creciente participación pública, a su vez redujo los incentivos a invertir por parte de los capitales internacionales y reforzó la condición del Estado como el financista fundamental del desarrollo.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista social, este modelo consistía en la visión de un Estado muy fuerte que pudiera impulsar el desarrollo industrial y al mismo tiempo garantizar los derechos de los ciudadanos más débiles. Para ello se nacionalizaron las minas, las fuentes de energía, bancos, empresas aseguradoras y las industrias básicas. Paralelamente, se creó el Instituto Brasileño del Café y el

---

<sup>1</sup> Rabello de Castro y Ronci (1991).

<sup>2</sup> Baer (1989).

Instituto del Azúcar y del Alcohol, los cuales dominarían centralmente por las próximas décadas todos los asuntos de estas industrias.<sup>3</sup>

Bajo esta concepción, se entendió el papel del Estado como opuesto a la inversión privada, principalmente extranjera, con el objetivo de canalizar la inversión gubernamental hacia grandes empresas públicas. Así, el Estado debía controlar directamente una serie de industrias y sectores considerados estratégicos para el desarrollo, con el fin de garantizar las inversiones en estos sectores y canalizar la producción de estos insumos hacia el desarrollo encadenado hacia adelante del resto de la industria, también conocido como el desarrollo “aguas-abajo”.

Además del dominio estatal directo de las actividades productivas, este modelo de industrialización dirigida implicaba que el Estado también determinaría administrativamente los denominados “precios estratégicos”, bajo la idea de que los precios de bienes como gasolina, petróleo, acero, azúcar y trigo no podían ser fijados por los mercados. Se suponía que mediante la manipulación de estos precios, se garantizaría a la población el acceso a bienes y servicios baratos para cubrir sus necesidades básicas, mientras se podía garantizar insumos baratos para la industria encadenada hacia adelante.

## **INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES**

Como hemos señalado, una de las bases del modelo de desarrollo dominante en la etapa previa al cambio de 1993 fue la industrialización por sustitución de importaciones. Este esquema de industrialización se basa en la tesis desarrollada por el economista Argentino Raúl Prebisch sobre la necesidad de proteger las “industrias infantiles”. Prebisch se acoge a la idea de que las industrias nacientes no cuentan, en la etapa inicial de desarrollo, con las economías de escala necesarias para poder competir con las industrias equivalentes originarias de los países desarrollados.

De acuerdo a este argumento, para que pudiese ocurrir la consolidación de estas industrias en los países en desarrollo debían combinarse un conjunto de políticas específicas, tales como:

- a) El control directo por parte de Estado de las industrias productoras de insumos primarios (siderurgia, electricidad, petróleo, etc.), y una alta intervención en la dinámica competitiva entre las empresas privadas que participaran en las denominadas industrias estratégicas;
- b) Una política industrial que subsidiara y guiara la producción de las industrias estratégicas, basada en combinaciones de subsidios, controles de precios, compras preferenciales y regulación de la oferta;
- c) Un conjunto de barreras comerciales (principalmente aranceles) que protegieran a las industrias nacientes de la competencia extranjera; y

---

<sup>3</sup> Rabello de Castro y Ronci (1991).

- d) El mantenimiento relativamente fijo del tipo de cambio de moneda nacional por divisas y la consecuente sobrevaluación de la moneda durante períodos prolongados, con el fin de abaratar las importaciones de bienes de capital (maquinarias y equipos) necesarios para la “siembra” de industrias dentro del país.

Este conjunto de políticas tenía por objetivo proteger a la empresa privada nacional, en aquellas áreas en que se aceptara su participación, y proteger a las empresas públicas en los ámbitos reservados al control total del aparato productivo por parte del Estado.

En el caso de países como Brasil, cuyo mercado interno era relativamente grande, la política de sustitución de importaciones se articuló con la idea del “desarrollo hacia adentro”. Esto es, la organización de la producción industrial para abastecer el mercado interno. Esta orientación de la política permitiría alcanzar objetivos como el incremento de la proporción de empleo nacional contenida en los bienes consumidos en el mercado local, y la reducción de la sensibilidad de la economía local a problemas económicos internacionales, tales como recesiones y crisis económicas de terceros países.

En los casos de aplicaciones latinoamericanas de este tipo de políticas, fue frecuente observar efectos negativos de la industrialización por sustitución de importaciones, tales como la creación de una industria nacional con reducidos niveles de eficiencia y productividad, derivados de la ausencia de competencia extranjera y por ende de parámetros de referencia para evaluar la productividad y la competitividad de las industrias locales. Este esquema de protección, cuando se mantiene por largos períodos y no se introducen mecanismos de desprotección gradual una vez superada la etapa de consolidación, crea fuertes incentivos para que algunos sectores económicos se organicen políticamente para defender un mercado cautivo. El creciente poder de estos grupos de interés representa una fuente de perversos problemas distributivos, ya que se constituye una oligarquía rentista que gana cada vez más en detrimento de otros grupos sociales que no tienen las mismas oportunidades.

## **CONTROL DIRECTO DE LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS**

El primer pivote del control estatal de las actividades estratégicas fue la creación del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), para que el Estado pudiese financiar créditos de largo plazo dirigidos a la industria naciente. Esta institución financiera para el desarrollo permitió la inyección de cuantiosos recursos en proyectos de infraestructura e industria pesada (e.g. acero, petróleo, telecomunicaciones). A esta iniciativa le siguió la creación del Banco do Nordeste do Brasil y del Banco Nacional para financiamiento hipotecario.

Esta estructura financiera en manos del sector público, permitió la creación y financiamiento de las empresas públicas, las cuales cubrían una extensa gama de actividades económicas, así como de

empresas privadas sujetas a trato preferencial. La Tabla 1 muestra las principales empresas públicas creadas como base para el desarrollo industrial “hacia adentro”.

**Tabla 1. Principales empresas públicas de Brasil, en la etapa previa al cambio**

<b>Empresa</b>	<b>Actividad económica</b>
Companhia Vale do Rio Doce	Minería
Companhia Siderúrgica Nacional	Acero
Usiminas	Acero
Petrobras	Petróleo
Petroquisa	Petroquímica
Rede Ferroviária Federal	Ferrocarriles
Companhia Docas da Guanabara	Puertos
Telesp	Telefonía urbana
Embratel	Telefonía larga distancia
Ciesf	Electricidad
Embraer	Aviones
Electrobras	Electricidad
Banco do Brasil	Banca
Interbras	Comercio internacional

Fuente: Bruneau y Faucher (1981)

En 1974, el 39% de las 5.113 sociedades anónimas más grandes de Brasil pertenecía a empresas públicas, 18% a corporaciones multinacionales y 43% a firmas privadas brasileñas. Para 1985, una encuesta sobre las 8.094 más grandes sociedades anónimas mostró que la participación de las empresas del Estado en el total había aumentado a 48%, mientras las multinacionales representaban 9% y las firmas privadas brasileñas contaban por 43% del total.<sup>4</sup>

Una idea central recurrente detrás de la proliferación de empresas públicas es que la producción de los bienes y servicios estratégicos debe orientarse, no a la búsqueda de beneficios privados, sino a la consecución de “beneficios sociales”. Uno de los problemas con la búsqueda del beneficio social como meta de las empresas públicas es el descuido de la eficiencia en sus operaciones a favor de la asignación de recursos con fines políticos. Para ser eficientes, las empresas públicas requieren ajustar los precios de sus productos, no solo para lograr ingresos suficientes para cubrir sus costos, sino para afrontar las inversiones necesarias para reponer maquinarias y equipos que hayan alcanzado su vida útil. Pero esto colide con el sostenimiento de precios fijos como parte de la política de subsidios indirectos, orientada a la reducción de las presiones inflacionarias. Como consecuencia, las empresas

<sup>4</sup> Baer (1989)

públicas suelen experimentar problemas financieros cuyos efectos son un incremento en el endeudamiento de estas, el deterioro de la calidad de los bienes y servicios producidos, el rezago tecnológico debido a la insuficiencia de fondos para realizar inversiones de largo plazo, y finalmente la búsqueda por parte de la gerencia de mecanismos socialmente costosos que les permitan salvar su responsabilidad.

## CONTROLES Y CONGELAMIENTO DE PRECIOS

La fijación de precios máximos para productos de la cesta básica fue otra de las políticas que caracterizaron al período anterior al cambio de 1993. Desde la década de los treinta, los planificadores brasileños habían mostrado su preferencia por los controles de precios como un medio para mitigar los efectos de la inflación sobre las mayorías, y para reducir lo que se denominaba la “inflación inercial”. Por esta última se entiende a aquella inflación cuya fuente no está en presiones de oferta o demanda, sino que está basada en las expectativas de crecimiento de precios de productores y consumidores. Aunque no existan razones “reales” para que los precios suban, las expectativas inflacionarias generan conductas que conducen a un crecimiento sostenido de los precios. En otras palabras, hay inflación porque tanto consumidores como productores creen que va a haber inflación y actúan en consecuencia, produciéndola.

De acuerdo con algunos economistas, la inflación en Brasil obedecía más a un proceso inercial de este tipo que a los desajustes entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. En consecuencia, en momentos de resurgimiento de presiones inflacionarias la recomendación natural era la fijación o congelamiento de los precios para romper la inercia inflacionaria.

Uno de los ejemplos más elocuentes de esto fue el uso de controles de precios como freno inflacionario durante el Plan Cruzado, llevado adelante en 1986 durante el gobierno de José Sarney. La Tabla 2 muestra un resumen de las principales políticas contenidas en el Plan Cruzado.

**Tabla 2. Síntesis de los componentes del Plan Cruzado**

Políticas	
1	Congelamiento de precios de los bienes esenciales
2	Congelamiento de salarios, seguido de política que llevó el salario real al promedio de seis meses atrás
3	Aplicación de la fórmula de congelamiento de alquileres y pagos de créditos hipotecarios
4	Sistema de indexación de salarios cada vez que el IPC alcanzara 20%, en relación con el ajuste anterior
5	Prohibición de cláusulas de indexación por inflación para contratos de menos de un año
6	Creación de una nueva moneda, el Cruzado, que reemplazó al Cruzeiro y se fijó con respecto al dólar

El congelamiento de los precios tuvo efectos concretos en la economía brasileña:

- a) Se incrementó el déficit de las empresas públicas, particularmente las empresas eléctricas, las cuales no podían cubrir sus necesidades financieras mediante las tarifas, lo cual a su vez generó presiones para el incremento de los subsidios gubernamentales como la única forma de cubrir las crecientes necesidades de gasto y de inversión;
- b) Los controles que habían sido diseñados como mecanismos de corto plazo, generaron incentivos políticos para su mantenimiento más allá del plazo estimado inicialmente, debido a sus efectos sobre la popularidad del gobierno;
- c) Emergieron intentos para evadir los controles mediante la oferta de “nuevos productos” y incrementos indirectos de precios mediante la reducción en el contenido de los empaques;
- d) La escasez, colas y listas de espera se hicieron cada vez más frecuentes, principalmente de productos como carne y leche, en tanto se incrementó la demanda de los consumidores y se contrajo el suministro de bienes por parte de los productores;
- e) El gobierno reaccionó con la confiscación de rebaños de ganado en una lucha frontal con los productores de carne; y
- f) El gobierno incrementó los subsidios, redujo impuestos sobre la producción de carne e incrementó las importaciones como una manera de cubrir la demanda insatisfecha, pero estas medidas contribuyeron a acentuar los problemas de déficit fiscal y de desequilibrios entre importaciones y exportaciones.

En resumen, los controles de precios fueron ineficaces contra la inflación porque generaron reducciones de la producción y la oferta de bienes regulados y porque crearon cargas financieras adicionales al Estado, lo cual acentuó los problemas presupuestarios del gobierno, incrementó la deuda pública y alimentó mayores desequilibrios en las cuentas externas del país debido a la necesidad de mayores importaciones para suplir el déficit de producción local.

Los controles de precios solo generaron ganancias políticas de corto plazo para los políticos en el poder, en tanto alimentaron la percepción de preocupación política por el consumo de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, esto pareciera no haber compensado los efectos negativos de los controles, lo cual se manifestó en el apoyo popular a la eliminación de estos y a las transformaciones iniciadas por Fernando Henrique Cardoso en 1993.

## **RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PUESTAS EN MARCHA EN EL MARCO DEL MODELO DE DESARROLLO INICIAL**

Las décadas de dominio del modelo de desarrollo basado en alta protección, controles burocráticos de precios y control directo del Estado de una amplia variedad de sectores y actividades económicas no generaron resultados económicos satisfactorios, ni en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad, ni en el surgimiento de una industria mundialmente competitiva, ni en el control de la inflación.

Durante la década de los setenta, resurgieron las presiones inflacionarias y con el crecimiento de los precios del petróleo de 1973 se hizo evidente la vulnerabilidad de la economía. El crecimiento interanual de los precios pasó de 15% en 1973 a 40% en 1979. Estos problemas se manifestaron de manera aún más dramática en la década de los ochenta, cuando la inflación se transformó en hiperinflación, al alcanzarse una inflación promedio anual de más de 600%. Uno de los combustibles de la inflación era el esquema de indexación automática de los salarios. De acuerdo a este arreglo, los salarios se ajustarían automáticamente, en proporción a la variación del índice de precios al consumidor.

Esta medida, que perseguía proteger la capacidad de compra del salario, terminaba alimentando una mayor inflación. Como argumentan algunos autores, el mecanismo de indexación salarial era gasolina para la inflación porque fomentaba una disputa distributiva: los aumentos salariales automáticos reducían el margen de beneficios obtenido por los empresarios. Luego, éstos incrementarían los precios de sus productos como una manera de recuperar el margen perdido. El círculo vicioso entonces está creado.

Pero lo más pernicioso, desde el punto de vista económico, fueron los problemas del aparato productivo que estaban en la base de las manifestaciones inflacionarias y de los altos niveles de pobreza: el deterioro sustantivo de la productividad industrial del país. Como señalan algunos autores, la combinación de altos subsidios para sectores escogidos, regulación excesiva, tasas de interés subsidiadas para determinadas industrias y la protección de la industria local de la competencia extranjera, estimularon un gran número de inversiones de baja productividad.

El sector privado respondió a las tasas de interés subsidiadas y a los controles de precios redirigiendo inversiones hacia actividades que generaban ganancias de corto plazo, pero de poca productividad en el largo plazo.

Las inversiones de las empresas del Estado resultaron en apuestas de baja productividad del capital invertido, poco competitivas desde el punto de vista tecnológico, generaron cargas financieras crecientes para el Estado e incrementaron el volumen de la deuda pública. La lógica del espiral de endeudamiento radica en un círculo vicioso entre precios congelados, ineficiencia operativa y costos crecientes por el ambiente inflacionario. En ese marco, las limitaciones para obtener ingresos que

cubriesen costos eran compensadas con endeudamiento, pero las necesidades de financiamiento eran crecientes, dado el crecimiento de los costos de operación en un escenario inflacionario.

Desde el punto de vista social, quizás lo más costoso fue el declive de las inversiones en salud y educación, lo cual se tradujo en una caída de la productividad laboral y en otro alimento de la pobreza y de una distribución del ingreso crecientemente desigual. De acuerdo a los datos de la CEPAL, en 1990 la pobreza había alcanzado al 48% de la población y la indigencia llegó al 23,4% del total de brasileños. Al mismo tiempo, en 1990 la tasa bruta de matrícula en el tercer nivel educativo era de apenas 11% del total de la población en edad correspondiente a este nivel educativo, lo cual era bastante bajo si se le compara con las cifras equivalentes de Chile, Costa Rica y Venezuela, las cuales eran 20%, 23% y 30%, respectivamente.

### **LOS DISPARADORES DE LA TRANSFORMACIÓN**

A comienzos de la década de los noventa Brasil era una bomba de tiempo. La hiperinflación devoraba el ingreso de la población. En la década de los ochenta los precios habían aumentado a una velocidad de más del 600% anual. Solo en 1990, los precios aumentaron cerca de 3000%. Ya se habían intentado reformas, pero estas terminaron en resultados frustrantes y la presión social amenazaba a los políticos. El deterioro de la credibilidad del sistema se manifestó en el triunfo de Fernando Collor de Mello en las elecciones de 1990. Collor de Mello provenía de un pequeño partido de derecha y prometía combatir la inflación y la corrupción con un programa de corte neoliberal. Pero su presidencia naufragó en acusaciones de corrupción y tuvo que abandonar el gobierno, el cual fue sucedido por su vicepresidente Itamar Franco: todo parecía indicar que era la última oportunidad de un cambio en democracia y relativa paz social.

La situación social era dramática y en lo económico las ganancias se repartían de manera cada vez más asimétrica. Las políticas basadas en el control estatal habían generado un cuadro de desconfianza, baja productividad y poco margen de maniobra financiero para el Estado. En el corto período de Collor de Mello se habían ensayado políticas de apertura acelerada de la economía al comercio internacional, privatizaciones, reducción del número de organismos públicos y del ámbito regulatorio del Estado, las cuales no habían logrado sostenerse ni cambiar el cuadro inflacionario.

La dinámica social, política y económica requería recuperar la confianza como base para cualquier transformación y allí vio, el entonces Ministro de Finanzas del presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, un filón de oportunidades.



## EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO: EL PLAN REAL Y LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA

La historia comenzó a cambiar en 1993, cuando Fernando Henrique Cardoso es nombrado Ministro de Finanzas por el Presidente Itamar Franco. En su estreno como ministro, Cardoso diseñó un plan para salir de esa oscura etapa de estancamiento con alta inflación. Un plan que, no sin cierta alegoría, fue bautizado como “el Plan Real”. Con este conjunto de medidas macroeconómicas se inició una senda de crecimiento con baja inflación, cuyo correlato ha sido un cuadro de mejoras estructurales de la desigualdad, reducción de la pobreza e incremento de las oportunidades para los más pobres, quienes parecían haber sido olvidados por el tren de la historia.

El objetivo central del Plan Real fue triple: 1) reducir las presiones estructurales de la inflación, a partir del quiebre de los mecanismos de indexación de la economía y de la generación de señales de confianza; 2) corregir los desequilibrios en los mercados; y 3) incrementar la productividad y la competitividad de largo plazo de la economía brasileña.

Diversos estudios mostraban que la inflación de la economía brasileña tenía, entre sus principales determinantes, a los ajustes automáticos de los salarios definidos en los contratos, de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor. Esto es lo que se conoce como “indexación”. La institucionalización de estos ajustes automáticos exacerbaba la pugna distributiva, y las empresas buscaban mantener los márgenes de ganancia a través de ajustes en los precios de los bienes y servicios. A diferencia de su antecesor, el Plan Real fue exitoso en romper el círculo vicioso de ajustes salariales, de precios e incremento de la desigualdad. Como consecuencia de su puesta en marcha, la inflación cayó de 2000%, en 1994, a 66% en 1995 y, posteriormente, a un promedio de 7,4% en el período 1996-2007. La Tabla 3 muestra un resumen de las características sociales y económicas de la transformación iniciada con el Plan Real.

**Tabla 3. Características del cambio iniciado en 1993**

<b>Micro</b>	<b>Macro</b>
Eliminación de controles y reducción de subsidios indirectos	Estabilización de precios y reversión de expectativas inflacionarias
Enfoque de política social de largo plazo	Apertura controlada a la competencia internacional
Estrategia de productividad dirigida, basada en tecnología, especialización sectorial y promoción de cooperación público-privada	Privatizaciones
	Estado activo pero no distorsionante de la productividad
	Transparencia y comunicación anticipada de medidas

Montado en la ola de confianza generada por el éxito del Plan Real, Fernando Henrique Cardoso fue elegido Presidente de Brasil en 1994, y reelegido en 1998 para un segundo y último período de cuatro años. Entre 1999 y el último año de gobierno de Cardoso (2002), la inflación registró un promedio anual de 6,8%. De manera análoga, el éxito del Plan Real se reflejó en un incremento

notable del influjo de inversión extranjera hacia la economía brasileña. Esta última aumentó desde un promedio de US\$ 1.700 millones al año en los ochenta, a un promedio de US\$10.400 millones anuales en los noventa, y a US\$19 mil millones por año entre el 2000 y el 2006. Sin embargo, pese a estos éxitos, y contra los pronósticos de los mercados, lo mejor para la economía brasileña estaba por venir.

## **MÁS ALLÁ DEL PARADIGMA NEOLIBERAL**

Uno de los aspectos clave del enfoque seguido por Brasil fue su distanciamiento del cuerpo ideológico-político conocido como el esquema neoliberal. En los años ochenta, se hicieron evidentes los efectos negativos de la hegemonía de Estado en la economía. La intervención directa y múltiple de la burocracia en decisiones económicas sobre precios, oferta y asignación de recursos, había resultado en un depresor del desarrollo de la productividad, en altas inflaciones, en inversiones poco productivas y en el surgimiento de grupos de interés especializados en apropiarse políticamente de negocios y oportunidades de beneficio. La mezcla de estos elementos fue lo que produjo un crecimiento de la desigualdad y de la pobreza en los países donde dominó el esquema estatista.

Frente a este extremo, el péndulo se movió en sentido contrario y emergieron con mucha fuerza las tesis neoliberales. Según estas, todo el problema era la intervención del Estado, el gobierno con su capacidad de alterar las señales de precios sería así el causante de todos los males económicos y sociales. Como consecuencia de esta otra concepción ideológica, las políticas debían centrarse en reducir el Estado a un mínimo, facilitar la operación de los mercados disminuyendo los costos y barreras para la competencia.

El supuesto o hipótesis central del modelo neoliberal era que si se permitía que los mercados funcionaran adecuadamente, entonces los recursos se moverían mediante una “coordinación descentralizada” hacia las actividades de mayor productividad y la economía se especializaría para competir exitosamente en la economía global. La aplicación de las recetas de este otro extremo ideológico también tropezaría con sus propios problemas. Los mercados suelen generar dinámicas de desigualdad de oportunidades y fallas de coordinación. Un modelo de desarrollo que busque la hegemonía del mercado genera, a su vez, poca confianza popular, percepción de ganancias muy asimétricas y fallas en las apuestas tecnológicas y competitivas.

Frente a estos dos extremos surge, en los noventa, un modelo de desarrollo pragmático o de productividad dirigida, que combina el desarrollo de mecanismos de mercado con la presencia de un Estado que interviene como coordinador, facilitador de la emergencia de esquemas de cooperación entre el Estado, la empresa privada y los centros académicos, y definidor de las sendas productivas y estándares tecnológicos a desarrollar. Esto último serían las apuestas de desarrollo sobre la base de las cuales el país competiría en la economía global.

Como señala Kurt Weyland en su libro “La política de las reformas de mercado en democracias frágiles”, es necesario distinguir entre “reformas pragmáticas” y “reformas neoliberales”. Este autor identifica las reformas neoliberales con la meta de crear una “economía de mercado de ámbito total”, en la cual el Estado esté limitado a hacer cumplir las reglas de juego, ser regulador pero sin tener un rol activo en la persecución de metas productivas específicas. En este sentido, las reformas de mercado indicarían la dirección de los cambios (reducción de distorsiones, promoción de inversión privada de alta productividad, organización y regulación de los mercados), pero no necesariamente el objetivo final. Mientras los defensores de reformas neoliberales conciben al mercado como auto-regulado y proclive a alcanzar por sí mismo metas de bienestar social, los defensores del enfoque pragmático creen en los mercados como instrumentos para asignar recursos de manera eficiente, pero piensan que los mercados también tienen fallas, generan dinámicas de distribución del ingreso socialmente indeseables. Por ello el Estado debe intervenir activamente en algunas áreas, en la definición de prioridades como coordinador, facilitador y complemento de los inversionistas privados. En resumen, las reformas pragmáticas ven a los mercados como instrumentos, con sus limitaciones, mientras las reformas neoliberales ven a los mercados como un fin en sí mismo.

Bajo este criterio, Weyland distingue los casos latinoamericanos de reformas estructurales, entre aquellos con orientación neoliberal y aquellos con orientación pragmática. En el último caso, un gobierno puede implementar reformas de mercado para robustecer la productividad de la economía, dentro de una economía mixta que preserva un nivel significativo de intervención gubernamental. La clave en esta distinción está en que el enfoque pragmático asigna un rol al Estado mucho más activo y fuerte de lo que admite el esquema neoliberal, pero sin reproducir las distorsiones observadas en la historia del Estado como productor directo en áreas estratégicas, que manipulaba directamente los precios de bienes y servicios para obtener dividendos políticos de corto plazo.

Siguiendo este orden de ideas, este autor clasifica algunas experiencias latinoamericanas: Chile, México, Perú, Brasil bajo el gobierno de Collor de Mello y la Argentina del gobierno de Carlos Menem adoptaron el modelo neoliberal. Por otro lado, El esquema seguido por Brasil bajo el gobierno de Cardoso respondería a un enfoque pragmático, en tanto no persiguió llegar a una economía de total mercado libre, sino que preservó un grado sustantivo de intervención gubernamental. Más adelante veremos ejemplos concretos del rol del Estado en la transformación brasileña.

## EL PRIMER RETO: RECUPERAR LA CONFIANZA Y LOGRAR EFECTOS DE CORTO PLAZO NO DISTORSIONANTES

El cambio iniciado en 1993 tenía el reto inicial y perentorio de ser políticamente sostenible. Para ello era necesario generar ganancias de corto plazo para los votantes y señales políticas que garantizaran su sostenibilidad. Así, la estrategia se basó en comunicación efectiva y transparente, por una parte, y en resultados sociales tangibles por la otra. Tiempo después, Cardoso lo expresaría con sus propias palabras:

*“La aceptación del Plan Real se basó en el permanente esfuerzo por informar a la opinión pública, con el apoyo de los medios de comunicación, sobre los fundamentos y objetivos de cada una de las etapas del programa. Un triunfo importante de este esfuerzo fue la percepción generalizada de los efectos inmediatos del Plan sobre los niveles de pobreza. Con la eliminación del denominado impuesto inflacionario, el cual castiga sobre todo a la población más desprotegida, se observó un descenso en la proporción de habitantes en situación de pobreza extrema, la cual pasó de 20% de la población a cerca de 14%.”<sup>5</sup>*

En pleno desarrollo de las transformaciones, y una vez electo por primera vez como presidente de la república, Cardoso explicaba lo siguiente:

*“La oposición a una política de estabilización desaparece si el proceso no se hace sólo con los ojos puestos en ciertas teorías abstractas que no tienen mucho que ver con la realidad cotidiana de las personas. Es preciso tener coraje para no entregarse a la teoría y no intentar imponer una visión que, por más bonita que sea desde el punto de vista intelectual, no tiene mucho que ver con el sentido común. Eso exige valor de parte del equipo económico, de quien toma las decisiones, y capacidad para decir lo que se va a hacer, y cumplir la promesa.”<sup>6</sup>*

## PROGRAMA DE ACCIÓN INMEDIATA

Para enfrentar los desequilibrios que alimentaban la hiperinflación, uno de los primeros pasos fue la puesta en marcha de un programa para lograr, en el corto plazo, el balance en las cuentas del gobierno y por esta vía reducir uno de los principales combustibles de la inflación. El crecimiento de los precios tiene fuentes tanto en la demanda, o consumo, como en la oferta o producción para el mercado. En el primer caso, los precios son presionados al alza cuando el consumo no se corresponde con la cantidad de bienes disponibles en el mercado. Una de las fuentes de este desequilibrio es el exceso de dinero inyectado por el gobierno en la economía, que no proviene de los impuestos sobre la producción interna.<sup>7</sup>

Cuando el gobierno gasta más de lo que recauda inyecta un flujo de recursos financieros en la economía que no tiene una correspondencia en la producción de nuevos bienes y servicios. Esto, a su vez, se traduce en “mucho dinero corriendo detrás de pocos bienes”. Por ello, uno de los primeros pasos en un programa de reducción de la hiperinflación es el compromiso gubernamental por lograr un equilibrio entre sus ingresos y gastos. En el caso del Plan Real, el equilibrio fiscal se

---

<sup>5</sup> Cardoso (2003).

<sup>6</sup> Cardoso (2004b).

<sup>7</sup> Sáinz y Calcagno (1999).

complementó con la creación de una nueva moneda, el Real, la cual fue introducida a mediados de 1994 bajo la equivalencia de un real igual a 2750 cruzeiros reales.

### **CAMBIO EN LA ESTRATEGIA DE ANCLAJE DE PRECIOS**

El siguiente componente del cambio fue una transformación en la estrategia de anclaje de precios para reducir la inflación. Con ciertas variantes circunstanciales, la etapa anterior al cambio se caracterizó por el uso de controles de precios, específicamente el uso de precios máximos de venta al público, como estrategia para mitigar los costos sociales de la inflación sobre los sectores más vulnerables económicamente. Sin embargo, como se ha referido, los precios máximos provocan reducciones de la producción de bienes y servicios, crean señales confusas para la inversión privada, se realizan inversiones poco productivas y crean escasez, colas y listas de espera.

La estrategia alternativa para contribuir a cierto anclaje de los precios consistió en combinar una baja devaluación de la moneda con reducción de las barreras a las importaciones y eliminación de los controles de precios. Esto permitió tanto una recuperación de la producción en línea con la demanda, como que la competencia de productos internacionales limitara las posibilidades de incremento de precios de los productos nacionales. El arancel promedio se redujo desde 50% en 1987 a 18% en 1992 y a 13% en 1994.<sup>8</sup>

El programa de acción inmediata combinado con esta nueva estrategia de anclaje de precios mediante la competencia de productos internacionales, tuvo un significativo éxito de corto plazo, logrando reducir la inflación desde un promedio de 43% mensual en el primer trimestre de 1994 a 3% en el segundo semestre de ese año y a 1,7% en 1995.

### **POLÍTICA SOCIAL**

La política social ocupó un papel central en el proyecto de transformación iniciado en 1993. Las experiencias de reforma anteriores habían mostrado que diversos sectores percibían que los costos de las reformas se repartían asimétricamente y que los sectores de menores recursos a menudo sufrían desempleo, bajos salarios y reducción de los costos de despido para las empresas, por la flexibilización de los mercados laborales. Esta percepción había abonado el fracaso de experiencias como la de Collor de Mello entre 1990 y 1992 y como la de Carlos Andrés Pérez en Venezuela en la misma época.

Un elemento que resulta novedoso en la concepción de la política social, que sirvió de base al Plan Real, fue que la superación de la pobreza no depende solo de políticas asistencialistas (a

---

<sup>8</sup> Medialdea (2004).

menudo imprescindibles en el corto plazo) sino también de la capacidad del nuevo modelo de desarrollo de generar un crecimiento de la productividad y de la competitividad de la economía.

Por otro lado, Brasil había alcanzado niveles de pobreza y desigualdad que se ubicaban por encima del promedio latinoamericano. La corriente política representada por Cardoso tenía conciencia de la urgencia de una respuesta efectiva y sostenible a estos temas y estaban dispuestos a apartarse de la ortodoxia económica para lograrlo. El propio Cardoso, tiempo después señalaba lo siguiente:

*“Las acciones adoptadas en Brasil para la optimización del gasto social establecieron como prioridad la atención hacia los más necesitados, evitando el dispendio y la malversación. (...) Se articuló una concertación sin precedentes entre el Poder Público y los estratos más humildes, obteniéndose logros considerables en prácticamente todos los indicadores sociales.”<sup>9</sup>*

Las medidas específicas se orientaron a la creación de una red de protección social. Mediante la puesta en marcha de un conjunto de trece programas de transferencia directa de recursos a los grupos poblacionales en desventaja. Esto incluyó a los siguientes:

- Los pequeños agricultores víctimas de la sequía;
- Los niños de los hogares de menores ingresos;
- Las mujeres embarazadas y con hijos en periodo de lactancia;
- Las familias de bajos ingresos; y
- Los enfermos de HIV.

Para el soporte a las familias de bajos ingresos, se articuló un esquema de transferencias directas a las madres de familia mediante pagos vía tarjeta magnética o por medio de la credencial del ciudadano, lo que permitió eliminar la intermediación de políticos y servidores públicos. De acuerdo al testimonio del ex presidente Cardoso, dentro de un esquema de orientación a la igualdad de oportunidades, se amplió el servicio de atención médica gratuita a la población, mediante el Programa de Salud y Familia, cuya cobertura pasó a 55 millones de personas en 2003 (lo que representó un salto cualitativo importante, si se compara con una cobertura de 1.1 millones de personas registrada en 1994). Lo que representaba alrededor del 33% más pobre de la población.

Como se verá más adelante, el gobierno de Lula Da Silva, que siguió a los dos períodos de Cardoso, más que cambiar el rumbo, logró complementarlos con una profundización de la política social iniciada en 1993.

## **PRIVATIZACIONES**

Las privatizaciones en Brasil comienzan en 1990, con el gobierno de Collor de Mello. Aunque este movimiento comienza con un gobierno que fue interrumpido por una crisis política, las

---

<sup>9</sup> Cardoso (2003)

privatizaciones no se detuvieron y continuaron durante el resto de la década de los noventa. Esto confirma el reconocimiento político del fracaso del modelo de desarrollo orientado a la industrialización por sustitución de importaciones. El marco sobre el cual se desarrolla este proceso de retiro del Estado de la actividad productiva directa se establece en lo que se conoció como el Programa Nacional de Desestatización (PND). Este programa definió un marco legal y regulatorio transparente para llevar adelante los procesos de privatización, y estableció claramente los objetivos que guiarían el proceso de reversión de la participación productiva directa del sector público:<sup>10</sup>

- Permitir al Estado modificar la naturaleza de su intervención, enfocando sus acciones y recursos en la política social;
- Reducir la deuda pública;
- Incrementar la inversión privada;
- Estimular la competencia, para contribuir al mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios; y
- Fortalecer el mercado de capitales, mediante la democratización de la propiedad accionaria.

El siguiente recuadro muestra un resumen de las principales privatizaciones realizadas durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>10</sup> Goldstein (1999).

### Recuadro 1. Pasos y características de las principales privatizaciones llevadas a cabo después del cambio de 1993

<p><b>Sector petrolero:</b>  Brasil abrió su mercado petrolero en 1999 y se creó un proceso de licitación para que las compañías extranjeras pudieran explotar petróleo.  En el 2000, se removieron los controles de precios y se eliminó el monopolio que le daba a Petrobras el derecho exclusivo de importar productos petroleros. En el 2000, durante la gestión de Cardoso, se decide vender a inversionistas privados 60% de las acciones de Petrobras. El Estado cobra un royalty de hasta un 10% sobre el valor del petróleo o gas y además se define un impuesto que se cobra sobre la producción. Este segundo impuesto va principalmente al estado o región en el cual se extrae este impuesto.  En el año 2002, al menos 37 empresas petroleras estaban explorando el subsuelo brasilero, muchas de ellas en sociedad con Petrobras.</p>
<p><b>Sector electricidad y gas:</b>  La generación, transmisión y distribución de energía eléctrica paso a manos privadas desde 1996 con una participación importante de empresas extranjeras como AES Corp., CEA, ENDESA e Iberdrola  Distribución de gas comenzó un proceso de privatización desde 1996 con inversión extranjera de empresas como ENRON, Gas Natural e Iberdrola.</p>
<p><b>Sector de Telecomunicaciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En 1995 una reforma constitucional que abolió el monopolio estatal</li> <li>2. En 1996 el Senado aprobó la llamada ley mínima de telecomunicaciones, que permitió la venta de licencias para la concesión de la exploración de los celulares de banda B</li> <li>3. 1997 se aprobó la ley general de telecomunicaciones y la creación de Anatel (Agencia Nacional de Telecomunicaciones)</li> <li>4. Se realizaron subastas públicas que generaron ingresos cercanos a los US\$19.000 millones por la venta de cerca del 20% de las acciones de Telebrás. El resto de las acciones ya estaban en manos de individuos y empresas. A este monto se le suma el resultado de las concesiones de explotación de celulares y otros servicios, por un total de cerca de US\$30.000 millones.</li> <li>5. Como producto de la privatización la telefonía fija pasó de 20 a 40 millones de aparatos entre 1998 y 2007, los celulares pasaron de 7,4 a 121 millones. El número de personas con acceso a Internet alcanza hoy los 41,6 millones y el sistema está en expansión.</li> </ol>
<p><b>Sector financiero:</b>  Desde 1996 se comienza un proceso de privatización de la banca con la participación de bancos internacionales, tales como HSBC Holding del Reino Unido, Santander Central Hispano y Bilbao Vizcaya Argentaria de España.</p>
<p><b>Sector minero:</b>  En 1997 se privatiza una de las empresas de acero más grandes del sector la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). La composición accionaria está conformada por un grupo privado (el mayor accionista), una porción que se ofertó públicamente y otra participación entregada a los trabajadores.</p>
<p><b>Sector ferroviario:</b>  La Red Ferroviaria Federal (RFFSA) se privatizó entre 1996-1997 dividiendo la red en 6 grupos de redes que fueron otorgados a diferentes consorcios.</p>

Fuente: Vidal (2001); Cardoso (2008).



Cuando se evalúa la historia de los procesos de privatizaciones, se observa que se repiten consistentemente tres tipos de críticas a la transferencia de activos desde el sector público al sector privado:

- a) Que los procesos de privatización de empresas públicas han servido para la captura de beneficios por parte de los políticos y burócratas con poder de decisión, y que esta corrupción se expresa en altas comisiones, sobornos y favores recibidos desde los grupos económicos que ganan las adjudicaciones de las empresas privatizadas;
- b) Que los procesos de privatización sólo han servido para convertir monopolios estatales en monopolios privados, lo cual no logra reducir la ineficiencia propia de los monopolios (baja producción, altos precios, gastos suntuosos y no productivos), sino que más bien le “regala” a un grupo económico privado la posibilidad de obtener beneficios monopólicos (escandalosamente altos y sostenibles en el tiempo); y
- c) Que la incertidumbre regulatoria y la información privilegiada de algunos grupos asociados con los políticos y burócratas que tienen poder decisión, se traducen en procesos licitatorios poco competitivos, en los cuales hay sólo uno o unos pocos interesados y que por lo tanto el gobierno no logra obtener precios relativamente justos por los activos vendidos (en criollo, se venden los activos públicos “a precios de gallina flaca”).

El proceso brasileño de privatizaciones parece haber logrado blindarse significativamente frente a estos problemas. En primer lugar, los procesos se llevaron a cabo en un clima de transparencia y bajo criterios técnicos, lo cual permitió que en el caso brasileño no surgieran las típicas acusaciones de corrupción que habían empañado las privatizaciones en países como Argentina, Francia y México.<sup>11</sup> De acuerdo a los estudiosos de este proceso, un elemento clave en el resultado positivo de Brasil en esta materia fue que el proceso estuviese a cargo del Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES), lo cual protegió el proceso de las presiones políticas que pugnan por obtener dividendos económicos a expensas de la limpieza técnica del mismo.

En segundo lugar, la apertura de la competencia en el sector o industria respectiva, como paso previo al proceso de privatización, permitió que se alcanzaran los objetivos de eficiencia en la gestión y operación de las firmas privatizadas, y que la industria mostrase niveles de competencia efectiva, con resultados consistentes con la competencia en términos de precios y calidad de servicio.

Finalmente, el haber concebido el proceso de privatizaciones como un proceso gradual, permitió hacer los ajustes que generaran la confianza necesaria para atraer a un número elevado de competidores (participantes de las subastas), lo cual permitió lograr precios relativamente justos por los activos vendidos. La manera como se afinó el proceso y el correspondiente marco regulatorio

---

<sup>11</sup> Goldstein (1999)

permitió que se redujese la prima de riesgo exigida por los interesados para realizar las inversiones en las empresas privatizadas.

Un aspecto clave en este proceso fue el acompañamiento de las privatizaciones con la creación de agencias regulatorias sectoriales, con un diseño institucional que las protegía de la captura por parte de grupos de interés, con cierta autonomía de las presiones políticas cortoplacistas, pero obligadas a rendir cuentas ante el Congreso y responsables sobre el cumplimiento de sus objetivos.

## **RESULTADOS INMEDIATOS Y PRELIMINARES DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO**

Hasta ahora hemos evaluado el modelo de desarrollo inicial, sus resultados socioeconómicos más importantes, los disparadores del cambio y las principales características de la transformación o cambio de modelo de desarrollo iniciado en 1993. En las secciones siguientes se evalúan los resultados sociales y económicos observables después de la transformación estructural de la economía brasileña.

Debido a la cercanía relativa de los cambios, se evalúan los resultados inmediatos así como las tendencias que pueden observarse en los años recientes. Un elemento importante en este análisis es la continuidad de los cambios que se ha observado durante los dos períodos de gobierno de Lula da Silva. Antes de alcanzar la presidencia de Brasil, Lula fue crítico de las reformas estructurales y de su orientación a utilizar mecanismos de mercado para alcanzar metas sociales y de desarrollo humano en general.

Cuando este político de izquierda se perfilaba como virtual ganador de las elecciones del 2002, los mercados reaccionaron con pesimismo, ya que se esperaba una reversión populista de los cambios iniciados por Cardoso. Sin embargo, su desempeño sorprendió a propios y ajenos: Lula no revirtió la senda de transformaciones iniciada en 1993, profundizó la creación de una base de productividad para el desarrollo y el único viraje fue una profundización de la política social.

### **RESULTADOS SOCIALES GLOBALES: INFLACIÓN, POBREZA E INEQUIDAD**

Como hemos señalado, los resultados sociales de la reforma no se hicieron esperar. La inflación se redujo dramáticamente y mejoraron los indicadores absolutos y relativos de pobreza e indigencia. La inflación anual pasó de alrededor de 2000% en 1993 a 16% en 1996, a 7% en el 2000. Aunque hubo un repunte inflacionario en el 2003, cuando los precios crecieron 15%, entre los años 2000 y 2008 la inflación promedio anual fue de 7%. Este repunte de 2003 respondió a la incertidumbre y el pesimismo originados por el triunfo de Lula en las elecciones de 2002. Sin embargo, en los años posteriores al 2003, la inflación recuperó su senda de desaceleración y cerró en el 2007 en 3,6% y en el 2008 en 5,7%.

Algo similar ocurrió con la pobreza. En 1993, el 45% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras el 20% clasificaba en lo que se denomina indigencia o pobreza extrema. Para el año 1996, estas cifras habían caído a 36% y 14% respectivamente. Esta tendencia se acentuó en los años siguientes. En el 2007, la pobreza cayó al 30% de la población mientras la indigencia se redujo al 8,5% de la población brasileña. Estos cambios representan mejoras sin precedentes en la historia de Brasil.

Como se ha señalado, un elemento clave de esta nueva concepción de la política social, es que se concibe a esta como no reñida con la creación de riqueza, sino más bien como complementaria de esta. El crecimiento de la productividad y la competitividad de la economía es una fuente de recursos para el combate de la pobreza, tanto en términos de una redistribución del ingreso no distorsionante de la disposición a invertir de las empresas, como en términos de la generación de nuevas oportunidades productivas.

Por supuesto, para que el nuevo modelo fuese políticamente potable y socialmente legítimo, el cambio debía reflejarse en una mejora cuantitativa y cualitativa del ingreso de los sectores más pobres. A este respecto, el mismo ex presidente Cardoso señalaba lo siguiente en el año 2003:

*“Una importante contribución para la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso fue el aumento del valor real del salario mínimo. De 1994 al 2000, el salario mínimo creció 27% en términos reales y se duplicó en relación al costo de la canasta básica, alcanzando su nivel más alto desde su creación en 1940. (...) Como país hemos contribuido en elevar los indicadores sociales de la región en su conjunto y, probablemente, también hemos aportado métodos como la redistribución del gasto— sin perder de vista el objetivo de la universalización — para lograr una reducción continua en los niveles de pobreza.”<sup>12</sup>*

Para complementar estas cifras se tiene que de acuerdo a datos de la Cepal, la participación en el ingreso total del 40% más pobre de la población pasó de 9,6% en 1990 a 12,7% en el 2007.

El siguiente recuadro muestra un resumen de las principales políticas sociales emprendidas por Brasil en los últimos años.

---

<sup>12</sup> Cardoso (2003)

**Recuadro 2. Principales programas sociales**

PROGRAMA	CONCEPTO
Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)	Este programa otorga financiamiento a los agricultores que utilicen mano de obra familiar, entre otros requisitos. Su objetivo es apoyar a los agricultores y sus familias en la construcción de un patrón de desarrollo sustentable, buscando el aumento y la diversificación de la producción agrícola.
Programa de Adquisición de Alimentos (Paa) el cual forma parte del Pronaf	Este programa fue creado en el 2003 y busca promover y estimular la agricultura familiar y también garantizar el acceso a alimentación barata y de calidad a la población de pocos recursos. El Estado sin licitación y de acuerdo a una tabla oficial de precios compra productos alimenticios al pequeño agricultor. El programa integra a distintos sectores al crear mecanismos de comercialización para la agricultura familiar y abastecer a varios programas alimentarios gubernamentales. En 2007 benefició a 92.372 pequeños agricultores, aplicando unos 105 millones de dólares, duplicó sus cifras en dos años.
Programa de Seguro Exclusivo para la Agricultura Familiar	Es un póliza de seguro a los cultivos de los agricultores familiares que realizan financiamientos en el PRONAF. Se aplica a cultivos como algodón, arroz, porotos, manzana, maíz, soya y trigo, entre otros.
Programa Universidad para Todos	Se otorgan becas de estudio, integrales o parciales, a estudiantes en universidades privadas. A cambio a las universidades que participen en el proyecto se les otorgan exenciones tributarias.
Fondo de Desarrollo para la Educación Básica	Sumas importantes de recursos provenientes de impuestos y transferencias de Estados y municipios son invertidos en educación infantil, enseñanza básica y media, y educación de jóvenes y adultos.
Programa Brasil Sonriente	Política diseñada por el gobierno federal que tiene como objetivo ampliar la atención a una mayor población y mejorar las condiciones de salud bucal de la población de pocos recursos
Servicio de Atención Médica de Urgencia	Programa que presta atención a la población en caso de emergencia y reducir el número de fallecidos por falta de atención, reducir el tiempo de hospitalización.
Programa Farmacia Popular	Un programa del Ministerio de Salud que busca mejorar el acceso de la población a los medicamentos. Uno de sus objetivos principales es ayudar a las personas que no tienen los recursos suficientes para adquirir los medicamentos de los tratamientos médicos. El programa ofrece un número de medicamentos lo que permitió ampliar el acceso de la población a los medicamentos, beneficiando a las personas que tienen dificultades para realizar tratamientos médicos debido al costo de los remedios, lo cual dispone de cerca de 84 medicamentos con descuentos de hasta 85%).

### RESULTADOS SOCIALES ESPECÍFICOS: EDUCACIÓN

Uno de los pilares de la transformación socioeconómica fue el llevar educación a los sectores socialmente más vulnerables. En términos globales, la matrícula en el primer nivel educativo pasó de 88% en 1993 a 94,4% en el 2005. La matrícula en el segundo nivel (educación secundaria) muestra el mayor cambio relativo de todos los países de América Latina y el Caribe, al pasar de 18,3% en 1993 a 78,6% en el 2005. En el tercer nivel también se observan cambios positivos: la matrícula pasó de 13% en 1995 a 25,5% en el 2005. Durante el período 1995-2005, el gasto total en instituciones educativas de Brasil aumentó en 63%, lo cual es una cifra muy significativa, si se le compara con el incremento de 42% en el mismo período, registrado en los países de la OCDE.

Estos cambios globales, también se reflejan en los grupos más vulnerables y más sensibles a negativas dinámicas de exclusión social. Como señalaba el ex presidente Cardoso:

*“Entre los niños del sector más pobre, el acceso a educación se elevó de 75% en 1992 a 93% en 1999, en tanto que para el grupo de niños de raza negra aumentó de 79% a 93%.”*

Además de todos estos logros de inclusión, en lo que respecta a la matrícula escolar, podemos añadir otras cifras complementarias que son elocuentes con respecto al rol de la educación en el nuevo modelo de desarrollo adoptado por Brasil desde 1993:

- Mientras entre 1909 y 2002 se construyó en todo Brasil un total de 140 escuelas técnicas. Entre 2002 y 2010 se crearon 354 nuevas;
- El número de personas con estudios de maestría aumentó de 5.000 en 1993 a 35.000 en 2006 (un cambio de proporciones similares se registra en el número de personas con estudios de PhD);
- Entre 2008 y 2010, en alianza entre la Asociación Industrial Brasileña y el Ministerio de educación, se ofrecerán 16,2 millones de nuevas oportunidades en educación básica, profesional y tecnológica
- Entre 2008 y 2010, en alianza entre la Asociación Comercial Brasileña y el Ministerio de educación se ofrecerán 9,1 millones de nuevas oportunidades en educación básica, profesional y tecnológica

## **RESULTADOS ECONÓMICOS: FOCO EN LA PRODUCTIVIDAD**

En el proceso de diseño y puesta en marcha de la transformación de Brasil, se asignó un rol relevante a la recuperación de la productividad del aparato industrial. El país siempre apostó por la innovación tecnológica como la base del crecimiento, quizá con la ventaja del tamaño del mercado interno. Para ello, en la etapa previa al cambio de 1993, se crearon instituciones públicas de investigación y desarrollo, tales como la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa, por sus siglas en portugués) o el Instituto Nacional de Investigación Aeroespacial (INPE, por sus siglas en portugués).

El punto débil de este esquema estuvo en el modelo de desarrollo estatista y excesivamente interventor, el cual distorsionó las señales de precios y beneficios que deben guiar a la inversión privada, contribuyendo al declive de la productividad industrial. Esto lo tenían claro quienes crearon las bases de la transformación iniciada por Cardoso. El cambio se orientó a una recuperación de la productividad sobre la base de lo existente. Es así como instituciones como Embrapa jugaron un papel relevante en el nuevo modelo de desarrollo.

A partir de esta orientación, Brasil ha hecho avances específicos sobre la base de una orientación tecnológica mundialmente competitiva. Brasil tiene así, por ejemplo, la agricultura tropical más competitiva del planeta y ha sentado las bases para que germine la industria de la biotecnología. Entre 2002 y 2003, el número de empresas de biotecnología brasileñas llegó a 213 empresas, cifra no despreciable cuando se le compara con las cifras correspondientes a otros países: China: 136; EEUU: 1497; India: 96.

Otro elemento que destaca en el caso brasileño, es el grado de especialización regional. En este sentido destacan los siguientes ejemplos:

- Caso Manaus: En esta región se desarrolló una zona franca, con incentivos tributarios específicos, lo cual permitió la ubicación de productores de electrodomésticos y otras empresas tales como, Nokia, Honda, etc.
- Caso Minas Gerais: en esta región se ha desarrollado un sistema de aglomeraciones (clusters) de innovación basado en biotecnología, incentivos fiscales y en cooperación entre firmas locales, universidades, institutos públicos de investigación y empresas transnacionales; como ejemplo específico se tiene a los laboratorios locales especializados en biología molecular y celular, genética animal y bioquímica.
- Caso Bahía: en esta región del noreste brasileño se ha apuntado al desarrollo de la cadena de valor del turismo con inclusión social, lo cual comprende programas de capacitación masiva en computación, inglés, educación ambiental, ingeniería civil, negocio hotelero, agricultura orgánica, diseño y apicultura.

Todo esto ha formado parte del nuevo modelo de desarrollo, el cual apunta deliberadamente a la recuperación de la productividad, con base en el mejoramiento educativo a todos los niveles, en el fortalecimiento de la investigación tecnológica aplicada a la industria y en un rol protagonista del Estado como facilitador, coordinador y agente clave en la superación de las fallas de los mercados para logra apuestas globalmente competitivas.

## **CONCLUSIONES**

Como se ha analizado, el caso brasileño ilustra muy bien las diferencias de resultados sociales y económicos de dos modelos de desarrollo diferentes. En el primer caso, un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, en la protección sostenida de la industria local mediante aranceles y subsidios, en la exacerbación del Estado-empresario, y en controles de los principales precios de la economía, se tradujo en una reducción significativa de las capacidades productivas y competitivas de la economía. Bajo ese modelo, se distorsionaron las señales que debían orientar a las inversiones hacia las oportunidades más productivas y con ventajas de costo y de valor en la competencia internacional. En correspondencia con esto, el esquema de desarrollo inicial produjo como principal resultado una creciente deuda social, una significativa desigualdad de oportunidades y un mecanismo de reforzamiento exponencial de la pobreza.

El nuevo modelo de desarrollo, llevado a adelante desde 1993, se basó en una lógica socioeconómica diferente de la del modelo pasado y diferente también de los esquemas llamados neoliberales. El nuevo modelo, iniciado por el presidente Cardoso y profundizado por el presidente Lula Da Silva, parte de la idea de que se deben crear mercados relativamente eficientes que guíen a los inversionistas hacia oportunidades productivas, y al mismo tiempo el Estado debe asumir un rol coordinador y facilitador de la cooperación público-privada para generar crecimiento económico con justicia social.

Brasil es así un interesante ejemplo de cómo es posible llevar adelante un cambio de políticas públicas orientadas al desarrollo, con una sólida base social y críticas consideraciones de inclusión de las mayorías nacionales. Después de transitar décadas de un modelo en el cual el Estado ahogaba el desarrollo de las fuerzas productivas, este país se atrevió a iniciar un cambio fuera de la falsa dicotomía entre populismo y neoliberalismo. Este es un claro ejemplo de un giro de políticas que combina el estímulo al crecimiento competitivo con un claro énfasis en la inclusión social, en la generación de oportunidades para los sectores que habían sido marginados y en el cumplimiento de metas de superación de la pobreza, bajo un esquema de sostenibilidad de largo plazo.

Después de que en los años posteriores al cambio algunos analistas e investigadores fuesen escépticos sobre el despegue de Brasil, el país dio un giro hacia la recuperación de tasas de crecimiento de alrededor del 5% anual. Entre 1996 y el 2006, Brasil recibió un promedio de inversión internacional de alrededor de 20 mil millones de dólares por año. Como corolario de este proceso, un número de empresas brasileñas han traspasado las fronteras del país y se ha convertido en lo que se denomina las Translatinas. Empresas como la Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, la acerera Gerdau o el banco Itaú, son en la actualidad sólidas transnacionales de origen brasileño, que exportan productos y servicios e importan bienestar.



En el año 2009, y a pesar de los efectos económicos de la crisis financiera global iniciada a mediados del año 2008, en Brasil ha comenzado a resurgir el “largoplacismo”. Bradesco, uno de los principales bancos del país, inició en este año el ofrecimiento voluntario de créditos hipotecarios a plazos de veinte y treinta años. Así como el caso de Joao Ribeiro, ilustrado en la introducción, millones de brasileños han percibido que la justicia social llegó para quedarse, porque se construye con bases sólidas.

## **LECTURAS RECOMENDADAS**

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006. Washington. [http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006_esp.pdf).
- Kantitz, S. (1995). Brazil: The Emerging Economic Boom 1995-2005. Mcgraw-Hill. October, 1995.
- Sabino, C. (1999). El Fracaso del Intervencionismo: Apertura y Libre Mercado en América Latina. Editorial Panapo, Caracas, 1999. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/Sabino-brasil.htm>

### **EN MATERIA EDUCATIVA:**

- Godoy, L. (2004). Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. Serie políticas sociales N° 99. Cepal.
- Guimaraes de Castro, M. (2002) Evaluación educativa: instrumento inductor de la reforma de la enseñanza media en Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, Abril de 2002.  
[http://www.inep.gov.br/download/internacional/idioma/Evaluaci%C3%B3n%20educativa\\_instumento%20%20inductor%20de%20la%20reforma%20de%20la%20ense%C3%B1anza%20media%20en%20Brasil.pdf](http://www.inep.gov.br/download/internacional/idioma/Evaluaci%C3%B3n%20educativa_instumento%20%20inductor%20de%20la%20reforma%20de%20la%20ense%C3%B1anza%20media%20en%20Brasil.pdf)

### **EN MATERIAL DE ESPECIALIZACIÓN REGIONAL:**

- Ferraro C. y Francisco Teixeira. (2009). Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL-SEBRAE. Serie Desarrollo Productivo N°186. Cepal.  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/35735/lcl3005e.pdf>

### **EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL:**

- Villatoro, P. (2004). Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. División de Desarrollo Social. Serie políticas sociales N° 87. Cepal.  
<http://www.grupochoflavi.org/php/doc/documentos/Preduccion.pdf>

**EN MATERIA DE TECNOLOGÍA:**

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). Brasil atiende llamado de mayor innovación tecnológica. Artículos BID.  
<http://www.iadb.org/articulos/2006-07/spanish/brasil-atiende-llamado-de-mayor-innovacion-tecnologica--3190.html>

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Baer, W. (1989). *The Brazilian Economy: growth and development*, New York: Praeger.
- Beghin, N. (2008). *Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges*. Background paper of the project "From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World", Oxfam International 2008.
- Bruneau, T. y Philippe Faucher. (1981). *Authoritarian Capitalism: Brazil Contemporary Economic and Political Development*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Cardoso, F. H. (2003). *Presentación del Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre el Tema "Beneficios y Costos de la Globalización: una perspectiva latinoamericana"*. Banco de México.
- Cardoso, F. H. (2004). *Más allá de la Economía: interacciones de la política y desarrollo económico*, Revista de la Cepal 83, Agosto 2004
- Cardoso, F. H. (2004b). *Democracia y Desarrollo*, Discurso en la Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 3 de marzo de 1995
- Cardoso, F. H. (2008). *Pasado y Presente de las Privatizaciones en Brasil*, Diario El Comercio, Lima, Perú, 10 de agosto de 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2008). *Panorama social de América Latina 2008*.
- Daland, R. (1967). *Brazilian Planning: development, politics and administration*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Dornbusch, R. y Sebastian Edwards. (1989). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Working Papers. Country Economics Department, the World Bank, December 1989, WPS 316
- Evans, P. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Goldstein, A. (1999). *Brazilian Privatization in International Perspective: The rocky path from state capitalism to regulatory capitalism*, *Industrial and Corporate Change*, Dec 1999; vol. 8, issue 4
- Medialdea G., B. (2004). *El "Éxito" del Plan Real: Inestabilidad Financiera y Regresión Social en la Economía Brasileña*. *Oikos: Revista de la Escuela de Administración y Economía*, N°. 17, 2004
- Rabello de Castro, P. y Marcio Ronci. (1991). *Sixty Years of Populism in Brazil*. En Dornbusch, R. y Edwards, R. Eds. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Sáinz, P y Alfredo Calcagno (1999). La Economía Brasileña ante el Plan Real y su Crisis. Serie Temas de Coyuntura. Cepal.

Vidal, G. (2001) Privatizaciones, Fusiones y Adquisiciones: Las Grandes Empresas En América Latina. Anthropos Research & Publications

Weyland, K. (2002). The Politics of Market Reform in Fragile Democracies, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.