

Traducción de
EDUARDO L. SUÁREZ
Y
GRACIELA SALAZAR

ANTÓNIO JOSÉ AVELÁS NUNES

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO

*La economía política del
"modelo brasileño de desarrollo"*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en portugués, 1983
Primera edición en español, 1990

ABREVIATURAS

AID	Asociación Internacional para el Desarrollo
BNDE	Banco Nacional de Desarrollo Económico
BNH	Banco Nacional de la Vivienda
CDI	Consejo para el Desarrollo Industrial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIP	Consejo Interministerial de Precios
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
DIEESE	Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos
FGTS	Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ORTN	Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional
PAEG	Plan de Acción Económica del Gobierno (1964-1966)
PASEP	Plan de Formación del Patrimonio del Servidor Público
PIS	Plan de Integración Social
SUMOC	Superintendencia de la Moneda y el Crédito

Título original:

Industrialização e desenvolvimento. A economia política de "modelo brasileiro de desenvolvimento"

© 1983, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal

(Separata del Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra)
ISSN 0303-9773

D. R. © 1990, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. DE C. V.
Av. de la Universidad, 975; 03100 México, D. F.

ISBN 968-16- 3537-X

Impreso en México

INTRODUCCIÓN

Es pertinente recordar otro aspecto de la relación entre ideología y visión del mundo. Este aspecto cognocitivo precientífico que es la fuente de nuestra ideología es también la condición de nuestro trabajo científico. Ningún nuevo arranque de ninguna ciencia es posible sin él. Por su mediación adquirimos material para nuestro esfuerzo científico y algo que formular, que defender, que atacar. Nuestro aprovisionamiento de hechos y herramientas crece y se rejuvenece en el proceso. Y por consiguiente, aun cuando procedamos lentamente debido a nuestras ideologías, no podríamos de ninguna manera proceder sin ellas.

J. SCHUMPETER,
"Science and ideology", 1949

1

La mayor parte de las publicaciones relativas a los problemas económicos de los países subdesarrollados que se produjeron hacia el inicio de la década de los cincuenta, era una "mercancía" de exportación en las "metrópolis" antiguas y modernas. Durante este periodo, la problemática del desarrollo económico dominó la preocupación de los economistas, sobre todo por aquellos problemas que habían surgido en los países recién liberados del colonialismo. Estos escritos estaban en consonancia con el ambiente de la *guerra fría*, que se encontraba en augé, y muchas veces eran alimentados por consideraciones derivadas, conciente o inconcientemente, del interés político (y otras veces sólo por intereses estratégicos) de las potencias dominantes.

Algunos intentaron aplicar a los países subdesarrollados cuadros teóricos y soluciones de política económica con fundamentos keynesianos. Sin embargo, no tardó en aparecer la crítica al keynesianismo, en especial en Estados Unidos, donde esa crítica se desarrolló sobre todo con base en la elaboración de teorías de la escuela monetarista de Chicago, de la que Milton Friedman es el primer exponente.

Los monetaristas, como adversarios de todas las normas que regulan la actividad económica, confunden el *capitalismo* con el *capitalismo de libre competencia*; al mismo tiempo, sustentan que las crisis económicas son resultado de políticas erradas, extrañas y contrarias a la lógica del capitalismo. El origen de todos los errores y dificultades que se oponen al desarrollo normal de las economías capitalistas iba a residir esencialmente en las políticas keynesianas de pleno empleo, que generan un intervencionismo estatal *contranatura*, presiones inflacionarias, ineficiencia económica y un desempleo que va en aumento.

Los monetaristas aplican estos mismos cuadros teóricos a los países subdesarrollados, en los que sus propuestas tendrían una absoluta validez pa-

ra lograr el dominio de la política económica, y así desviar cualquier tipo de intervención del Estado como elemento planificador y dinamizador del desarrollo económico. Todo lo que necesitan los países subdesarrollados puede resumirse en “un mercado capitalista vigoroso y libre” (Milton Friedman). Lo demás será obra de la “mano invisible” de las fuerzas del mercado, y de los mecanismos de libre competencia.

Esos principios deberían ser igualmente válidos en el ámbito de las relaciones internacionales: los países subdesarrollados se convertirán solamente en economías abiertas, sin ninguna restricción a la inversión extranjera, sin ninguna política que salvaguarde sus recursos naturales, sin protección a la industria naciente, sin restricciones a las importaciones, sin apoyos a las exportaciones, y sin ningún control sobre el comercio de divisas.

De esta manera, los países subdesarrollados quedarían confiados a las “leyes” de un mercado de cambios sin control, lo que no es sino el reflejo de los intereses dominantes en el contexto del capitalismo mundial, que tiene como objetivo subordinar la suerte de esos países a los intereses de las grandes empresas multinacionales y a los intereses estratégicos de Estados Unidos, del mismo modo en que sucedió durante el primer cambio libre de moneda, cuando la entonces hegemonía del capitalismo británico protegió sus intereses económicos y estratégicos. Esto significó, para los territorios que todavía no habían alcanzado la industrialización, sujetarse económica y políticamente al imperialismo británico, en especial a los territorios coloniales.

2

Por lo que se refiere a América Latina, es cierto que las concepciones y propuestas de inspiración monetarista comenzaron a tener influencia muy pronto, porque se canalizaron, principalmente, a través de los famosos *planes de estabilización* que el Fondo Monetario Internacional había impuesto a los países que enfrentaban dificultades en sus balanzas de pagos.¹

Pero la realidad fue que al inicio de los cincuenta principió América Latina un movimiento de respuesta al “falso sentido de universalidad” de la teoría económica elaborada en las grandes universidades de Estados Unidos y del viejo continente.

Los economistas que se reunieron en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la dirección de Raúl Prebich, y que habrían de constituir el núcleo que lanzó el estructuralismo latinoamericano, comprendieron, por un lado, que la teoría económica dominante en los grandes centros de los países capitalistas, desde donde se dirigía a todo su espacio de dominio, no se preocupaba por los problemas de los países subdesarrollados. Por otro lado, tomaron conciencia de que “la teoría (económica) es, en gran medida, una racionalización de los intereses que predominan en los países industrializados, en donde ésta se iniciara y se desarrollara con posterioridad”, según lo resaltó con inteligencia G. Myrdal.² Los estructuralistas, concientes de que los fenómenos económicos no se llevan a cabo en el vacío sino dentro de un cuadro histórico, social, político

e institucional de cada país en particular, procuraron estudiar los problemas de sus países “a la luz de una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretendía aplicarse”, tal como lo resaltara Osvaldo Sunkel en 1958, cuando introdujo su importante estudio sobre la inflación en Chile desde una “perspectiva heterodoxa”.³

Es importante resaltar que los estructuralistas latinoamericanos entraron en una “guerra abierta” con las tesis y políticas económicas de tipo monetarista, toda vez que criticaron los “modelos de crecimiento” de inspiración keynesiana, los que hacían de la formación del capital su punto central y que tenían como objetivo el aumento *cuantitativo*, en el corto plazo, de las riquezas agregadas que definían el crecimiento, en especial el producto nacional bruto (PNB), sin tomar en cuenta los *cambios estructurales y cualitativos* proyectados a *largo plazo*, sin los cuales todo estructuralista entiende que no se dará el *desarrollo* de los países subdesarrollados. Como se verá más adelante, fue en contra de los fundamentos teóricos y de los resultados prácticos de esas “políticas monetaristas” que los estructuralistas erigieron sus propias concepciones teóricas y sus propuestas de política económica. Estas concepciones debían ser extraídas del estudio de la historia de sus respectivos países, del análisis de sus estructuras económicas, sociales y políticas tan complejas que los caracterizan, de tal modo que se pudieran comprender y dirigir, con base en ellas, los procesos de transformación económica y social capaces de ayudar a liberar a sus pueblos.

Puede decirse que la esencia de esta polémica latinoamericana radica en una comprensión diferente de lo que es el subdesarrollo, y en una distinta concepción de los caminos y el sentido del desarrollo, aunque esta polémica, por una parte, se encuentre centrada en los problemas que en esa época afligían de manera especial a los países de América Latina (sobre todo la inflación) y, por otra parte, esté orientada particularmente hacia los aspectos relativos a la política económica (críticas al cambio libre, defensa de una política activa de desarrollo basada en la industrialización).

Si se reduce la teoría económica a una teoría de mercado, “los neoclásicos de la actualidad —observaba con crueldad Joan Robinson en 1962—⁴ se refugian en la elaboración de fórmulas matemáticas que cada día son más minuciosas, y se enojan cuando se les pregunta sobre lo que quieren hacer”. Qué bien. Los estructuralistas cuestionaron el propio paradigma neoclásico de una sociedad constituida por *hombres económicos* que actúan *individualmente* y obedecen al principio de sacar el máximo de utilidades, sin dejar que los grupos y clases sociales, asociaciones de clase y otras estructuras sociales, tengan un lugar para que puedan organizarse, para que consideren el papel del Estado y el ámbito histórico e institucional en el cual se desarrolla el proceso económico. Fueron ellos quienes denunciaron la utilidad limitada de los complicados modelos de crecimiento puramente económico y también se esforzaron por demostrar que no es posible comprender la realidad de los países subdesarrollados si los factores sociales y políticos no se incorporan a la teoría del desarrollo económico, a fin de transformar la teoría económica general en una *teoría social* —como dice Myrdal—,⁵ sin permitir la confusión causada por las complejas construccio-

nes econométricas de la elaboración neoclásica, en las cuales no tienen lugar aquellos factores sociales y políticos, y en donde difícilmente podrá insertarse esa *teoría social* de la que habla Myrdal. En estas construcciones —como el mismo Myrdal resalta en otro trabajo— la utilización de fórmulas matemáticas puede “facilitar el proceso de fuga para explicar con claridad las hipótesis de partida, además de que puede olvidarse la influencia que ejercen las valoraciones en los conceptos fundamentales de la teoría”.⁶ Desde nuestro punto de vista, el sentido más profundo de la polémica entre los estructuralistas y los monetaristas en América Latina radica —precisamente como esperamos demostrar con posterioridad en este trabajo— en el rechazo, por parte de los primeros, de la aplicación mecánica de los esquemas y modelos neoclásicos a los países desarrollados (en especial a América Latina), porque se entiende que, a partir de ellos, no se resuelve ninguno de los problemas económicos y sociales de estos países.

Los estructuralistas procuraron demostrar —en defensa de sus puntos de vista y, sobre todo, con base en los trabajos de Raúl Prebisch— la no confirmación por los hechos del supuesto fundamental de las teorías neoclásicas, según las cuales el aumento de la productividad dentro de un sistema de concurrencia tiende a difundirse por toda la comunidad, ya sea por la vía de los aumentos en los salarios o por la vía de la baja en los precios de los productos. El punto flaco de tales teorías consiste exactamente —como lo resaltaron los estructuralistas— en el hecho de que han ignorado la estructura económica y social propia de cada sociedad y su análisis ha prescindido de los elementos sociales y políticos considerados como elementos exógenos perturbadores del curso armónico de los fenómenos.

3

Joan Robinson, en un artículo de 1972, retomaba su crítica a quienes elaboraran teorías complicadas “que nada tienen que ver con la realidad” y concluía que “a pesar de que era un lujo demasiado caro para el llamado mundo en desarrollo” hacia esos países continuaban “exportándose, en combinación con armamento, las doctrinas del *laissez-faire* y el libre juego de las fuerzas del mercado, impidiéndoles así encontrar alguna salida para resolver su situación (...) insostenible”.⁷

Es muy cierto que estas observaciones tienen plena validez en la actualidad, y tal vez se ven forzadas en esta época en que la propagación es más intensa que en cualquier otro periodo posterior al inicio de la década de los sesenta, gracias a una política deliberada por parte del *establishment*, a las virtudes de la iniciativa privada y a la “filosofía” de que todos los males de los países subdesarrollados se resolverán por la vía del crecimiento económico estructurado por esas *engines of growth* que serían las multinacionales, siempre y cuando no se pusieran obstáculos para su actuación.

En la actualidad los resultados de la aplicación de estos principios se han hecho patentes por los desastres sucesivos de la política económica desarrollada en Chile a partir de 1973; en Uruguay a partir de 1974; en

Argentina a partir de 1976 (con ciertos *avances*); y en Brasil bajo el dominio del régimen militar. Sin embargo, no existe duda de que hoy se tiene una comprensión más clara de que tales teorías, proclamadas como “científicas” y libres de “impurezas” que representarían la ponderación de todo tipo de elementos sociopolíticos, finalmente se encuentran al servicio de los intereses económicos, sociales y políticos de las clases dominantes en cada país y dentro de la escala mundial.

Como parte de este esfuerzo de denuncia, de comprensión y de esclarecimiento, los estructuralistas latinoamericanos tuvieron un papel de indiscutible importancia, no obstante las limitantes de sus análisis. Así se expresó no hace mucho uno de sus más elevados exponentes, Raúl Prebisch, el economista argentino que fuera director de la CEPAL y secretario general de la CNUCED: “la falta de correspondencia con la realidad que los razonamientos neoclásicos encierran, no significa que carezca de influencia práctica. En realidad, las teorías económicas no acostumbran aceptarse sólo por su valor intrínseco, sino porque responden a intereses y aspiraciones de quien tiene la influencia necesaria para imponerlas. Así, cuando se recurre al empleo de la fuerza para enfrentar la crisis del sistema, las condiciones se vuelven favorables para aplicar ciertos principios del liberalismo económico, aunque estén en forma adecuada para que correspondan a aquellos intereses y aspiraciones que no siempre van acompañados de un virtuosismo inteligente. Sólo que este reflorecimiento tardío del liberalismo económico exige que se sofoque el liberalismo político.”⁸

4

El objetivo de nuestro trabajo se inserta en este esfuerzo por comprender la crítica de tales tesis monetaristas cuando se aplican a los países subdesarrollados y al proceso de su desarrollo económico. Nuestra atención se centró en los países de América Latina, que están funcionando como auténticos laboratorios experimentales de muchas y terribles experiencias dentro del dominio económico. Sin embargo, nuestro trabajo analítico incidió de manera particular sobre el modelo brasileño de desarrollo, al que un autor se refirió hace poco como el ejemplo del “monetarismo ecléctico”.⁹

Esto se debe, por un lado, a que la población brasileña representa cerca de la tercera parte de la población de América Latina y, además, Brasil, en su dimensión continental, simboliza la tragedia y la esperanza de los pueblos de la región. Por otro lado, la experiencia brasileña, a juzgar por los aplausos que despertó y por la onda de condenas que cayeron sobre este país, se nos presenta como una representación de aquello que queremos demostrar: que el “éxito” de unos puede ser la degradación de vida de otros; que la “abundancia” de unos pocos puede significar tan sólo otra cara de la miseria de muchos; que cierto tipo de industrialización y cierto *estilo de desarrollo*¹⁰ no pueden conducir, finalmente, a terminar con el subdesarrollo y la dependencia, si es que no conducen en cierto sentido al agravamiento de la situación; que la lección del “milagro brasileño” puede

llevarnos a concluir que el problema del subdesarrollo (o el problema del desarrollo de los "países subdesarrollados") es una cuestión que los economistas no podrán abordar con eficacia si no la igualan en términos de modelos alternativos por el camino del capitalismo, y hasta puede concluirse que el subdesarrollo es un *problema político* que exige, ante todo, una *solución política*.¹¹

Convencidos de que "el Brasil de hoy constituye un caso de elección para el estudio del desarrollo" (Celso Furtado), nos introducimos de lleno en la empresa de "descubrir" el Brasil.

Nuestra preocupación era, a partir de una perspectiva crítica, detectar las grandes líneas de fuerza que constituyen la lógica interna del "modelo brasileño de desarrollo" y del "milagro económico brasileño", para después poner al descubierto las contradicciones, limitaciones y fracasos del modelo de industrialización y del estilo de desarrollo, estructurados dentro del ámbito del capitalismo, a la luz de un "monetarismo ecléctico" en donde el Estado capitalista y las empresas multinacionales fueron los principales actores que llevaron una estrecha *solidaridad orgánica*.

Hemos desarrollado nuestra investigación totalmente concientes, al igual que James Tobin, de que "el economista no puede preservar su obra científica de los supuestos ideológicos que son el resultado de su visión inicial" sobre el proceso económico y social en general, y de las cuestiones que se propone estudiar, en especial.¹² También hemos estado concientes de que, si esa visión precientífica y extracientífica del proceso económico y de lo que en él se considera importante es el origen (y el resultado) de nuestra propia ideología, también es, dentro de la concepción de Schumpeter, "la condición previa de nuestro trabajo científico", sin la cual "no es posible obtener ninguna nueva orientación en ninguna ciencia".¹³

5

Los grandes centros de producción ideológica al servicio del capitalismo dominante no desisten de proclamar que "la corporación internacional, más que ninguna otra institución, se ocupa del propio hombre", y proponen a las grandes empresas multinacionales como "el instrumento principal para sacar al mundo de la cultura tradicional de la pobreza y llevarlo a la cultura de la abundancia".¹⁴ Lo que de este modo se pretende inculcar no es sólo la excelencia de las empresas multinacionales como vehículo de desarrollo "al servicio del hombre". Es esencial la afirmación de que los modelos de la "cultura de la abundancia", desarrollada en los países capitalistas dominantes y partidaria de los intereses del *big business*, deben regular el desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo. De esta forma se pretende señalar esta "cultura de la abundancia" como el paradigma a seguir en los países subdesarrollados, sometidos a una especie de *colonización cultural* por parte de las "metrópolis" capitalistas, quienes están empeñadas en hacer de estos países simples *satélites culturales*.¹⁵

Durante cierto periodo, especialmente en el contexto de América Latina, la coyuntura internacional manifestó poca inclinación hacia una perspectiva optimista sobre el futuro de este estilo de desarrollo. A mediados de 1969, Nelson Rockefeller escribió, en su resumen presentado al presidente Nixon después de una misión oficial encomendada por la Casa Blanca que lo llevó a visitar 26 países de América Latina, lo siguiente: "De momento existe únicamente un Castro entre las 26 naciones del hemisferio, pero puede que existan varios en el futuro." Poco optimista (desde su perspectiva), Rockefeller declaraba que la "cuestión de saber si los sistemas de libertad en el orden y la justicia (léase el sistema capitalista) van a continuar prosperando, no es sólo una cuestión de retórica sino una cuestión real". Se lamentaba también de que "las frustraciones que iban en aumento en el hemisferio occidental, relacionadas con la miseria e inestabilidad política, llevaron a que un número cada vez mayor de personas tomara a Estados Unidos como chivo expiatorio, y a que se buscaran soluciones marxistas para sus problemas socioeconómicos".

Hacia el inicio de los sesenta, el milagro brasileño, con sus tasas elevadas de crecimiento del PNB, apareció a los ojos de muchos como la mejor prueba de que sería posible salir de la pesadilla actual, según las observaciones de Rockefeller. En 1972, la revista *The Economist* publicó un artículo dedicado a Brasil, donde se afirmaba que "el modelo brasileño ofrecía una esperanza alternativa al deprimente convite de futuros Castros o Allendes".¹⁶

Sin embargo, la visión del milagro brasileño se desvaneció muy pronto para hacer patente, en su lugar, una profunda crisis económica y social con una reducción sustancial en los ritmos de crecimiento; con serias dificultades en la balanza de pagos; con aumentos progresivos de la deuda externa y una nueva inflación que superaría los niveles de 1964; con el aumento del desempleo y de la miseria entre la población urbana; con el agravamiento de las desigualdades sociales y con el mantenimiento de gran parte de la población en situaciones de pobreza extrema. Esta crisis, que se inició entre 1973 y 1974, continúa en la actualidad y alcanza aspectos altamente explosivos desde el punto de vista social y político.¹⁷

La historia reciente de la industrialización de Brasil desde fines del periodo de los cincuenta ilustra bien lo que, según Fernando Henriques Cardoso, podemos designar como el proceso de "desarrollo dependiente",¹⁸ que no podrá reducirse a un simple *crecimiento sin alteraciones estructurales*, ya que el proceso de la industrialización se tradujo en alteraciones en la composición de las fuerzas productivas, en la distribución de los recursos disponibles y de la mano de obra, en la modernización y fortalecimiento del aparato del Estado, y en las relaciones de clase —alteraciones en el sentido de lograr una mayor adecuación a una estructura capitalista de producción.

Se observó un ritmo acelerado de crecimiento en la producción industrial y una diversificación significativa de las estructuras productivas. Pero la realidad fue que tanto la industrialización como la consecuente modernización y diversificación de las estructuras no fueron suficientes para con-

ducir al rompimiento con el subdesarrollo. En este sentido, podrá hablarse, como lo hace Ladislau Dowbor, de "crecimiento sin desarrollo", y únicamente en este sentido podrá aceptarse la afirmación de L. C. Bresser Pereira, en el mismo rumbo de F. H. Cardoso, de que "el nuevo imperialismo es industrialización y *développeur*".¹⁹

En efecto, la industrialización fue procesándose sin llevar consigo la difusión de los beneficios del progreso técnico, sin estructurar un sistema económico que fuera encaminándose hacia la homogeneidad, sin aumentar el nivel de los salarios en todas las actividades económicas en proporción con el aumento de la productividad media del sistema, sin aplicar las estructuras económicas y sociales adecuadas en relación con los recursos internos disponibles y con la satisfacción de las necesidades de la población. El "milagro brasileño" y la poderosa tendencia de industrialización que lo caracterizó no fueron suficientes para que Brasil saliera de su situación de país subdesarrollado, si por tal entendemos, como dice Celso Furtado,²⁰ un país con grandes diferencias de productividad entre las zonas rurales y las zonas urbanas, un país en donde la gran mayoría de los habitantes vive en niveles próximos a la mera subsistencia fisiológica, con grandes masas de población condenadas a la *marginación* y *excluidas* de los beneficios del crecimiento económico, con una acentuación progresiva en la brecha que separa las condiciones de vida de la minoría privilegiada, y las de casi toda la población, "brecha que es la esencia misma del subdesarrollo".²¹

En las "economías subdesarrolladas industrializadas" (como es el caso de Brasil, donde las grandes empresas multinacionales desempeñan el papel de elemento dinámico en el cual el proceso de industrialización está orientado en función de los intereses de la minoría), el funcionamiento del sistema exige la continuación de ciertas estructuras sociales que aseguren la reproducción de las pautas de consumo, indispensables para hacer posible el modelo de industrialización que está en curso de operación. De ahí que el hecho de que esas economías alcanzaran tasas de crecimiento más elevadas pueda significar, paradójicamente, que no se dio una reducción del subdesarrollo sino, más bien, su agravamiento en cierto sentido.

En efecto, la industrialización de este tipo, asentada en las estructuras productivas y con pautas de consumo idénticas a las de los países capitalistas desarrollados —caracterizados por una dotación media de capital por persona ocupada y un rendimiento per cápita de niveles muy superiores a los de los países subdesarrollados, exige por un lado la acumulación intensiva del capital, la que cada vez está más restringida en beneficio de la minoría para así provocar una cada vez mayor concentración de las utilidades, como consecuencia de un *aumento en la tasa de explotación interna*. Y, por el otro, lleva a la continuación de un estilo de desarrollo que adopta como modelo a "las sociedades opulentas" de los países capitalistas altamente industrializados, con lo que tal industrialización no sólo provoca la separación creciente entre el "centro" y la "periferia", sino que también *refuerza las relaciones de dependencia externa* que someten a los países subdesarrollados industrializados a un nuevo "estatuto colonial".

En realidad, bajo las actuales condiciones del sistema capitalista, el hecho de que los países subdesarrollados prolonguen tal modelo de desarrollo, exige el acceso a las nuevas técnicas tanto en el plano de los procesos de fabricación, como en lo que se refiere a los nuevos productos que se lanzarán al mercado, en virtud de que tales técnicas son controladas por las multinacionales que tienen su sede en los países dominantes.

Por tanto, la adopción de tales normas de producción y de consumo conducen necesariamente a la *internacionalización*, cada día más acentuada, de las economías de los países periféricos (importación de equipo, componentes, tecnologías, insumos varios y pago de patentes, de asistencia técnica, de intereses, dividendos, etc.), y al aumento, en esas economías, de la participación de las empresas multinacionales originarias de las "metrópolis". Estas compañías se van adueñando de una parte cada vez más grande de las ganancias obtenidas en la productividad de tales países, con lo que van "creando" con mayor facilidad e imponiendo las necesidades de consumo programadas en función de las normas de las "sociedades opulentas" y en orden de su preservación.

Por otro lado, la elevada diversificación de los consumos de la minoría "modernizada" da como resultado una estructura productiva integrada por industrias y empresas que difícilmente se beneficiarán de las *economías de escala*. Es cierto que, al nivel de esas empresas, tales dificultades pueden superarse a través de acciones efectuadas por el Estado con diversos esquemas de protección, facilidades concedidas en el área del crédito al consumo, subsidios a las exportaciones, etc. Sin embargo, también es cierto que tales acciones antieconómicas, por ello mismo, conllevan un costo elevado en el funcionamiento del propio sistema productivo industrial, especialmente porque ellas significan *costos más elevados en divisas*, aun para las industrias que están ligadas al mercado interno.

De aquí se derivan, naturalmente, dificultades en el nivel de la balanza de pagos, con una consecuente frecuencia de periodos de bloqueo en el proceso de crecimiento económico, un continuo y peligroso recurrir a la deuda externa, y una "desnacionalización" creciente de la industria nacional y de los centros de decisión, fundamentales en lo que toca a la definición de las políticas económicas, a la estructuración de una política de desarrollo científico y tecnológico; al acceso de los medios de financiamiento y a los mercados externos. Todo ello significa un *aumento del proceso externo de dependencia*, de modo que estos países, transformados en *satélites culturales* de los países dominantes que les sirven de modelo, van sujetándose más y más a esta nueva situación colonial, de ahí que sean incapaces de romper el círculo del subdesarrollo, al menos para quien piense como nosotros —según la enseñanza de Celso Furtado—, que "la transición del subdesarrollo al desarrollo es difícil de concebir dentro del cuadro de la dependencia".²²

Los resultados del "milagro brasileño" confirman dramáticamente la razón que asiste a los autores que, cada vez en mayor número, ponen en tela

de juicio las tesis de aquellos que pretenden reducir el desarrollo económico al simple crecimiento del PNB,²³ dejando de lado los cambios estructurales indispensables para que pueda efectuarse el *desarrollo y el progreso social*, o bien, según Dudley Seers, “olvidando” o devaluando la efectividad de las “condiciones necesarias para llevar a cabo ese objetivo universal en donde sea aceptada la realización del potencial de la personalidad humana”.²⁴

Si se pretenden afirmar los éxitos de un pueblo basándose en los indicadores del crecimiento económico (ya se trate del crecimiento global del PNB o del aumento del rendimiento per cápita), difícilmente podrá ignorarse que se intentan esconder los verdaderos problemas del desarrollo. En efecto, es indiscutible hoy en día que el crecimiento económico juzgado a partir de la información referente al PNB o al rendimiento per cápita no podrá resolver ninguno de los problemas fundamentales de los pueblos en los planes económico, social, cultural o político. Del mismo modo, es imposible negar que ciertos estilos o estrategias del crecimiento económico impuestos a los países subdesarrollados por el capitalismo dominante, pueden ser, de suyo, factores que agraven las dificultades ya existentes y sean el origen de nuevos y posibles desequilibrios estructurales más graves.

Más aún, se ha denunciado con frecuencia el “mito del desarrollo económico”, mismo que se ha fundamentado en la idea de que el desarrollo de los *países pobres* significa que éstos adopten las estructuras productivas de los países capitalistas industrializados del “centro” con la complacencia de los *países ricos* de la actualidad. Como señala Celso Furtado, tal mito ha sido “uno de los pilares de la doctrina que sirve para cubrir la dominación de los pueblos de los países periféricos dentro de la nueva estructura del sistema capitalista”.²⁵ Gracias a este mito, se han adormecido las conciencias de los economistas, de los políticos y de los propios pueblos, llevándolos a una carrera sin sentido que sólo tiene como meta objetivos abstractos (inversiones, exportaciones, crecimiento), y desviándolos de la tarea esencial de detectar las necesidades fundamentales de la humanidad, de identificar los recursos disponibles que puedan satisfacer tales necesidades (en especial en lo que toca a las enormes posibilidades abiertas por el desarrollo de la ciencia y de la técnica), y de adecuar estos recursos para que puedan satisfacer tales necesidades.

Por pensar así, nos parece correcta la tesis de que sólo podrá hablarse del desarrollo de un país si se lleva a cabo una evolución positiva en lo relacionado con la pobreza, el desempleo y las desigualdades en el ingreso. Si no se avanza en el sentido de llevar acabo progresivamente estas *tres dimensiones de desarrollo* (Dudley Seers), entonces no podrá hablarse de desarrollo, aun cuando se exhiban estadísticas favorables en lo que se refiere al crecimiento del PNB o al rendimiento per cápita. Esto, a pesar de saber, si bien superficialmente, que la noción supuestamente objetiva de *rendimiento nacional* conlleva serios problemas de cuantificación y que lleva implícitos juicios de valor que deben ponernos sobre aviso en cuanto a su utilización como indicador de desarrollo.

En este sentido, creemos poder afirmar que la noción de *desarrollo* es un *concepto normativo*, desde luego sin excluir de su definición aquello que los

positivistas llaman con desprecio *juicios de valor*. “Suponer que no es así —escribe Dudley Seers en un estudio revelador y estimulante sobre la noción de desarrollo— sería como esconder nuestros propios juicios de valor.”²⁶

El “milagro brasileño”, a pesar de sus elevadas tasas de PNB, debe observarse a la luz de las injusticias sociales, acentuadas de manera escandalosa. En efecto, la gran pregunta es si se han agravado las desigualdades en la distribución del ingreso, y bajo su amparo se ha desarrollado una polémica dentro y fuera de Brasil, entre los defensores y los críticos de la política económica de los gobiernos militares que tomaron el poder después del golpe de 1964.

La realidad social de Brasil en los años sesenta (en los que, como dice el poeta, “se muere de vejez antes de los treinta, (...) de hambre un poco a diario”) ilustra dramáticamente el proceso de guerra civil —casi antropófaga— en que se ha convertido el “milagro brasileño”. Desde luego, no falta quien argumente que tal situación, si no es deseable, por lo menos es inevitable, debido a que el crecimiento económico siempre exige sacrificios. No es otro el sentido de las *bourades* citadas tantas veces en Delfim Netto: “No se puede distribuir lo que no existe”, o “crecer significa concentrar”.²⁷

Otros dicen que es un error ver tal resultado como una consecuencia desafortunada del crecimiento acelerado, aunque inevitable, toda vez que el desarrollo capitalista será capaz de llevar las cosas de mejor manera: “no existe necesariamente falta de compatibilidad entre la expansión de la producción y una mayor equidad”, escribe Alberto Fish Low.²⁸

Otros más —a quienes les hace falta la ventaja de la franqueza de Delfim Netto— son capaces de decir que “los sacrificios no son tan exagerados, por lo menos desde mediados de 1967”.²⁹

Por tanto, no debe dejarse de lado que el “milagro brasileño”, a pesar de sus elevadísimos costos sociales (o tal vez a causa de ellos), no sólo fue un crecimiento sin desarrollo, sino que tampoco pasó de ser un desarrollo perverso, un desarrollo maligno, una industrialización que no consiguió hacer que Brasil saliera de su condición de país subdesarrollado. Si tenemos esto en cuenta, parece legítimo interrogarnos si la experiencia brasileña, contrariamente a lo que vaticinó de *The Economist*, no habrá sido la última gran operación destinada a evitar “futuros Castros o Allendes”, operación que por su fracaso lleva a la conclusión de que es necesario encontrar soluciones inmediatas como las que se han personalizado en Castro o en Allende.

La realidad es que el “desarrollo” observado en los países subdesarrollados dentro del cuadro del capitalismo, como lo señala Raúl Prebisch,³⁰ ha revelado su naturaleza notoriamente excluyente, manifestándose como un “liberalismo falsificado que, lejos de traer la difusión de los frutos del desarrollo, consolida con gran fuerza la desigualdad social”. Este cuadro del

capitalismo se ha visto acompañado últimamente de un cierto renacimiento de las tesis que observan en el liberalismo económico, un clima más favorable para que los países subdesarrollados puedan avanzar hacia el desarrollo (casi siempre acompañado de políticas adversas a cualquier tipo de liberalismo político).

La terrible y creciente desigualdad en la distribución del ingreso —además de su significado en términos sociales— se traduce en la difusión —en términos estrictamente económicos— de estructuras productivas y de formas de consumo que consolidan un desperdicio considerable del potencial de acumulación del capital de los países “colonizados”. Esto se debe a ese estilo de desarrollo que, por medio de la desviación de una parte importante del excedente potencial hacia el consumo de los ricos, o a través de la canalización de una fracción sustancial del excedente disponible para la inversión a inversiones inadecuadas, no permite que las condiciones de vida mejoren en la generalidad de la población.³¹

Frente a la realidad actual de la dinámica del “capitalismo periférico”, hasta un autor tan circunspecto como Raúl Prebisch no puede dejar de concluir que “se desvaneció el mito de la expansión mundial del capitalismo, al igual que el mito del desarrollo de la periferia a imagen y semejanza de los centros”,³² del mismo modo que “el mito de la expansión indefinida del capitalismo periférico y de su papel esencial en la difusión del bienestar humano”.³³

Las estrategias de desarrollo que estos países deben seguir no pueden, por lo mismo, identificar el *progreso* con el objetivo de alcanzar el nivel de los países capitalistas industrializados, utilizando en la consecución de ese objetivo la tecnología y las formas de organización que hicieron posible el éxito de las revoluciones industriales iniciadas en los siglos XVIII y XIX. De estos objetivos se espera que aseguren un ritmo de crecimiento económico y un nivel de utilidades que acerque cada vez más a los países subdesarrollados hacia los países capitalistas desarrollados. Las estrategias de este tipo han conducido a concentrar los recursos disponibles en la industria pesada y en los “sectores modernos” de la economía, lo que acarrea una concentración acentuada de las utilidades y un aumento de las injusticias sociales.

Por otro lado, la mera redistribución de las utilidades no puede considerarse como la solución de los problemas de los países subdesarrollados, incluso en países con nivel intermedio per cápita y desigualdades acentuadas en su distribución, y aun a pesar de las buenas intenciones y de que pueda esperarse algunos resultados positivos.

Debe entenderse que los objetivos de disminuir (o eliminar) la pobreza y mejorar la justicia (ambos inherentes a otra acepción de *progreso*) están condicionados por los límites físicos que son el resultado del cuadro industrial en el cual opera y en el que de ninguna manera puede disculparse el aceleramiento del crecimiento económico. Pero el crecimiento económico no puede convertirse en un fin por sí mismo, o en un objetivo absoluto al cual debe subordinarse todo lo que le rodea. Por el contrario, este crecimiento debe adecuarse para satisfacer otros objetivos fundamentales (que constituyen otras tantas dimensiones del progreso social), como pueden

ser la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, así como la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Por tanto, no hay duda de que el crecimiento económico exige sacrificios. Pero la gran opción consiste en saber quiénes serán los sacrificados y quiénes los beneficiados. Como escribió Benjamin Higgins,³⁴ “la última opción de carácter político en materia de desarrollo económico no deja de ser más grave que las demás, y sin duda no deja de serlo para todos los países de América Latina —se trata de escoger sobre quién ha de recaer la mayor cuota de sacrificios”.

La experiencia histórica muestra que los niveles de consumo de las clases trabajadoras, en el ámbito de la acumulación capitalista de la Revolución Industrial en Europa, fueron restringidos en forma severa y con el fin de obtener fondos para financiar nuevas inversiones. Sin embargo, se respetaron los consumos de las clases dominantes. Esto se ha constatado, de manera más evidente, en los procesos de industrialización que se efectuaron durante las últimas décadas en algunos países subdesarrollados, especialmente en los países latinoamericanos, donde el estilo de desarrollo adoptado ha exigido una redistribución negativa o perversa de las utilidades, para así estimular el consumo superfluo de los ricos, lo que resulta indispensable para asegurar la dinámica del modelo.

Teixeira Ribeiro³⁵ escribió que el socialismo, por el contrario, eliminó de igual manera los niveles de consumo privilegiados de las clases dominantes, “lo que para el mismo nivel de utilidades se traduce en una formación de capitales más amplia”.

Por tanto, quien entienda —como en nuestro caso— que el estilo de vida generado por el capitalismo industrializado siempre va a ser privilegio de una minoría donde no hay cabida, dentro de las posibilidades de evolución que prevé el capitalismo, para una generalización de formas de consumo que caracterizan en la actualidad a las “sociedades opulentas” en las metrópolis capitalistas, no puede dejar de imponerse la conclusión de Celso Furtado: “las economías de la periferia nunca llegarán al desarrollo en el sentido de asemejarse a las economías que forman el centro actual del sistema capitalista”.³⁶

En la actualidad, nadie negará la improbabilidad de que los países más atrasados puedan repetir, aun cuando estuvieran interesados, la evolución histórica de los países que llegaron primero a la industrialización y que hoy dominan el capitalismo mundial. Y es que, como lo demuestra Furtado,³⁷ “el desarrollo no puede definirse en términos de aproximación a un modelo que es inalcanzable por definición, ya que va transformándose cada día con mayor rapidez”.

Por lo tanto, parece que la meta de la política económica que los gobiernos militares del Brasil quisieron alcanzar después de 1964 fue la de conducir al país hacia la adopción de estructuras industriales y hacia pautas de consumo aproximadas a los niveles alcanzados por la “metrópoli” que le sirve de modelo: Estados Unidos.

Los resultados de este “capitalismo imitativo” (R. Prebisch) —común a toda la periferia latinoamericana— y en particular los resultados del “mila-

gro brasileño" confirman lo antes mencionado respecto a la medida con que se intentó acelerar el paso para reducir la distancia relativa en el objetivo por alcanzar. De esta manera, fueron acentuándose las estructuras productivas y sociales que caracterizaban una nueva forma de dependencia y un nuevo subdesarrollo; se fue agravando el proceso interno de la explotación y aumentó la desigualdad social al mismo tiempo que se hacía más profunda la *colonización cultural* del país.

Así pues, el "modelo brasileño" se reveló en absoluto incapaz de lograr una mejoría efectiva en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. No existe duda de que "India nunca será Suecia si tiene tres mil millones de habitantes, ni Brasil será una reproducción de Estados Unidos". Otras deben ser las metas de sus planes de desarrollo; otros los caminos por recorrer a fin de mejorar el nivel de bienestar del pueblo brasileño.

8

Estas consideraciones ponen en tela de juicio la posibilidad de desarrollo de los países subdesarrollados dentro del ámbito del capitalismo (es decir, romper los hilos de la maraña de intereses que existen en el capitalismo dominante a escala mundial). También cuestionan la capacidad de respuesta para este tipo de problemas, por parte de una ciencia económica que pretende adoptar una postura de *ciencia exacta*, de *teoría pura*, ajena de todo valor, divorciada de la realidad social y política, y totalmente al margen de la dinámica del proceso social.

La realidad de los países subdesarrollados no puede comprenderse desde la perspectiva de las teorías neoclásicas presentadas en el análisis microeconómico, ni desde una visión atomística e individualista del sistema económico que lo identifica como una colección de consumidores y productores independientes, quienes establecen entre sí relaciones libres en los mercados de bienes y servicios, y en los mercados de los "factores de producción".

Una concepción de este tipo ignora por completo el enfoque social y político de los procesos económicos, y deja de lado el análisis de las estructuras de poder (o las restringe a la categoría de meras "imperfecciones del mercado") y demás estructuras sociales que condicionan la vida económica y desajustan por completo la postura teórica de que los problemas del desarrollo económico se resuelven eliminando las "imperfecciones del mercado", dejando que las leyes (naturales) de la economía (capitalista) actúen con libertad.

Sin embargo, los modelos macrodinámicos de inspiración keynesiana también se han mostrado incapaces de comprender en forma correcta los problemas del desarrollo económico en los países subdesarrollados, caracterizados por una acentuada *heterogeneidad estructural*, no sólo en el plano económico sino también en los planos tecnológico, cultural, político y social.³⁸ Estos modelos macrodinámicos se han basado en la formación del capital y se han orientado a acelerar y sacar el máximo de crecimiento

económico a corto plazo, para así operar con utilidades agregadas (inversiones, consumo, exportaciones, importaciones, etc.) que se consideran integradas por elementos homogéneos.

Lo que está en duda, finalmente, es la comprobación de la *falsa universalidad de la teoría económica*, que los estructuralistas latinoamericanos impugnaron con tanto vigor. Se trata de verificar que la "ciencia económica convencional" —como Dudley Seers puso de relieve hace casi 20 años en un importante artículo de crítica, en una época en que la pretendida universalidad era demoledora, amarga y atribuladora³⁹ "es incapaz de comprender, por no decir resolver, los problemas de las sociedades no industriales", aquellas que no se conforman con los modelos del "caso especial", en virtud del cual se elaboran sus modelos y se desarrollan sus razonamientos.

Esto se debe a que la "ciencia económica convencional" considera las instituciones como *datos*, "siendo que el problema reside exactamente en averiguar qué instituciones deben cambiar y de qué forma". Además de otras deficiencias de perspectiva, presta poca atención (o no las toma en consideración) a las "implicaciones económicas de los instrumentos políticos, como pueden ser la reforma agraria, las nacionalizaciones o el impuesto sobre el capital, y en menor medida el alimento del nivel de educación de la fuerza de trabajo adulta".

Cuando menos en lo que se refiere a la problemática del desarrollo del llamado Tercer Mundo, nuestra convicción va en el sentido de que no se avanzará mucho en la comprensión y en los resultados positivos de las "economías subdesarrolladas" mientras que éstas no dejen de ser consideradas en forma aislada y sean vistas, entonces, desde una perspectiva histórica, como elementos que integran el conjunto del sistema capitalista y cuyo origen radica en la propia historia del desarrollo del capitalismo.

Para quien no tiene dudas sobre las necesidades del sistema de mercado, visto como un mecanismo capaz de asegurar un equilibrio que en sí mismo tenga implicaciones normativas, ello significa que la "mano invisible" no funciona y que "alguien" tiene que asumir la tarea de conducir la economía hacia ciertas metas normativas específicas. En otras palabras, y en plena concordancia con Shigeto Tsuru, "la *economía* tiene que convertirse de nuevo en *economía política*, con sus aspectos normativos concretamente especificados y sus estrategias bien definidas",⁴⁰ en particular si, como ciencia, aspira a dar una contribución válida para poder resolver los problemas del subdesarrollo.

La tarea de los economistas deberá ser, en un primer momento, la de aclarar los objetivos y metas sociales por alcanzar, para después, a partir de ahí, definir toda la ciencia económica, ampliando su campo de investigación a modo de abarcar lo que algunos autores continúan considerando "externalidades", y adaptando la formalización de juicios normativos. "La objetividad de las ciencias sociales —concluye Celso Furtado en un ensayo sobre *objetividad e ilusionismo en economía*⁴¹— se va obteniendo en la medida en que se explicitan los fines y se identifican los medios (en los métodos e instrumentos de trabajo), lo que en éstos es una derivación necesaria de

los fines referidos (...). No es de sorprender, por tanto, que esas ciencias se degraden cuando declinan el ejercicio de la autocrítica y la conciencia de responsabilidad social."

Los resultados de nuestra investigación y reflexión sobre la problemática de las economías subdesarrolladas apoyarán nuestra idea de que no existen teorías económicas "puras", de que todas las teorías económicas, por más positivas, neutras y "científicas" que se proclamen o se presenten, se inclinan siempre o dan cobertura a determinadas políticas económicas.⁴² Cada vez nos parece menos admisible la concepción de una ciencia humana que sólo pretenda atenerse a los *medios*, desligándose de los objetivos y de los valores. En este aspecto, estamos en una magnífica compañía. François Perroux resalta que la lógica moderna condena la distinción simplista por la cual la economía es una *ciencia de los medios* y no una *ciencia de los fines*: "si los fines están fuera del alcance de los economistas, éstos podrán contentarse con aceptar el orden social existente (...) que se confunde con el *orden social* sin epítetos".⁴³

Desde esta perspectiva, pensamos que si se sobrepasan las situaciones (o procesos) de subdesarrollo (o de "desarrollo impedido", para utilizar una expresión en sí misma significativa de un cierto entendimiento de tales situaciones o procesos), será obligatorio tomar en cuenta determinadas "transformaciones estructurales". Estas podrán encuadrarse únicamente si se consideran esquemas de desarrollo alternativos a la vía capitalista, en el seno de los cuales pueda igualarse y obtener una respuesta a la pregunta fundamental de saber cuál es el camino más adecuado para aumentar el excedente, y qué parte de éste debe utilizarse para ampliar la capacidad productiva y satisfacer las necesidades de la población. Una vez más estamos de acuerdo con François Perroux cuando escribe, en su lúcido y valiente libro, *Pouvoir et Economie*, que "nadie tiene derecho, bajo el pretexto de hacer ciencia, a sustraer del análisis científico el examen de las consecuencias económicas, favorables o desfavorables, en el cambio del orden social".⁴⁴

Ahora bien, dejando de lado la opinión que pueda tenerse sobre el sentido de la evolución histórica de las sociedades humanas, no hay duda de que la opción actual, muy clara por cierto, es la que existe entre el desarrollo (¿o subdesarrollo?) por la vía del capitalismo, y el desarrollo por la vía del socialismo. Así presentado este asunto, no podemos dejar de manifestar nuestra concordancia con los muchos autores que consideran como un factor decisivo en la problemática de la economía del desarrollo el hecho de que, a partir de la situación concreta, de los países subdesarrollados, sólo la adopción de la vía socialista permitirá una considerable capacidad adicional de acumulación, además de la creación de las condiciones indispensables para el inicio de un proceso autónomo de desarrollo. Unos defienden que "sólo el socialismo permite liberar los recursos necesarios para iniciar un proceso de desarrollo mediante la movilización del excedente potencial".⁴⁵ Otros concluyen, como Teixeira Ribeiro, que "el socialismo conocido hasta ahora muestra ser una técnica eficiente de desarrollo de países pobres".⁴⁶

NOTAS

¹ Cfr. *infra*, cap. 1

² Cfr. G. Myrdal [1], p. 99.

³ Cfr. O. Sunkel [2].

⁴ Cfr. J. Robinson [1], p. 130.

⁵ Cfr. G. Myrdal [1], p. 100.

⁶ Cfr. G. Myrdal [2], p. 58.

⁷ Cfr. J. Robinson [3], pp. 7-8.

⁸ Cfr. R. Prebisch [6], pp. 549-564. Una síntesis del pensamiento de este autor, a lo largo de las cinco etapas establecidas por él mismo, puede verse en R. Prebisch [9].

⁹ La clasificación es de Roberto Campos [4], p. 171.

¹⁰ Aquí, como a lo largo de este trabajo, se utiliza la expresión *estilo de desarrollo* en el sentido en que la aplicó Aníbal Pinto: "el modo por el cual —en el cuadro de un determinado sistema y estructura—, en un periodo dado y bajo el escudo de los grupos dirigentes, los recursos humanos y materiales se organizan y asignan con objeto de resolver las interrogantes sobre qué, cómo y para quién se hace la producción" (cfr. A. Pinto [9], p. 557). Para un mejor esclarecimiento de la problemática de los *estilos de desarrollo*, cfr. también A. Pinto [5]; J. Serra [3]; J. Graciarena; F. Fajnzylber [2]; ONU [6]; CEPAL [6].

¹¹ "La mayoría de los autores defiende la tesis de la primacía de los aspectos políticos en la problemática del desarrollo." Celso Furtado lo afirma, al llamar la atención sobre el hecho de que a lo largo de los últimos 30 años la reflexión sobre el desarrollo se ha centrado en problemas cuya dimensión política es determinante. Entre ellos destacan el deterioro en los términos de intercambio, la falta de un sistema de precios adecuado para orientar las inversiones, la ineficiencia de las instituciones tradicionales frente a las nuevas funciones del Estado, la obsoleta tecnología importada frente a la posible oferta de los factores y frente a la dimensión del mercado interno, el anacronismo de las estructuras agrarias, la tendencia a concentrar el ingreso, las tensiones estructurales que se reflejan en la inflación crónica y en el desequilibrio persistente de la balanza de pagos, etc. (cfr. C. Furtado [16], p. 691).

Otros muchos autores resaltan que en la actualidad existe la necesidad, entre los economistas que se han dedicado más al estudio de América Latina, de definir una estrategia de desarrollo económico que supere, tanto las dificultades de raíz estructural, así como las dificultades de orden político que impiden la realización de esta estrategia. De ello se deriva la conclusión de que "el cambio fundamental en la estrategia de desarrollo económico se relaciona con la teoría del poder político" (Tom Davis) y la convicción de que "los problemas reales del desarrollo se hicieron menos económicos y más políticos", y que "el papel de economista *qua* economista se limitó grandemente" (cfr. J. Grunwald [3], p. 843).

¹² Cfr. J. Tobin, p. 29.

¹³ Cfr. J. Schumpeter [1], p. 359. El mismo Schumpeter retoma esta problemática en su *Historia del análisis económico*, donde escribe: "el trabajo analítico comienza con un material en el que se observa nuestra visión de las cosas —visión ideológica casi por definición—, que encarna la imagen de las cosas tal como las vemos y, siempre que haya un motivo cualquiera para dejar de ver las cosas de un modo determinado, será difícil distinguir entre el modo como vemos las cosas y el modo en el que deseamos verlas" (cfr. J. Schumpeter [2], pp. 79-80).

Por nuestra parte, pensamos que es necesario insistir —como lo hace Ma. C. Tavares [4], *Introducción*, p. 25— en que "la 'economía política' avanzó mucho más como ciencia social cuando la animaba un 'pensamiento positivo', que cuando se le denominó economía positiva, o sencillamente, *Economics*. Recordemos que el pensamiento de los grandes maestros, de Ricardo a Marx, el de Schumpeter y de Keynes, se basaba en un poderoso impulso ideológico, sin dejar de lado que su interpretación de la sociedad en que vivieron no estaba desligada de

* De las obras de este autor que aparecen en la bibliografía general, búsquese la señalada con este número. Se ha seguido el mismo sistema para todos los autores con más de un título en la bibliografía. [N. del E.]

las clases a las que defendieron explícitamente. No por ello se puso en duda el carácter científico de sus análisis y, por el contrario, puede afirmarse que su fuerza crítica representó un medio para avanzar en el conocimiento científico."

¹⁴ El *Consejo de las Américas* hace, en estos términos, propaganda de los grandes conglomerados internacionales (*apud* L. Martins [3], p. 200).

¹⁵ Aquí radica, según C. Furtado ([15], p. 80 y ss.), la esencia misma de la *dependencia*.

¹⁶ Cfr. *The Economist* [1].

¹⁷ Procuramos seguir la evolución de la realidad brasileña desde mediados de los cuarenta hasta finales de 1981, aun cuando nuestro esfuerzo analítico haya incidido principalmente sobre el proceso económico que se llevó a cabo entre el golpe militar de 1964 y el final del *milagro brasileño* (1973-1974). El análisis del periodo anterior y de los años siguientes muestra la necesidad de un marco histórico adecuado para comprender la lógica de cualquier proceso económico y social.

¹⁸ Cfr. F. H. Cardoso [4], pp. 345-346, y P. Evans [3]. Los autores utilizaron diversas expresiones, más o menos sugerentes, para traducir esta realidad: "economía industrial subdesarrollada" o "economía subdesarrollada industrializada" (C. Furtado), "capitalismo dependiente subdesarrollado" (Ma. C. Tavares), "subdesarrollo industrializado" (L. Bresser Pereira); "desarrollo dependiente asociado" (L. Martins).

¹⁹ Cfr. L. Dowbor [1], p. 91, y L. B. Pereira [2], p. 315.

²⁰ Cfr. C. Furtado [14], p. 95.

²¹ Cfr. C. Furtado [11], p. 77.

²² Cfr. C. Furtado [15], p. 87.

²³ No sólo desde la perspectiva de los "países subdesarrollados", sino también desde la de los países industrializados o "desarrollados", en especial mediante la consideración de los *costos sociales* inherentes al desperdicio de recursos no renovables y al deterioro del ambiente, derivados de la concesión de prioridad absoluta para el *crecimiento económico a corto plazo* (cfr., entre otros, E. Mishan, K. Kapp, Donella y Denis Meadows, *et al.*) El no tener en cuenta los costos sociales del crecimiento económico es uno de los elementos que Joan Robinson llama "the second crisis of economic theory" —"la segunda crisis de la teoría económica"— (cfr. J. Robinson [3]).

²⁴ Cfr. D. Seers [6], p. 950.

²⁵ Cfr. C. Furtado [15], p. 76.

²⁶ Cfr. D. Seers [6], p. 950. Hasta un autor como H. B. Chenery reconoce, en un artículo publicado en la revista del FMI y del Banco Mundial, que "es imposible disociar los juicios relativos al avance económico de postulados de orden social y ético" (cfr. H. Chenery [2], pp. 15-16).

²⁷ Cfr. *The Economist* [1], p. 37.

²⁸ Cfr. A. Fishlow [1], p. 402.

²⁹ Cfr. M. Simonsen [2], p. 21.

³⁰ Cfr. R. Prebisch [7], p. 239.

³¹ Las expresiones *excedente potencial* y *excedente disponible* se utilizan aquí según la acepción que desarrolló P. Baran [1]. Sobre estas nociones, cfr. R. López-Suevos, 106 y ss.

³² Cfr. R. Prebisch [7], p. 245.

³³ "Expansión para unos pocos, pero no para muchos otros", concluye R. Prebisch [6], p. 550.

³⁴ Cfr. *Aspectos del desarrollo económico de América Latina: la opinión de un economista*, UNESCO, t. II, p. 105, *apud* L. Kowarick, p. 50.

³⁵ Cfr. Teixeira Ribeiro [1], p. 15.

³⁶ Cfr. C. Furtado [15], pp. 68-76.

³⁷ Cfr. C. Furtado [11], p. 77, y también R. Prebisch [6], p. 547.

³⁸ Cfr. C. Furtado [15], p. 111 y ss., y O. Sunkel [8], p. 5 y ss.

³⁹ Cfr. D. Seers [4], pp. 12-13.

⁴⁰ Cfr. Sh. Tsuru, pp. 152-154.

⁴¹ Cfr. C. Furtado [15], pp. 116-117.

⁴² En nuestra opinión, se trata de una verdad de hoy y de siempre. "Desde sus inicios —escribe Maurice Dobb—, la historia de la economía política muestra con abundancia cómo la formación de la teoría económica estaba estrechamente (y aun concientemente) ligada a la

creación y a la defensa de una política dada", y "no existen muchas señales de que el creciente formalismo de la teoría económica registrado en las últimas décadas haya reducido la intromisión de problemas ideológicos en el debate económico" (cfr. M. Dobb, pp. 22 y 24. El análisis de las relaciones entre la ideología y la teoría económica es el hilo conductor del trabajo de M. Dobb, en el que debe resaltarse en especial la *Introducción*, pp. 1-37.)

⁴³ Cfr. F. Perroux [2], p. 12.

⁴⁴ Cfr. F. Perroux [2], p. 35.

⁴⁵ Cfr. R. López-Suevos, p. 104.

⁴⁶ Cfr. Teixeira Ribeiro [1], p. 15.

I. MONETARISMO Y ESTRUCTURALISMO: UNA CONTROVERSIA LATINOAMERICANA

EN ESTE primer capítulo analizaremos las tesis monetaristas y las circunstancias por las cuales penetraron en América Latina, el sentido que imprimieron a la política económica en varios países de la región y el significado de la controversia que se estableció entre el *monetarismo* y el *estructuralismo* latinoamericanos. Siendo el objetivo principal de esta controversia la caracterización y explicación teórica de la inflación, así como la definición de las políticas antinflacionarias, procuraremos demostrar que lo cuestionable en ella son las distintas concepciones del significado de subdesarrollo y de los caminos que conducirán al desarrollo.

PRIMERA PARTE: AMBIENTE EN EL QUE SURGE LA CONTROVERSIA

Comenzaremos por delinear someramente las condiciones dentro de las cuales surgió la problemática que alimentó la controversia entre monetarismo y estructuralismo en América Latina.

FASE DEL CRECIMIENTO HACIA AFUERA: EL MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR

Durante el siglo XIX, las actividades económicas en el conjunto de los países de América Latina se desarrollaron de manera predominante (y casi en exclusiva) en sectores orientados hacia la exportación, fueran éstos de industrias extractivas, de agricultura de plantación, o de crianza de ganado. El ingreso nacional provenía en buena medida de las exportaciones, y los recursos así obtenidos eran utilizados de tal manera que no contribuían en nada a aumentar la capacidad productiva de los países latinoamericanos exportadores de bienes primarios. Una parte era enviada fuera del país, como ganancia de las empresas extranjeras que dominaban la economía y los servicios públicos; otra parte era colocada en el extranjero por los miembros de las clases pudientes, quienes muchas veces residían fuera de sus países de origen; y el resto se utilizaba para pagar las importaciones destinadas a satisfacer las necesidades de consumo urbano, ya que la mayoría de la población que residía en el campo mantenía hábitos de consumo propios de economías de subsistencia.

A pesar de las dificultades derivadas de las fluctuaciones del comercio internacional, los diversos países de América Latina pudieron salvaguardar un razonable equilibrio interno y externo, en parte gracias a la adopción

del patrón-oro o a la adopción del dólar estadounidense como moneda local, lo que ocurrió en varios de estos países. En efecto, en cuanto sus productos de exportación encontraron buena acogida en los mercados internacionales (como sucedió con cierta regularidad hasta fines de la década de los veinte), la mayoría de los países de América Latina consiguió evitar la inflación gracias a la importación de los bienes de consumo necesarios. Y como se entendía que el desarrollo económico escapaba a las posibilidades de intervención de los gobiernos, no existía, en general, ningún plan de política económica que aprovechara esa disponibilidad de divisas para importar los bienes de capital destinados a la promoción del desarrollo económico interno, a fin de producir en el país (y en la región) los bienes de consumo indispensables.

Los pocos intentos por introducir industrias se enfrentaban, además, con una deficiente integración económica y un mercado interno muy reducido, características de la mayoría de los países de la región.

Esta situación pudo caracterizarse genéricamente hasta los años veinte, debido a una situación en particular favorable, ya que permitía mantener sin grandes sobresaltos el *statu quo* con el que, como era natural, las clases dominantes no tenían ningún inconveniente.

A continuación se resumen los aspectos que definían la situación de casi toda América Latina:¹ 1) un sistema oligárquico en el ámbito de las instituciones políticas y sociales, cuyo poder político estaba en manos de los grandes terratenientes y de quienes controlaban el comercio exterior; 2) reducción de la vida económica en los sectores agrícola y extractivo orientados hacia la exportación, sobre la base de que uno, o algunos bienes primarios, vendidos a unos cuantos países capitalistas industrializados, no tenían ninguna posibilidad oficial de encontrar demanda en los mercados internos de los países productores (salvo, quizás, Argentina y Uruguay, en el caso de la carne); la producción de estos bienes podía aumentar con rapidez, conforme a los indicios de la coyuntura, sin necesidad de hacer grandes inversiones porque existían enormes recursos disponibles para explotarlos; 3) la casi total ausencia de industrias productoras de bienes de producción y una escasa estructuración de industrias productoras de bienes de consumo; 4) un elevado coeficiente de importación (relación entre el volumen de importación de bienes intermedios y el volumen de producción industrial interna), aun cuando las importaciones fueran del todo comprensibles, porque se traducían casi exclusivamente en bienes de consumo, sobre todo de origen industrial; 5) acentuadas deficiencias a nivel de infraestructura (en especial en vías de comunicación, medios de transporte y energía), insertadas en un modelo de explotación colonial que centraba su atención en las exportaciones y no se preocupaba por integrar la economía nacional; 6) ausencia de una estrategia económica conciente por parte de los gobiernos y una reducida importancia económica del gasto público, que estaba financiado casi exclusivamente por los recursos que provenían del sector de exportación; 7) tasas de crecimiento demográfico más o menos estables en virtud de las elevadísimas tasas de mortalidad en toda el área; 8) un elevado porcentaje de la población residente en las zonas rura-

les, ocupada en la agricultura, que constituía la base de un sector precapitalista de considerable importancia en casi todos los países de la región (a excepción de Argentina y Uruguay); 9) escaso significado económico, político, social y cultural de las clases medias urbanas; 10) ausencia o debilidad de la organización política y sindical de las clases trabajadoras (a excepción, una vez más, de Argentina y Uruguay); 11) una gran fuga de capitales (casi la tercera parte de las exportaciones de América Latina); 12) un desarrollo económico caracterizado por el crecimiento relativo de los sectores que podían beneficiarse de una casi ilimitada oferta de mano de obra, orientados hacia la exportación (que absorbía cerca de una cuarta parte de la producción bruta de América Latina); 13) una excesiva dependencia del sector externo, al que estaba ligado cerca de 40% de la actividad económica, ya fuera por el lado de las exportaciones o por el de las importaciones; 14) un grado muy elevado de integración en el sistema internacional de división del trabajo.

LA GRAN DEPRESIÓN Y EL FINAL DEL MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR

Por tanto, era inevitable que la enorme crisis por la que atravesó el mundo capitalista al final de los veinte y al inicio de los treinta repercutiera con fuerza en toda América Latina, con consecuencias bastante profundas no sólo en el plano económico, sino también en el social y el político. Tal vez valga la pena recordar aquí, aunque sea brevemente, las consecuencias que acarrió el primer gran conflicto interimperialista, en virtud de que ellas también se reflejarían en el ámbito político, económico y social de estos países.

Al final de la primera Guerra Mundial, se experimentó la caída del patrón-oro como sistema monetario internacional. Esto implicó que la libra esterlina perdiera su posición dominante, con la consecuente pérdida de superioridad de Inglaterra dentro del concierto de los capitalistas, en favor de Estados Unidos. El resultado inmediato fue el enorme movimiento de especulación que dio origen a la fracción del mercado mundial, y que derivó en un aumento del nacionalismo y de las prácticas proteccionistas, factores que acentuarían las contradicciones subyacentes en el seno del sistema capitalista y que precipitarían la Gran Depresión de 1929-1932.

La guerra obligó a los estados a intervenir con fuerza a fin de obtener el control global (y obligado) de la vida económica y de remediar las graves consecuencias de la crisis económica lo más pronto posible. Al mismo tiempo, se dio un aumento en la clase trabajadora, cuya conciencia de clase se fortaleció, estimulada por el éxito de la Revolución soviética de 1917. Europa vivió épocas de gran agitación social y política en momentos en que se hacían intentos por implantar repúblicas soviéticas en varios países.

La Gran Depresión sacudió en definitiva el mito y las estructuras del capitalismo de libre competencia, además de que desacreditó las viejas tesis

del liberalismo económico, sobre todo después de la publicación de la *General Theory*, que habría de inspirar y enmarcar teóricamente el notable cambio operado en el ámbito de las políticas económicas de los países capitalistas. Y si es cierto que las dificultades y convulsiones vividas en los años veinte permitieron la instalación del fascismo en la cúpula del poder de Italia, Hungría, Alemania, Portugal y España, también es cierto que el final de la guerra estuvo por encima de la "cuestión social", y que las masas trabajadoras conquistaron avances significativos, en particular en cuanto a la seguridad social; esto, sobre todo en los países que estuvieron en poder de los gobiernos del Frente Popular y en Estados Unidos con el *New Deal*.

Para los países de América Latina, la Gran Depresión significó la abrupta y espectacular disminución de los mercados de sus productos de exportación tradicionales. Quedaron en evidencia los inconvenientes de su extrema dependencia en relación con las exportaciones de bienes primarios y las importaciones provenientes de los países capitalistas industrializados.

La disminución en las exportaciones de productos primarios fue mucho más acentuada que en los productos industriales, de modo que, en este aspecto, la crisis afectó con mayor dureza a los países latinoamericanos que a los capitalistas industrializados. El descenso en la entrada de divisas (cuando no se efectuaban los mismos movimientos en sentido contrario, debido a que las empresas extranjeras atravesaban por dificultades) provocó dramáticas bajas en las utilidades de los particulares y del Estado, además de que, como era de esperarse, las exportaciones tuvieron que sufrir una reducción drástica.²

De esta forma se interrumpía el proceso de integración de las economías latinoamericanas en el esquema de la división internacional del trabajo, impuesto por el (los) capitalismo(s) dominante(s), y se iniciaba un proceso de crecimiento hacia adentro, marcado por dos vertientes de desigual importancia, de acuerdo con cada país. Por un lado, hubo un retroceso hacia la economía precapitalista (agricultura de subsistencia, artesanía, comercio ambulante, servicios personales, etc.) de una parte de la mano de obra hasta entonces ocupada en los sectores (capitalistas) relacionados con la exportación; por otro lado, se observó un desarrollo de actividad industrial dirigido hacia la producción interna de bienes de consumo que se importaban hasta ese momento, importaciones que variaban mucho de un país a otro, desde luego como consecuencia de las dimensiones tan desiguales en los respectivos mercados internos.

REACCIÓN MULTIFORME EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA AL "CHOQUE" PROVOCADO POR LA GRAN DEPRESIÓN

Estas consecuencias incidieron sobre los países en los cuales se había presentado algún cambio. La progresiva utilización del DDT y la introducción de pequeñas mejorías en los sistemas de sanidad lograron bajar las tasas

de mortalidad y aumentar la población a un ritmo que no podía compararse con otras regiones.

La agricultura ya no tenía capacidad para absorber los excedentes demográficos que iban en aumento, incluso porque comenzaban a escasear las tierras vírgenes y la explotación de nuevas tierras, menos accesibles y de menor calidad. Esta situación implicaba la diversificación de cultivos y la adopción de prácticas agrícolas más intensivas, que exigían inversiones de diversos órdenes, mismas que nunca fueron llevadas a cabo.

Por lo mismo, se registró un aumento en el flujo migratorio hacia las ciudades, donde las clases trabajadoras habían conseguido cierta cohesión, en especial a nivel de organización sindical, y donde las clases medias ilustradas iban imponiendo, a la oligarquía tradicional, una mayor flexibilidad en el ejercicio del poder político.

La falta de empleo, inherente al bajísimo grado de industrialización, ejercía presión en el sentido de aumentar el cuerpo de funcionarios públicos y originaba dificultades económicas y problemas sociales. Esta situación obligaba a los sindicatos a exigir mejores salarios y políticas económicas dirigidas hacia la creación de empleos, construcción de habitaciones sociales y estructuración de esquemas de seguridad social. Así, surgían nuevas obligaciones para el erario público, ya limitado por la escasez y la falta de continuidad en la captación de ingresos, dado que éstos provenían casi exclusivamente del sector exportador, y también porque el sistema tributario era incipiente y regresivo.

Ante la enorme reducción de sus exportaciones, las reglas del patrón-oro se imponían a los países que enfrentaban una política de recesión. La prioridad otorgada al equilibrio de la balanza de pagos y a la estabilidad del nivel de los precios internos exigía, en efecto, el estancamiento e incluso la contracción, la reducción del ingreso y el empleo, a niveles lo suficientemente bajos como para permitir que la demanda de importaciones se ajustara al valor de las exportaciones.

Es bien conocida la forma en que los países capitalistas industrializados acabaron por imponer el patrón-oro, debido a las intolerables consecuencias que producía en el plano interno. Es comprensible que los países de América Latina, con toda razón, abandonaran este camino en virtud de que les era insostenible mantener las perspectivas de su desarrollo económico bajo la estrecha dependencia de los ritmos y los ciclos de crecimiento de los países industrializados.

Por lo tanto, la alternativa, frente al descenso en las exportaciones, era que la actividad económica se estancara o aun se redujera a fin de alcanzar de nuevo el equilibrio en la balanza de pagos. Así, se podría transformar la estructura productiva de la economía para impulsar la producción interna de los productos manufacturados, que hasta ese momento procedían de las importaciones.³

No obstante, la verdad es que esta alternativa en realidad no poseía la misma sutileza en todos los países de América Latina. Desde este punto de vista, pueden distinguirse dos grupos de países:⁴

a) Por un lado, un grupo caracterizado —incluso, dentro de la escala misma de América Latina— por un incipiente grado de integración económica, un índice de urbanización muy bajo, un gran porcentaje de la población rural viviendo bajo el régimen de economía de subsistencia, un raquítico nivel de ingreso per cápita, hábitos de consumo poco “evolucionados”, y la casi total ausencia de actividades industriales. Bajo una perspectiva económica, estos países presentan un coeficiente de importación relativamente bajo, lo cual explica que hayan sufrido en menor escala el embate del descenso en sus exportaciones, al mismo tiempo que su estructura social permitía que el reajuste deflacionista de la economía transcurriera sin grandes tensiones.

En lo que respecta a este primer grupo, su estrecha dependencia de las exportaciones hacia Estados Unidos, lo exiguo de su mercado interno y la casi nula existencia de actividad industrial no les permitía —sin romper con el capitalismo— muchas posibilidades de una política expansionista y de mayor autonomía. Por ello enfrentaron la crisis, soportando las consecuencias deflacionarias de la política monetaria ortodoxa practicada durante la Gran Depresión, a la que se mantuvieron fieles durante los años siguientes. Después de la crisis, retomaron en general la paridad de sus monedas frente al dólar estadounidense.

El ritmo de industrialización fue muy lento; se llevó a cabo un alza moderada en el nivel general de los precios (muy próxima a la de Estados Unidos, principal abastecedor y cliente de estos países); el sector primario, que estaba orientado hacia la exportación, mantuvo un lugar predominante, debiendo sostenerse esta estructura de actividad económica en virtud de los efectos derivados de los acuerdos comerciales con Estados Unidos, los cuales concedían ciertas ventajas a las exportaciones tradicionales de estos países, a cambio de que éstos, a su vez, no adoptaran medidas proteccionistas que pudieran afectar la entrada de los productos industriales estadounidenses.

La evolución de este grupo de países, hasta el final de los años cincuenta, muestra que, dadas las características estructurales mencionadas, el poder de compra de las exportaciones se presenta como el principal factor determinante de la evolución de su rendimiento interno. Así se explica el estancamiento económico que afectó, en general, a todos los países de este grupo, debido a la caída en los mercados internacionales de los precios de los productos que constituían la base casi exclusiva de sus exportaciones (café, azúcar, algodón, petróleo). Las consecuencias de esta política ortodoxa, de absoluta unión al dólar estadounidense, de ausencia de industrialización y de casi total dependencia de la evolución de las economías de los países que compraban sus exportaciones de bienes primarios, originaron un periodo de gran tensión política —no obstante una cierta contención en la inflación—, a pesar de la debilidad de la clase trabajadora tanto en número como en organización.⁵

b) Por otro lado, aparece un grupo de países con mercados internos relativamente amplios y más integrados, con cierta implantación de actividades industriales; con una buena parte de la población residiendo en

centros urbanos, un nivel de ingreso per cápita un tanto elevado (sobre todo en las ciudades), un bajo porcentaje de población viviendo de la agricultura de autoconsumo, con trabajadores organizados en asociaciones de clase, y con una considerable participación del gasto público en el gasto nacional.⁶

La fluctuación de las exportaciones se reflejó de manera más profunda en las economías de estos países, en los cuales, por esta misma razón, las consecuencias de la crisis se reflejaron con particular dureza, sobre todo, disminuyendo su capacidad de importación, el empleo urbano y los ingresos del sector público, frente al creciente volumen de gastos que reclamaba el Estado. Además, los grupos políticos y sociales de las poblaciones urbanas contaban con la fuerza suficiente como para negarse a pagar el elevado precio exigido por una política deflacionaria de reajuste.

Estas son las causas de que la política económica en los años posteriores a la gran crisis capitalista haya estado dirigida en el sentido de romper con el modelo de crecimiento determinado por las exportaciones y orientado hacia el exterior, procurando así alcanzar un ritmo de desarrollo que no estuviera tan fuertemente limitado por el volumen de las exportaciones y por la capacidad de importación derivada de éstas. El nivel de ingresos se mantuvo por encima del mínimo necesario, a fin de reducir las importaciones al monto que permitían los ingresos de las exportaciones; se recurrió a medidas de nacionalismo económico (tarifas arancelarias proteccionistas, devaluación de la moneda, control de cambios, restricciones cuantitativas a las importaciones, etc.), y se estimuló el crecimiento de las industrias abastecedoras del mercado interno y orientadas hacia la sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente.

La política económica en estos países⁷ otorgó prioridad a las metas que necesariamente se sacrificarían dentro del ámbito de una política monetaria ortodoxa: mantenimiento del nivel de empleo, plena utilización de los recursos inactivos, distribución más equitativa de los ingresos, ampliación del mercado interno, conquista de una cierta autonomía frente al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.⁸ La industrialización se adoptó entonces como el instrumento adecuado para lograr esta política, que habría de satisfacer las aspiraciones de la clase trabajadora urbana, de la clase media ilustrada y de las profesiones liberales, al tiempo que aliviaría a los propietarios rurales de la amenaza de una reforma agraria. Así, se reducirían las tensiones sociales.

La escasez de divisas originadas por la reducción de exportaciones obligó a estos países a aplicar medidas de restricción sobre las importaciones, como las ya mencionadas, e hizo imposible que se continuaran abasteciendo los mercados internos con productos importados, mismos que iban a encarecerse de cualquier modo. Por otro lado, los gobiernos, a fin de combatir las consecuencias de la depresión, optaron por la expansión del crédito y por buscar programas de gasto público que originaran déficit presupuestales, que con frecuencia se financiaban mediante el recurso de generar más moneda. El marco de las reglas del juego patrón-oro avalaba la conservación de un nivel de ingresos por encima de los que se deriva-

rían de las importaciones, ya de por sí disminuidos. Esto se tradujo en una presión para buscar productos industriales que aumentaran sus precios relativos. El ambiente era, pues, favorable para desarrollar nuevas industrias que sustituyeran las importaciones, sobre todo porque como consecuencia de la devaluación de la moneda en los países en cuestión, los precios de los productos importados subieran considerablemente de valor en sus respectivos mercados internos.

Sin embargo, el aumento en la actividad industrial originó nuevas necesidades de importaciones, en particular de equipo técnico, materias primas y combustibles, lo que se traduciría en fuertes presiones para devaluar la moneda. Más aún, porque la elasticidad-ingreso en la demanda de exportaciones originarias de América Latina es menor a uno, y la elasticidad-ingreso en la demanda de importaciones por parte de los países latinoamericanos es mayor a uno.

A partir de 1932, en algunos de estos países (Brasil, Chile y México en especial) se inició un proceso de elevación en el nivel general de los precios,⁹ que se debió, por un lado, a que la producción agrícola no correspondió a una mayor demanda interna de alimentos producidos dentro del mismo país. Esto, a su vez, fue el resultado de la disminución en la importación de esos productos y de una creciente población urbana, ocupada en la industria y en los servicios, la cual tenía significativos niveles de ingreso per cápita, que no obstante eran tan bajos que la demanda de alimentos representaba entre 50% y 60% del presupuesto familiar de los obreros, y 40% del de los trabajadores de servicios.¹⁰ Y, por otro lado, la producción industrial se procesaba en condiciones que implicaban costos elevados y, por tanto, precios elevados. Esta práctica era facilitada por la estructura monopolista de las industrias que se iban implantando y desarrollando.

Con el desarrollo industrial se pretendía una modificación de la estructura productiva que permitiera reducir la porción correspondiente a las importaciones en la oferta total. Pero el aumento de los ingresos distribuidos al interior, acompañado del incremento en el ingreso per cápita y de la reducción en las importaciones, dio como resultado una alteración en la estructura de la demanda global que exigía, a su vez, un cambio profundo en la estructura de la oferta. Las deficiencias estructurales e institucionales que dificultaron y prolongaron el tiempo para que la oferta se adaptara a la nueva composición de la demanda, representaron ciertamente un factor determinante para desencadenar las tensiones inflacionarias, en particular porque iban acompañadas de una elevada rigidez en la capacidad de importación.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL ACELERAMIENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Cuando estalló la segunda Guerra Mundial, las exportaciones latinoamericanas vivieron un periodo favorable, toda vez que los capitales extranjeros buscaban un refugio en alguno de los países antes mencionados. A pesar

de la abundancia de divisas, era difícil obtener productos en Europa, y aun en Estados Unidos, sobre todo después del ataque a Pearl Harbor.

Era natural que tal situación constituyera un estímulo más para llevar a cabo el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el cual había de desarrollarse en condiciones particularmente desfavorables, a causa de la enorme escasez de combustibles, equipo técnico y materias primas, los que en su mayor parte eran importados.

Es evidente que esta situación, en que las exportaciones aumentaban de precio y volumen, y en que las posibilidades de importación se encontraban drásticamente reducidas, contribuyó también para aumentar el nivel de ingresos monetarios distribuidos y para expandir el crédito, pero no fue suficiente para suplir la escasez de bienes de producción y de consumo, incluyendo los alimentos.

En estas condiciones, no fue una sorpresa que la inflación aumentara durante los años de guerra, a pesar de que durante mucho tiempo se habían utilizado mecanismos de control en los precios. Esto sucedió sobre todo en los países en que los diferentes grupos sociales, en especial las clases trabajadoras, tenían la fuerza y organización suficientes como para evitar el descenso de su ingreso real.

Al final de la guerra, eran considerables la liquidez y el volumen de depósitos en el común de los países de la región, porque en ese tiempo habían acumulado importantes reservas de divisas, incrementadas aún más por el hecho de que sus exportaciones percibieron un auge inmediato al término de la guerra. Así se explica la intensa demanda de importaciones que se verificó entonces y que se justificaba en cierta medida por la escasez de bienes de consumo y por la necesidad de renovar gran parte de los equipos que no pudieron sustituirse durante la guerra, otros que habían dejado de funcionar y algunos más que se habían desgastado por el uso tan intenso al que estuvieron sujetos. Tecnológicamente, todo este equipo era obsoleto.

En algunos países, las luchas de los trabajadores impusieron una política de salarios y seguridad social más favorable, al tiempo que las condiciones de la posguerra obligaron a adoptar programas económicos de corte keynesiano. Éstos se apoyaban en una política monetaria expansionista y en déficit en el presupuesto, que por lo general se cubrían mediante el recurso de adelantos del Banco Central o mediante la emisión de papel moneda.

El ambiente de euforia y de abundancia de divisas que entonces vivieron muchos países de América Latina hizo olvidar, a veces, que la favorable situación de las exportaciones podría ser tan sólo un hecho coyuntural; que las reservas de divisas se iban devaluando considerablemente como consecuencia del alza en los precios de los productos industriales en los mercados mundiales; y que, pasado el peligro de la guerra, únicamente una parte de esas divisas "regresaba a casa", mientras que la otra salía de América Latina huyendo de la inflación, para así engrosar el volumen de depósitos que ciudadanos latinoamericanos tenían en bancos de Estados Unidos.¹¹

Las importaciones aumentaron a ritmo acelerado, en muchos casos con grandes facilidades para la importación de bienes de consumo duraderos, superfluos y aun suntuarios,¹² en perjuicio del incremento de las industrias destinadas a la exportación y de la sustitución de otras nuevas, particularmente a nivel de las industrias básicas.

El auténtico *boom* que vivieron los mercados mundiales de productos básicos, en especial a causa de la guerra de Corea, comenzó a desvanecerse después de que, en abril de 1951, el general MacArthur fuera removido del mando de las fuerzas estadounidenses en Corea, relajando así el clima de tensión internacional y desviando los peligros de un nuevo conflicto mundial. A pesar del aumento de los precios en algunos productos primarios, derivado de la crisis en el Suez, la verdad es que no sólo se contuvo, desde mediados de 1951, la tendencia alcista de los precios para los productos exportados por los países de América Latina, antes bien, se volvió a la tendencia secular del comercio internacional con el consiguiente deterioro en los términos de intercambio y reducción del poder de compra para las exportaciones latinoamericanas.¹³

Mientras tanto, en algunos de estos países el proceso de industrialización provocó un aumento en la producción industrial, así como cambios sensibles en la estructura de la economía (disminución del peso relativo de la agricultura y de la población ocupada en ella) y de la industria, con el desarrollo de las industrias básicas y de cierto tipo de infraestructura. Sin embargo, ello no impidió que en general continuaran registrándose enormes carencias no sólo en cuanto a las industrias básicas (química y equipo pesado, por ejemplo), sino también en lo relativo a las condiciones sanitarias y de capacitación profesional de los grupos de trabajadores.

La industrialización también cambió las funciones de consumo de toda la economía y modificó la estructura de las importaciones (fundamentalmente de bienes de capital, materias primas, combustibles y alimentos primarios), que se volvieron mucho más difíciles de reducir en épocas de crisis de lo que eran en 1929.¹⁴

Este cambio mucho más pronunciado en la estructura de las importaciones puede ayudar a comprender las tensiones experimentadas por estos países, que se empeñaban en mantener un desarrollo industrial acelerado (muy dependiente de las importaciones), después de que la escasez de divisas empezó a hacerse sentir y a imponer sus limitaciones.

Tal cambio significó también la "eliminación del margen comprensible de las importaciones" (Raúl Prebisch). De aquí se deriva el hecho de que las divisas disponibles, una vez satisfechas las obligaciones financieras con el exterior, no fueron suficientes para pagar las importaciones de bienes de producción y de bienes de consumo. Es decir que, ante una baja en la producción exportable o una crisis en los mercados internacionales, la alternativa para los países tan estrechamente dependientes de su *capacidad de importación* es la de reducir el consumo esencial y/o la actividad económica, o el endeudamiento exterior adicional.¹⁵

La industrialización no evitó que el crecimiento de la población en los países de América Latina alcanzara en conjunto la elevadísima tasa de

2.5% anual, pero contribuyó, sin duda, a que la población urbana aumentara a un ritmo todavía más acentuado, por estar "bombardeada" por la publicidad pervertida y "colonizadora" de las formas de vida y de los hábitos de consumo del poderoso vecino *yankee*, el que, como era evidente, conducía y programaba esa guerra de propaganda tan intensa, en beneficio de sus propios intereses.

Los sindicatos se mostraban más fuertes e influyentes, los gobiernos habían asumido actividades y responsabilidades en sectores tan importantes como la seguridad social, los servicios públicos, la estructuración de ciertas industrias básicas, y el aumento del capital fijo social, con el fin de que el sector público ocupara un lugar fundamental en la economía, como elemento impulsor del comercio exterior.

El enorme peso de las clases medias urbanas no fue suficiente para evitar una desigual distribución en el ingreso, la que alimentó el amplio consumo suntuario de las clases pudientes, al mismo tiempo que restringía el mercado interno y el consumo popular, situación que repercutió negativamente en las industrias productoras de bienes de consumo corriente.

En general, las estructuras agrarias habían permanecido sin ninguna alteración, lo cual impidió el desarrollo adecuado de la producción agrícola, que de por sí no era suficiente, en relación con el aumento demográfico y la demanda de la población urbana, que cada día era más grande. Esta política también condenaba a la población campesina a percibir ingresos muy bajos, lo cual constituía un factor limitante para el desarrollo de las industrias dirigidas al mercado interno. El proceso de industrialización se vio obstaculizado por la sustitución de importaciones, las cuales ya venían acusando crecientes dificultades.

En la generalidad de los países del segundo grupo mencionado se venía registrando un cierto crecimiento del producto interno, a pesar del estancamiento del poder de compra de las exportaciones, a partir de 1950.¹⁶ Dadas las condiciones sociales y políticas que se han resumido, los gobiernos consideraron que no era posible seguir sosteniendo una política económica restrictiva frente a la disminución de exportaciones, que afectó a América Latina más duramente que a otras regiones del mundo (también exportadoras de bienes primarios).¹⁷

La reducción de las exportaciones ocasionó una baja en el monto de divisas disponibles, frente a un considerable volumen de importaciones de difícil restricción, así como una disminución sustancial de los ingresos fiscales, en un momento en que el Estado no podía reducir las inversiones o los gastos destinados a los servicios públicos o a la seguridad social.¹⁸

La mayoría de los países que se encontraban en estas condiciones comenzó a sufrir grandes déficit tanto en su balanza de pagos como en su presupuesto, para después continuar con un fuerte proceso inflacionario. Éste se vio agudizado por las sucesivas devaluaciones de sus respectivas monedas (que se habían mantenido sobrevaluadas durante años, con el fin de alimentar la acumulación del capital en las industrias destinadas a la sustitución de importaciones),¹⁹ mediante medidas correctivas en las tasas fiscales, y los ajustes necesarios en los salarios frente al alto costo de la vida

(los precios de los alimentos subían considerablemente debido a la continua falta de oferta en el sector agrícola interno y al elevado precio de los productos importados, que además se importaban en menor cantidad).

La inflación se llevó a cabo en los países que optaron por una deliberada política de industrialización por sustitución de importaciones, y en forma más aguda en los países que tenían una concentración urbana más intensa y mayor fuerza sindical, capaz de evitar que el sistema se equilibrara de nuevo por medio de políticas estabilizadoras y restrictivas, que generarían desocupación y una acentuada redistribución del ingreso aún más negativa, que obligaría a degradar las condiciones de vida.

En algunos casos (Brasil, México y Colombia), la inflación estuvo acompañada de cierto crecimiento en el ingreso nacional, pero en otros (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay),²⁰ esta inflación se presentó junto con un estancamiento económico. Por ello, todos estos países recurrieron al crédito externo y acumularon grandes deudas,²¹ que los convirtieron en presa de las exigencias de los acreedores estadounidenses y de las condiciones impuestas por los organismos internacionales controlados por Estados Unidos (en especial, el FMI), en un periodo delicado en particular para los países en cuyas importaciones se sustentaban los bienes de equipo técnico (en algunos casos, más de 40% de las importaciones totales), el petróleo y las materias primas necesarias para la industria. Por estas razones, un descenso en las importaciones significaba una profunda crisis económica y social para estos países.

SEGUNDA PARTE: LOS TÉRMINOS DE LA CONTROVERSI

LOS "PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN" DEL FMI Y LA REACCIÓN DE LOS "ESTRUCTURALISTAS"

Dentro de este marco económico, político y social se inició en América Latina una polémica entre monetaristas y estructuralistas.²²

En efecto, a mediados de la década de los cincuenta comenzaron a ponerse en práctica —en general bajo la orientación del FMI y muchas veces por presión de Estados Unidos, dada su posición de metrópoli dominante frente a los países de América Latina— los primeros *programas de estabilización*, elaborados tomando en consideración las situaciones de "déficit fundamental" previstos por el FMI (las que, como era evidente, no correspondían con la realidad de los países subdesarrollados) y estructurados con base en un fundamento teórico construido, a partir del análisis de la experiencia en los países capitalistas desarrollados, por economistas oriundos de esos países —quienes por lo general desconocían la problemática latinoamericana y estaban inmersos en organizaciones internacionales cuya orientación está muy marcada por la presencia dominante de los intereses estadounidenses.²³

Los primeros programas de este tipo, dedicados a combatir la inflación y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos fueron aplicados en Perú y Chile, con el apoyo técnico de la firma estadounidense de consultores, Klein-Saks. Los programas y los resultados de la misión Klein-Saks en Chile (agosto de 1955 a julio de 1958) fueron estudiados a fondo. A fines de 1958, el gobierno chileno presidido por Jorge Alessandri puso en práctica el programa de estabilización (para estas fechas, el gobierno peruano también se esforzaba por poner en práctica un nuevo programa de estabilización). Planes idénticos, inspirados e impuestos por el FMI, se practicaron en Argentina, Uruguay, Bolivia, Colombia, Paraguay y —hacia los años sesenta— en Brasil (en 1964-1966), después de que se implantara la dictadura militar.

Fue a la "filosofía" que inspiró estos *programas de estabilización*, así como las medidas de política económica que casi invariablemente los integraban a lo que se designó como "monetarismo",²⁴ en el contexto de la polémica desarrollada en América Latina a causa de tales programas. Éstos fueron, en realidad, objeto de severas críticas por parte de un importante conjunto de economistas latinoamericanos, persuadidos de que las teorías económicas llamadas universales —elaboradas en las grandes universidades estadounidenses y europeas— no se apegaban a la realidad de sus países, y convencidos también del carácter eminentemente negativo de los resultados prácticos que tales programas de estabilización acarrearían.

Para los años cuarenta, entre los economistas de América Latina empezaban a hacerse notar algunas críticas a la política monetaria ortodoxa, con base en la opción de otorgar prioridad a la aceleración del desarrollo.²⁵

No fue sino hasta mediados de los cincuenta que comenzaron a aparecer los primeros estudios que anunciaban lo que con el tiempo llegaría a conocerse como el *estructuralismo latinoamericano*. Estos trabajos analizaban las *deficiencias estructurales* de las economías de América Latina vistas a la luz de la historia económica, política y social de sus pueblos. Estas deficiencias eran señaladas como la verdadera causa de las *presiones inflacionarias* y de los procesos de inflación crónica presentes en la generalidad de los países de la región, y como el origen de los obstáculos que debían rebasarse a fin de conseguir que esos países experimentaran el camino para lograr su desarrollo.²⁶

MILTON FRIEDMAN Y LA TEORÍA MONETARISTA

Antes de ocuparnos específicamente de la polémica entre "monetaristas" y "estructuralistas" tal como se desarrolló en el contexto de América Latina, haremos una breve mención de las concepciones teóricas de Milton Friedman y de la corriente monetarista que se inspiró en ella, en relación con algunos puntos que se acercan más a la problemática que abordaremos en este trabajo.*

* La preocupación de profundizar en el significado y alcance de las posiciones en debate en la polémica latinoamericana, nos llevó a estudiar esa otra polémica de hace años —y que

La teoría monetarista de la inflación

Un aspecto importante —tal vez esencial— de las concepciones monetaristas que nos interesa abordar en este estudio, es el relativo al análisis de la inflación. En este campo, la tesis fundamental de los monetaristas podrá condensarse en la síntesis de Milton Friedman, para quien “la inflación es, siempre y en cualquier lugar, un fenómeno monetario, resultado de y acompañado por un aumento en la moneda corriente circulante, superior al aumento en la producción”.²⁷ El carácter monetario de la inflación se menciona como una generalización empírica, apoyada en ejemplos que sugieren una considerable estabilidad en la demanda de moneda, verificándose cambios significativos sólo como una reacción, o consecuencia, de los eventos derivados de las variaciones en la cantidad de moneda en circulación.

Partiendo de la estabilidad en la demanda de moneda, los monetaristas consideran que las variaciones en la cantidad de moneda circulante son el elemento central de todos los procesos inflacionarios (y, en general, de todas las situaciones en la inestabilidad de los precios), tesis que encuentra su fundamento teórico en la interpretación de la teoría cuantitativa de la moneda.²⁸

Prescindiendo de su carácter meramente tautológico, Friedman defiende que la teoría cuantitativa de la moneda es, desde un punto de vista analítico, una teoría de los factores que determinan la cantidad de moneda que la comunidad desea conservar.²⁹ Desde un punto de vista empírico, la teoría cuantitativa de la moneda está considerada como el hecho generalizado de que las variaciones en los saldos líquidos reales deseados (es decir, las variaciones en la demanda de la moneda) tienden a efectuarse en forma lenta y gradual, o bien, como una derivación de eventos desencadenados por anteriores alteraciones en la demanda de moneda. Dado que, por otro lado, los cambios sustanciales de la oferta en saldos líquidos nominales pueden llevarse a cabo —y que en realidad se realizan con frecuencia— sin importar las variaciones en la demanda de moneda, la conclusión de Milton Friedman es que las “variaciones sustanciales en los precios o en el ingreso nominal son casi siempre el resultado de las variaciones de la oferta nominal de la moneda”.

Distinguiendo una perspectiva a corto plazo de una a largo plazo, los monetaristas sustentan que, siendo las variaciones en la cantidad de moneda uno de los factores determinantes —y muchas veces el principal factor determinante— de las variaciones del rendimiento nominal (o del gasto

alcanza su apogeo en la actualidad— entre los monetaristas de inspiración friedmaniana y los neokeynesianos (o “no monetaristas”, como prefieren algunos). Esperamos contar en breve con la publicación del estudio sobre este tema. Pero no nos pareció adecuado hacerlo aquí, pues ello sería salirnos del tema en relación con el objeto central de este trabajo que ahora se trata. Por eso, nos limitamos a registrar las concepciones de Milton Friedman y su “escuela”, que se relaciona con aquellos puntos que aparecen más claramente en el “monetarismo” latinoamericano y en los “programas de estabilización” que por lo general acompañan la intervención del FMI, en especial en los países de América Latina.

nominal), un aumento del rendimiento nominal puede, a corto plazo, traducirse, por un lado, en aumento de los precios y, por el otro, en incremento de producción. Por lo tanto, la tasa de crecimiento de la producción está determinada sobre todo por fuerzas de otra naturaleza, por lo que, a largo plazo, la tasa de crecimiento de la cantidad de moneda determina primordialmente la tasa de inflación. Ésta es la razón de que los monetaristas consideren que, en esencia, la inflación es un fenómeno monetario, consecuencia de una tasa de crecimiento en la cantidad de moneda, superior a la tasa de crecimiento de la producción (o a la tasa de crecimiento de la demanda de *real money balances* a un nivel —o tasa de variación— constante en los precios).³⁰

Por tanto, es importante señalar que la tasa de crecimiento del circulante de moneda no es el factor más relevante en el proceso inflacionario. Sin embargo, en cualquier país y para un periodo superior a unos cuantos años, no es probable —salvo que sucedan acontecimientos excepcionales que provoquen alteraciones en la estructura— que la tasa de crecimiento en la producción aumente de manera significativa. Pero la tasa de crecimiento de la oferta de moneda puede aumentar cuantas veces fuese necesario —y de hecho así ha sucedido. De ahí que la conclusión de que una inflación constante está determinada mucho más por los cambios en la cantidad de circulante de moneda que por los cambios en la producción.

Por otro lado, y después de haber analizado el papel central desempeñado por la moneda en los procesos inflacionarios, los monetaristas distinguen entre *cantidad nominal de moneda* (la cantidad de moneda emitida en escudos, dólares, francos, etc.), y la *cantidad real de moneda*. Además, esta última puede expresarse de varios modos. O en términos de un determinado volumen de bienes y servicios, como sucede cuando se divide la cantidad nominal de moneda por un índice de precios elaborado con base en una canasta de consumo seleccionada para tal efecto, o bien en términos de tiempo de duración de los flujos de bienes y servicios que pueden comprarse con la moneda: para una familia puede traducirse en términos del número de semanas que su saldo líquido permite comprar en términos de su nivel promedio de consumo, o viceversa, en términos del número de semanas de su ingreso promedio equivalente a su saldo líquido; para una empresa, la cantidad real de moneda que conserva en su poder y que puede traducirse en el número de semanas del promedio de compras o de ventas, que puede ser equivalente a su saldo líquido; para la comunidad en su conjunto, la cantidad real de moneda puede expresarse en el número de semanas de sus transacciones globales o de su ingreso líquido global, que pueden ser equivalentes a la cantidad real de la moneda.³¹

Una vez establecida esta distinción, es importante señalar que los monetaristas consideran que la cantidad real de moneda que las personas desean mantener no tiene variantes significativas en diferentes tiempos y lugares, salvo situaciones (raras) en las que se efectúe un incentivo real, capaz de cambiar las disposiciones de las personas.³² Siendo así, suponemos que, por alguna razón, la cantidad nominal de moneda que existe en una comunidad es superior a la cantidad que las personas desean conser-

var en relación con el nivel de precios prevalecientes en el momento.³³ Por ejemplo, las personas conservan el dinero que corresponde a ocho semanas en lugar del que correspondería a siete semanas de ingreso. La reacción aislada de cada individuo es la de querer deshacerse de algún dinero mediante el aumento en sus gastos, a fin de disminuir el saldo líquido que tuviera en su poder. Sin embargo, este comportamiento no puede aplicarse a la comunidad como conjunto, por la sencilla razón de que los gastos de unos no son ingresos para otros. Si dejamos de lado las relaciones con el extranjero, los gastos de una comunidad son también sus ingresos, por lo que, desde la perspectiva de la comunidad como un todo, el monto de los saldos líquidos nominales en su poder depende de la cantidad nominal de moneda en circulación.

Por lo tanto, la actuación de cada miembro de la comunidad, en el sentido de aumentar su gasto y reducir el saldo líquido en su poder, provocará un incremento generalizado en los precios de todos los bienes y servicios y, tal vez, en la producción, si los precios e ingresos pudieran variar a su libre albedrío. Bajo estas condiciones y aun cuando no se operara ningún cambio en la cantidad nominal de la moneda, el exceso inicial en los saldos líquidos nominales acabará por eliminarse, lo que se llevaría a cabo mediante la reducción de los activos líquidos en términos reales (como consecuencia del alza en el nivel general de precios), o por medio del aumento en la cantidad real de moneda que las personas desean retener (como consecuencia del aumento en la producción).³⁴

Los monetaristas niegan, por tanto, la existencia de varias formas o causas autónomas de inflación, como, entre otras, el exceso de inversión planeada sobre el monto deseado de ahorro, la presión de los trabajadores por obtener mejores salarios (*wage-push inflation*), la presión de los patrones y empresarios por obtener mayores ganancias (*profit-push inflation*), la incapacidad de aumentar la producción de alimentos al mismo ritmo en que se producen otros bienes, etc. Según los monetaristas, estos factores no monetarios sólo podrán conducir a la inflación en la medida en que ellos fuesen la causa, en ciertas condiciones, de la expansión monetaria que sin duda alguna es la causa directa de la inflación.

En cuanto a la expansión monetaria, sus orígenes efectivos variarían conforme a las distintas épocas y lugares. Si nos remontamos a la historia, el descubrimiento de nuevas minas de oro y plata, así como de los progresos tecnológicos que facilitaron la extracción de esos metales significaron en ocasiones el origen de los procesos inflacionarios. La emisión de bonos para pagar las obligaciones de diversas guerras también fue una enorme fuente de expansión inflacionaria en la cantidad de moneda circulante.

No es nuevo que los gobiernos se sientan atraídos por el recurso de la inflación para pagar sus gastos de guerra, construir grandes monumentos y obras públicas, o bien para otros fines. Los poderes públicos, por lo menos desde Diocleciano, han recurrido a la reducción de la moneda con este objetivo (sustituyendo la acuñación en oro o plata por otro tipo de metales). En la actualidad, la emisión de papel moneda, la generación de moneda por el sistema bancario y hasta el "descubrimiento" de nuevas

formas de pago mediante intermediarios financieros, han facilitado la tarea a los gobernantes para allanar sus intentos por obtener recursos por medio de la inflación. Ésta funcionaría, en realidad, como una forma de "taxation without representation", es decir, un "impuesto" que puede ser lanzado sin necesidad de ser apoyado por ninguna medida legislativa de las cámaras parlamentarias, o siquiera del anuncio por parte de los gobiernos; sólo bastaría que las autoridades monetarias aumentaran la cantidad de moneda en circulación.³⁵

En los últimos 20 años, el aumento acelerado en la cantidad de moneda circulante y el consecuente incremento de la inflación acelerada en la mayoría de los países capitalistas, se ha generado fundamentalmente por: a) el deseo de mantener el sistema de tasas de cambio fijas, lo que obligó a algunos países —en especial a la RFA y a Japón— a importar inflación de Estados Unidos;³⁶ b) el exagerado avance del papel y funciones del Estado que obligó a muchos gobiernos a recurrir al recurso de *implicit inflation tax*, por no tener la capacidad o la voluntad de recurrir al aumento abierto de los impuestos;³⁷ c) la aceptación de la responsabilidad de los gobiernos en la consecución del pleno empleo. Como veremos más adelante, los monetaristas piensan que las políticas de pleno empleo son la causa principal y la responsable de la inflación que ha prevalecido en los últimos años.

Sin embargo, siempre existe la excepción a la regla. El aumento sustancial en los precios va acompañado invariablemente de un incremento importante en la cantidad de moneda en circulación, y viceversa. Esto se debe a que los factores no monetarios a los que se ha hecho referencia, u otros cualesquiera, sólo son causa de la inflación cuando provocan la expansión de la cantidad de moneda a una tasa muy superior a la tasa corriente de aumento en la producción. Una teoría unitaria que busque explicar la inflación debe, pues, atenerse a la expansión de la cantidad de moneda, y no a los diversos factores que la pueden desencadenar: "If you want to analyze the process of inflation, cherchez la monnaie",* es el consejo de Milton Friedman.³⁸

Es cierto que las inversiones de monto superior al volumen de ahorro voluntario por parte del público, pueden conducir a una situación de inflación. Sin embargo, esto ocurrirá sólo en la medida en que tal hecho provoque un aumento en la cantidad de moneda en circulación, como, por ejemplo, si tal inversión fuera realizada por el gobierno y éste la financiara mediante la emisión de moneda.

Del mismo modo, los monetaristas consideran que los déficit presupuestarios no son, de suyo, una fuente necesaria de inflación. Sólo lo serán —y en su opinión lo han sido en muchas ocasiones— si su existencia lleva a los gobiernos a intentar cubrirlos por medio de la generación de moneda, afectando de esta forma la cantidad de moneda en circulación.

Milton Friedman afirma, en respuesta a sus críticos, que la "cuestión de saber si los déficit producen inflación depende del modo en que son financiados. Si lo hacen mediante la emisión de moneda, como suele acontecer,

* Si usted desea analizar el proceso de inflación, he ahí la moneda.

necesariamente se producirán presiones inflacionarias. Si se financian por medio de la emisión de empréstitos públicos, éstos pueden ejercer una ligera presión inflacionaria sin hacer caso de las tasas de interés. Pero el efecto principal será la del aumento en las tasas de interés, a valores más elevados a los que se darían bajo otras circunstancias.”³⁹

Esto, porque los monetaristas consideran que son *neutros*, en relación con la inflación, los gastos del sector público que no generan alteraciones en la cantidad de la moneda (*pure macro fiscal actions*): “la política financiera, por sí misma, no tiene ninguna importancia en lo que se refiere a la inflación. Lo que es importante —señala Milton Friedman— es la manera en que los gastos son financiados.” Serán claramente inflacionarios los que se financien por medio de la emisión de moneda, es decir, mediante la emisión de papel moneda por el Banco Central o por medio de la apertura de créditos (constitución de depósitos) por la banca comercial, en favor del Estado. El gasto público será neutro si se financia con fondos derivados de impuestos o de empréstitos públicos, dado que en este caso “el gobierno gasta los fondos que le corresponden al contribuyente, o a la persona que haya obtenido esos mismo fondos por medio de empréstitos”.⁴⁰

Esto quiere decir que los gastos públicos financiados sólo mediante la emisión de moneda rebasan el monto de los gastos que particulares y empresas dejan de hacer, como respuesta a la acción del gobierno. Sólo que según esta hipótesis, se tendrá un aumento líquido en el gasto global y, en consecuencia, presiones inflacionarias. El gasto público financiado mediante los impuestos o la emisión de empréstitos públicos sustituirían pura y simplemente inversiones que los particulares y las empresas privadas dejan de hacer, no existiendo, por tanto, razón alguna para que se les atribuyan efectos inflacionarios.

Según la perspectiva de los monetaristas, puede suceder que los sindicatos efectúen presiones para lograr aumentos en la tasa de salarios hasta llegar a tal punto que se genere la desocupación (los monetaristas retoman, en efecto, las tesis prekeynesianas, según las cuales sería el nivel de salarios lo que condicionaría el nivel de desocupación). Frente a esta situación, si el gobierno trata de desarrollar una política de pleno empleo, puede verse obligado a financiar acciones que pretendan eliminar el desempleo mediante la generación de moneda, de la cual se derivará un aumento en la cantidad de moneda en circulación.

También en este caso, la presión de los salarios puede conducir a la inflación, no porque el *wage push* genere necesariamente la inflación sino porque se forzó el aumento en la cantidad de moneda por exigencias derivadas de la política de pleno empleo. La presión de los costos provocará la inflación en una situación como ésta (o en la que se incluya la teoría de la inflación-costos), cuyo resultado será la expansión monetaria, misma que de otro modo no se llevaría a cabo. Si no es el caso, su efecto se limitará, como máximo, a una elevación temporal del nivel general en los precios, acompañada de la desocupación y seguida de una tendencia a la baja de los precios en cualquier otra sección de la economía.⁴¹

También debe resaltarse que, según las tesis monetaristas, el pleno empleo no es el que provoca la inflación, sino la *política de pleno empleo*. Esta política constituiría —aun en situaciones que por definición no son de pleno empleo—, una invitación abierta para que toda la gente intente aumentar las tasas salariales, lo que acabaría por conducir a la desocupación. En un intento por combatirla, los gobiernos podrían verse obligados a generar moneda provocando así un aumento en la cantidad de moneda en circulación, de lo cual se deriva la inflación.

Éstas son las razones de que, por regla general, los autores de orientación monetarista sustenten que la responsabilidad en la inflación, la desocupación y el desperdicio de los recursos que caracteriza la situación actual de los países capitalistas se deba a los economistas keynesianos. Esto, porque han fomentado políticas para financiar los déficit gubernamentales, los que van en aumento, mediante la emisión de moneda, debido a que tenían la convicción de que ése era el camino adecuado para garantizar el pleno empleo.

Inflación, “stagflation”, “slumpinflation”

Las políticas keynesianas de pleno empleo se sustentan principalmente en la idea de que la desocupación se debe, de manera importante, a la insuficiencia de la demanda global. Con esto, los déficit presupuestales generan presiones inflacionarias y constituyen una forma adecuada de combatir y buscar el pleno empleo, en la medida en que las situaciones de desocupación permitan aumentar la demanda global.

Para la mayoría de los monetaristas, sin embargo, ésta es una visión completamente errada del problema del desempleo, puesto que, para ellos, todo el desempleo —o una parte sustancial— es *desempleo voluntario*, negando validez teórica y consistencia práctica a la concepción keynesiana de *desempleo involuntario*.

Aun aquellos autores que aceptan que *cierto* desempleo pueda ser explicado por la deficiencia de la demanda global y que el aumento de la demanda global pueda provocar en general un aumento *temporal* del empleo, sustentan que el desempleo puede ser explicado por la insuficiencia de la demanda. De ahí que el desempleo no desaparecerá por el hecho de que la demanda global aumente. Es más, aun cuando el empleo tenga cierto aumento, resultado del aumento inicial en la demanda global, éste no podrá ser constante aún cuando la demanda se mantenga en un nivel más elevado; por lo tanto, es indispensable provocar el aumento continuo en la demanda.⁴²

En opinión de los monetaristas, las situaciones de inflación (o deflación) y de desempleo no significarían, entonces, situaciones de desequilibrio y de crisis propias de economías capitalistas, sino más bien, serían el resultado tanto de la adopción de políticas monetarias y financieras erróneas, como de juicios equivocados que los gobiernos han estructurado en cuanto a las medidas de política económica, en sus intentos por estabilizar la economía y por promover el pleno empleo.⁴³

Ellas serían en la expresión de Hayek y parafraseando el título de un libro de Keynes, "The Economic Consequences of Lord Keynes."⁴⁴

De acuerdo con los monetaristas, el punto central consiste en que ninguna política activa puede asegurar, simultáneamente, los objetivos de contener la inflación y de alcanzar el pleno empleo, estando así en desacuerdo con quienes defienden que la inflación es un problema menos grave que el del desempleo, en virtud de que la inflación se limitaría a una cierta redistribución del ingreso, mientras que el desempleo significa por necesidad una reducción en el ingreso real de la comunidad.

Los monetaristas llaman la atención, por un lado, hacia el hecho de que el problema del desempleo no es tan grave como lo indican los números brutos de las estadísticas (toda vez que una parte sustancial del desempleo sería *desempleo voluntario*), y también sobre el hecho de que un elevado nivel de empleo no significa necesariamente la utilización óptima de los recursos disponibles.⁴⁵ Por otro lado, hacen hincapié en las consecuencias tan negativas de la inflación y en especial en la distorsión de la estructura global de la economía, la que tarde o temprano haría inevitable la aparición de una tasa de desempleo aún más elevada, en caso de no buscar una política activa de pleno empleo.

Así fue como F. A. Hayek afirmaba, en 1974, que la inflación era "el camino al desempleo".⁴⁶ Sin embargo, fue a partir de *Nobel Lecture* de Milton Friedman,⁴⁷ que el discurso teórico producido en esa época por el laureado profesor de Chicago comenzó a alimentar la tesis corriente en los escritos de inspiración monetarista, según la cual las consecuencias negativas más sobresalientes de la inflación residen, en la actualidad, en el hecho de que esta tesis provoca un aumento del desempleo y una baja en la producción (o por lo menos su estancamiento), en especial cuando se alcanzan tasas elevadas. Y a pesar de las preocupaciones y las incertidumbres (o de los pocos aciertos) del mismo Milton Friedman en su hipótesis sobre la *curva de Phillips de inclinación positiva* (es decir, de la existencia de una relación directa y estable entre inflación y desocupación), han sido los argumentos friedmanianos los que han invocado todo los autores y gobiernos de orientación monetarista como justificación de la necesidad de luchar contra la inflación (*la stagflation* o *la slumpinflation*), antes que nada y sin importar los costos.⁴⁸

De esta manera se alcanza el punto más elevado de la tensión que existe siempre entre lo que James Tobin llama el "ideological monetarism", que proclama la enorme necesidad de poner término a la inflación y que promete librarnos de ella; y el "theoretical monetarism", según el cual la inflación tendría apenas una influencia ligera y efímera en el comportamiento real de la economía (según la lógica de las *adaptive expectations*, de Milton Friedman), o no tendría ningún efecto sobre el comportamiento real de la economía, como se deriva de la línea teórica del "monetarism mark II", es decir, de los adeptos a la *teoría de las expectativas racionales*.⁴⁹

Quienes siguen la línea de las tesis de Friedrich Hayek y de Milton Friedman continúan, por lo tanto, sosteniendo que la inflación y las distorsiones derivadas de ella empujan a un creciente número de trabajadores a

empleos que dependen de la continuidad y aun de la aceleración de la inflación, provocando situaciones de inestabilidad creciente, en las que una buena parte de los puestos de trabajo depende de la aceleración del proceso inflacionario. Bajo estas condiciones, cualquier intento por frenar el ritmo de la inflación conducirá de inmediato a un nivel de desocupación tan elevado que las autoridades responsables de la política económica acabarán por abandonarla y adoptando medidas de acelerada expansión de la economía y generando un nuevo proceso inflacionario, con la plena convicción de que así se reducirá el desempleo.

Sólo que, frente a las elevadas tasas de inflación y a su ritmo acelerado, las autoridades monetarias pronto se verán forzadas a adoptar medidas restrictivas "desanimando" así la economía y provocando un aumento en el desempleo. Y el ciclo continuará. Además, en cada nuevo periodo sería necesaria una mayor inflación para aumentar el empleo y se necesitaría, también, una recesión más acentuada y un mayor volumen de desempleo para combatir la renovada aceleración de la inflación e incluso tan sólo para sostener el ritmo del proceso inflacionario, lo que significa que, después de un tiempo, ya no podrá utilizarse esta política.

Éste es el proceso que, desde la perspectiva de los monetaristas, ha conducido a situaciones de *estanflación*, tan difundidas en la actualidad en los países capitalistas. F. A. Hayek define estas situaciones precisamente como aquellas en que "la tasa de inflación aceptada no basta para producir durante mucho tiempo más el empleo satisfactorio".⁵⁰ Por tal motivo, los monetaristas piensan que es preciso evitar, a cualquier precio, que este proceso continúe.⁵¹ También entienden que entre más amplio sea el periodo en el cual persista el aumento del empleo a costa de una inflación continua y creciente, mayor será el volumen de desempleo que, al final del proceso, producirá la inflación.

Este estado de cosas sólo podrá evitarse, en la perspectiva de los monetaristas, mediante el desplazamiento de trabajadores de áreas en las que existe un exceso de oferta de mano de obra hacia aquellas en las que exista escasez, de modo que se asegure un ajuste permanente de las diversas especies de trabajo a una demanda en cambio constante. Tal situación sólo podrá conseguirse por medio del funcionamiento de un "auténtico mercado de trabajo", en el que los salarios de las diversas especies de fuerza de trabajo estén determinadas por el juego de la oferta y la demanda.

El combate a la inflación bajo la perspectiva monetarista

Por tanto, y bajo las condiciones actuales de la crisis del capitalismo, los monetaristas defienden la tesis de que para contener el proceso de alza en los precios y hasta la simple reducción de la tasa de inflación, es imprescindible que se acepte un nivel de desempleo sustancial, advirtiendo que éste será tanto mayor cuanto más se aplaze la solución. Los monetaristas rechazan la acusación que se les ha hecho en varias ocasiones en el sentido de que subestiman la importancia del desempleo, argumentando que sus

concepciones teóricas y sus propuestas de política económica no reflejan una opción entre una mayor o menor desocupación en el presente, sino que se inclinan por la opción entre una menor reducción de desempleo en el presente y un acelerado aumento del desempleo en el futuro.

Los monetaristas nunca dejan de lado su tesis fundamental de que la inflación siempre es un fenómeno monetario resultante del excesivo aumento en la cantidad de moneda. De ahí deducen que el único medio para detener el proceso inflacionario reside en la reducción de la tasa de crecimiento de la oferta de moneda hasta alcanzar una situación de estabilidad.

Las medidas para reducir la tasa de crecimiento de la cantidad de moneda pueden variar en relación con las causas que hayan provocado la excesiva oferta de moneda y el tipo de instituciones con las que cada país cuenta. Por ejemplo, si el exceso en la cantidad de moneda en circulación fue resultado de que el gobierno cubriera sus gastos mediante el recurso de la emisión de papel moneda, la reducción de la tasa de crecimiento puede lograrse con una reducción en los gastos del gobierno, el aumento en los impuestos o la emisión de empréstitos públicos para financiar los déficit en el presupuesto.

Es muy probable que si los gobiernos adoptan medidas alternativas a la inflación, o si combaten la inflación, se suscitarán resistencias de orden político. Éstas se sumarán a las dificultades técnicas que pudieran surgir en algunos países por utilizar las dos medidas antes mencionadas (que la administración sea deficiente o que no exista un mercado de títulos debidamente estructurado). En opinión de los monetaristas, tales medidas constituyen verdaderos obstáculos (políticos) para poner fin a la inflación. "No existen grandes dificultades técnicas en la forma de acabar con la inflación. Los verdaderos obstáculos son políticos, no técnicos", afirma Milton Friedman.⁵²

Sin embargo, los monetaristas nunca dejan de lado su confianza en el liberalismo económico, en la bondad de las soluciones del capitalismo de competencia, y en los óptimos resultados del libre funcionamiento de los mecanismos en los precios, por juzgarlos suficientes para asegurar la autorregulación de la economía. Se requiere, sin embargo, que el Estado no intervenga con políticas anticíclicas.

No es de sorprender, por tanto, que en círculos influidos por el ideario monetarista haya ganado popularidad la opinión de que la inflación es resultado de la concentración del poder económico (tanto a nivel de empresas como de sindicatos), misma que se señala como el factor determinante de la práctica de precios y salarios administrados.

Tampoco es de sorprender que las propuestas de los monetaristas y liberales próximos a ellas incluyan con frecuencia el objetivo de retornar (sin decir de qué forma, a no ser en lo que se refiere al "mercado de trabajo" ...) al "paraíso perdido" de la libre competencia. Ello implicaría el ataque a las estructuras monopolista u oligopolista en los sectores más importantes de la economía, así como el desmantelamiento de los sindicatos y de su poder monopolista, declarado incompatible con el libre funcionamiento de la economía de mercado.

Las relaciones entre la inflación y el desarrollo económico en el análisis monetarista

Las relaciones entre la inflación y el desarrollo son otros aspectos importantes a señalar dentro de la preocupación de caracterizar, si bien en forma breve, el pensamiento monetarista. En síntesis, puede decirse que los monetaristas no consideran que la inflación sea una consecuencia inevitable del desarrollo económico y que, si bien entienden que la inflación no impide necesariamente el desarrollo, defienden que ésta no es un factor que estimule el desarrollo económico.

La inflación no es consecuencia del desarrollo económico

Explicemos esto un poco mejor. En relación con el primer aspecto: la inflación no es una consecuencia inevitable del desarrollo económico.

Se argumenta con frecuencia, en especial en los países subdesarrollados, que el crecimiento acelerado de la economía implicará una gran presión sobre los recursos disponibles, lo cual significará un aumento en la demanda, que sólo puede compensarse mediante el alza en los precios. Un proceso inflacionario sería, por lo tanto, la consecuencia lógica del desarrollo acelerado.

De acuerdo con los monetaristas, este razonamiento es incorrecto porque se basa en la confusión entre (montos) *físicos* y (montos) *monetarios*. Es cierto que, como consecuencia del proceso de desarrollo, cierto tipo de bienes tendrá más demanda, en comparación con los bienes restantes. De aquí puede derivarse un alza en los *precios relativos* de los bienes mencionados, pero el nivel de los *precios absolutos* no tiene que verse afectado en la secuencia de la dinámica del desarrollo.

Todo depende de la forma en que se consigan los *recursos reales* indispensables para continuar con el proceso de desarrollo. Si son adquiridos por el gobierno con recursos provenientes de impuestos o de empréstitos públicos, o adquiridos por individuos o empresas privadas que invierten de esa forma para su propio ahorro, entonces no habrá ninguna presión en la demanda monetaria. Se efectuará únicamente un cambio en la demanda de ciertos bienes o bienes de otro tipo, lo que alterará el ámbito de las necesidades en términos de recursos físicos. Si, por el contrario, los recursos reales necesarios para lograr el desarrollo se adquieren por medio de la emisión de papel moneda o de cualquier otro medio equivalente, entonces es posible que se lleve a cabo un proceso de alza en los precios, si la cantidad de moneda en circulación aumenta a un ritmo superior a la tasa de aumento en la producción.⁵³

Milton Friedman niega la existencia de una relación mecánica entre el aumento (o disminución) en la cantidad de moneda y el alza (o baja) en los precios, si bien defiende que las variantes de nivel en los precios son consecuencia de la variación en la cantidad de moneda por unidad de producción. Con frecuencia sucede que las variaciones en el nivel de los precios son de mayor amplitud que la diferencia entre la variación de la producción y la variación de la cantidad de moneda.⁵⁴

Frente a un proceso de reducción en los precios, la moneda tiende a adquirir su valor, en la medida en que los precios bajan convirtiéndose en un medio deseable para contener los activos. Si las personas sospecharan que los precios van a continuar a la baja, se dispondrían a mantener un mayor porcentaje de su riqueza bajo forma de dinero, con lo cual disminuiría la velocidad de circulación de moneda. Si, por el contrario, los precios están al alza y las personas piensan que van a continuar con esa tendencia, se llevará a cabo el fenómeno inverso, aumentando la velocidad de circulación de moneda, cuyos efectos inflacionarios se sumarán a los que se derivarían del aumento en la cantidad de moneda en circulación.

La amplitud en la variación de la velocidad de circulación de la moneda dependerá, a su vez, del grado de anticipación del alza o de la baja en los precios. Es natural que las personas piensen que el alza registrada en los precios es temporal y esperen que siga un periodo de baja en los precios, si se toma en consideración un proceso inflacionario iniciado después de un periodo más o menos largo de relativa estabilidad en los precios. Así, se presentará una tendencia en que las personas retengan una mayor cantidad de dinero y los precios acabarán por subir a una tasa inferior a la del aumento en la cantidad de moneda en circulación.

Sin embargo, en la medida en que la mayoría de las personas pueda prever que los precios van a continuar a la alza, esa misma anticipación las llevará a intentar reducir sus saldos líquidos aumentando sus gastos, y acelerando la velocidad de circulación de moneda. De aquí resultará un aumento en los precios, en la misma (o aun superior) proporción al aumento en la cantidad de moneda. Cuando se trata de inflaciones moderadas, el ritmo de aumento en los precios tenderá a igualarse al ritmo de aumento en la cantidad de moneda por unidad de producción; pero en los casos en que se registran elevadas tasas de inflación, los precios tienden a subir, como consecuencia del proceso descrito, a un ritmo superior al de la cantidad de moneda.

La inflación no es un factor que estimule el desarrollo económico

Analícemos ahora el segundo aspecto: la inflación no es un factor que estimule el desarrollo económico.

A fin de entender adecuadamente el pensamiento monetarista en este sentido, es necesario adelantar algunas nociones fundamentales que se mencionarán a continuación.⁵⁵

Comencemos por hacer la distinción entre *inflación sustentada e inflación intermitente*. La primera se traduce en una tasa de crecimiento en los precios, más o menos constante; la segunda se caracteriza por el hecho de que los periodos de fuerte explosión inflacionaria están seguidos por periodos de baja en los precios, por lo general como consecuencia de drásticas medidas adoptadas a fin de vencer la inflación anterior.

Todavía más importante —y aún más que la distinción entre inflación y deflación, para los monetaristas— es la distinción entre inflación abierta e

inflación reprimida. La *inflación abierta* es aquella en que los precios —incluyendo salarios, tasas de interés y tasas de cambio— pueden crecer en forma libre siguiendo las fluctuaciones del mercado, sin ningún control del gobierno. La *inflación reprimida* es aquella en la que el gobierno intenta suprimir las manifestaciones de las presiones inflacionarias fijando precios máximos en los bienes y servicios —no necesariamente en todos los bienes y servicios, sino sólo en los más importantes—, incluyendo salarios, percepciones, tasas de interés y tasas de cambio.

Cuando se trata de una inflación abierta y sustentada, ésta acabará por ser, en un plazo breve —y sobre todo si las tasas en el alza de precios fueran moderadas—, una *inflación anticipada*. Las personas esperarán que los precios continúen al alza en la tasa media registrada en los precios anteriores. Tal anticipación se tomará en consideración en todos los cálculos económicos, por medio de cláusulas de indización, las que acabarán por abatir casi por completo los efectos de la inflación en materia de redistribución del ingreso y la riqueza.

Las personas tardan más tiempo en reconocer el sentido de la variación en los precios en una situación de inflación intermitente, de sacudidas diarias, con lo que ella tenderá a permanecer como *inflación no anticipada*.⁵⁶

Ahora bien, después de mencionar brevemente estas nociones, veamos cuál es el razonamiento de los monetaristas que intentan demostrar que la inflación no constituye un incentivo para lograr el desarrollo económico.

La argumentación de Milton Friedman es una respuesta a los dos motivos que se toman como principales y que pudieran justificar la tesis de que la inflación es un factor que estimula el desarrollo económico: 1) la emisión de moneda —considerada la causa de la inflación— proporciona a los gobiernos los recursos financieros que de otro modo no podrían obtener, y que pueden ser utilizados para promover el desarrollo; 2) la inflación redistribuye el ingreso y la riqueza en favor de los titulares de las ganancias, quienes ahorrarían e invertirían una parte importante de sus ingresos, pero a costa de los titulares de los salarios, de quienes, se dice, consumen casi todos sus ingresos. Por otro lado, los efectos redistributivos de la inflación son favorables a los deudores pero a costa de los acreedores, situación que será positiva si se admite que los deudores recurran a los créditos con el fin de efectuar inversiones productivas.

Milton Friedman entiende, en relación con el primer motivo, que la emisión de moneda no puede considerarse como un medio autónomo de obtención de fondos de los gobiernos, los cuales sólo podrán obtener fondos de la comunidad por dos caminos: impuestos o préstamos.

La emisión de moneda se traducirá en un auténtico empréstito en la medida en que pueda efectuarse sin provocar un alza de los precios. En efecto, el papel moneda emitido por el banco es una promesa de pago, como los títulos de la deuda pública. Sin embargo, la primera no percibe intereses. Por lo tanto, si las personas desean retener una mayor cantidad de moneda sin que se origine un aumento en el nivel de los precios, ello significa que desean prestar más dinero al gobierno a una tasa de interés igual a cero.

La emisión de moneda se traducirá en un impuesto sobre los saldos líquidos cuando origine un aumento en el nivel general de los precios. Si el Estado decretara como obligación que los ciudadanos pagaran a título de impuesto, un determinado porcentaje de los saldos líquidos retenidos por ellos a lo largo del año, difícilmente conseguiría cobrar tal impuesto. Sin embargo, se argumenta que por medio del *inflation tax* se conseguirá un "impuesto" que sólo exige a las autoridades monetarias un aumento en la cantidad de moneda en circulación. El gobierno utilizará esta cantidad adicional de moneda para pagar bienes y servicios; los vendedores de tales bienes y servicios, a su vez, aumentarán los gastos de consumo y de inversión porque cuentan con las reservas líquidas superiores al monto que desean mantener, con lo que distribuirán en el conjunto de la economía, la cantidad de moneda emitida por el Banco Central, en un proceso que quizá ya está calculado, siguiendo la actuación del sistema bancario.

Este aumento en el flujo de los gastos provocará, a su vez, un alza en los precios, la cual acabará por reducir el valor real de los saldos líquidos al nivel deseado. Esto quiere decir que, al final de este proceso, los titulares de las reservas en dinero acabarán por pagar un impuesto equivalente al monto de la moneda que tiene que aumentar esas reservas con el fin de mantener su valor real.

La tasa de este *inflation tax* depende del porcentaje de la moneda emitida en relación con las reservas existentes. La medida que adopte el gobierno para obtener una determinada tasa de impuesto, dependerá de la dimensión de los encajes líquidos en relación con el ingreso.⁵⁷

En los países subdesarrollados, el porcentaje del ingreso total que las personas desean conservar como reservas líquidas es mínimo por lo general, lo cual significa que *inflation tax* no puede ser muy elevado. Cuando el gobierno se lanza a un proceso inflacionario, las personas no pueden anticipar correctamente la inflación desde su inicio porque piensan que será temporal y, como consecuencia, aumentarán sus reservas líquidas en términos reales. Sin embargo, cuando el público en general puede prever la inflación, reduce sus reservas líquidas reales, con lo que la medida del *inflation tax* observará un descenso acentuado. Lo que en realidad importa, más que el fenómeno mismo de la inflación, es el hecho de que ésta sea abierta o reprimida, prevista o no.

Se piensa que nada garantiza que los recursos liberados por la inflación sean utilizados en inversiones productivas que ayuden a lograr el crecimiento económico. Por otro lado, la inflación va acompañada por lo general de una mayor intervención del Estado en la economía y en el control de los precios y salarios. Por eso, desde la perspectiva de los monetaristas, la inversión privada no tendrá ningún impulso, se provocará la fuga de capitales y se dará origen a la ineficiencia económica y desperdicio de recursos.⁵⁸

En relación con el segundo motivo, en ocasiones se acude al análisis de Earl J. Hamilton sobre la *revolución en los precios* en los siglos XV y XVI, lo cual buscaba una redistribución del ingreso y de la riqueza, del tipo antes mencionado, lo que habría propiciado condiciones favorables para el desa-

rollo económico. Sin embargo, los monetaristas señalan que si la inflación tuvo entonces esos efectos favorables que condujeron a un desarrollo económico, ello se debió a que esa "revolución en los precios" se tradujo en una inflación inesperada, no anticipada. Por la misma razón, piensan que un proceso deliberado de expansión en la cantidad de moneda no arrojaría en la actualidad resultados similares, toda vez que, gracias a la rapidez con la que se propaga la información, las personas estarían en condiciones de anticipar la inflación, lo que posiblemente desembocaría en una situación de hiperinflación. Si se anuncia una política de aumento en los precios, por ejemplo a la tasa anual de 3%, las personas adecuarán en poco tiempo su conducta a fin de evitar que se produzcan los efectos redistributivos que podrían favorecer el desarrollo económico. Entonces, para lograr estos efectos, será necesario que los precios aumenten a una tasa de 6%; una vez que se anticipe este nuevo ritmo de alza en los precios, éstos tendrán que aumentarse a una tasa cada vez más elevada, como lo demuestran las experiencias de varios países de América Latina.⁵⁹

En este sentido, es conveniente plantear algunas distinciones. Particularmente graves, desde el punto de vista de generar condiciones desfavorables al desarrollo económico, son las consecuencias que los monetaristas atribuyen a la *inflación no anticipada*, inscrita casi siempre dentro de un marco de *inflación intermitente*.⁶⁰

Los monetaristas niegan la validez de la tesis de que el comportamiento alcista en los salarios puede provocar, de manera autónoma, un incremento en los precios (como pretenden demostrar los defensores de la teoría inflación-costos). En su lugar, sustentan que la noción de inflación no anticipada permite comprender que los precios y salarios continúen al alza durante cierto periodo, aun después de la suspensión o reducción en la emisión de moneda por parte de las autoridades monetarias, lo que origina el desempleo. O de manera más sencilla, Milton Friedman sostiene que si continúa la restricción de la cantidad de moneda, las personas acabarán por reconocer que los precios no seguirán, al alza, ajustando su comportamiento a esta nueva expectativa. De este modo, la inflación se detendrá y se eliminará el desempleo.

Pero en general no es esto lo que sucede, pues los gobiernos, alarmados por la inflación continua, y el constante aumento del desempleo, a pesar de las medidas de "enfriamiento" de la economía, optarán por tomar medidas de naturaleza expansionista destinadas a absorber el desempleo. Esto traerá como consecuencia una nueva tendencia inflacionaria, de modo que las personas dirán que estaban por completo convencidas de que los precios seguirían subiendo. Ante la alarma originada por el elevado ritmo de la inflación, de nuevo se adoptarán medidas restrictivas antinflacionarias, seguidas de un nuevo periodo de política expansionista e inflacionaria, y así sucesivamente.

Los procesos de inflación intermitente son, por lo tanto, considerados en particular adversos para lograr el desarrollo económico, ya que impiden o dificultan que se anticipe de forma adecuada la inflación. Es por ello que los monetaristas atribuyen una especial importancia a las consecuen-

cias negativas de la inflación no anticipada, tanto en el plano económico como en el social.

Esto se debe a que la inestabilidad del proceso inflacionario dificulta, por un lado, el funcionamiento normal del mecanismo de los precios, cuya función principal, dentro de una "economía de mercado", reside en transmitir a los agentes económicos la información indispensable, a bajo costo y de manera sintética y eficiente, para que éstos, a su vez, puedan decidir lo que se debe producir y la forma de producirlo. Esta información se traduce, en esencia, en una información sobre los *precios relativos* (de un producto en relación con otro, de un factor de producción con respecto a otro, de los precios actuales en relación con los futuros, etc.), la que en la práctica se acumula por los indicadores de los *precios absolutos*.

Si el nivel de los precios es estable o varía a una tasa constante, no es difícil extraer de ellos la información correcta sobre los precios relativos. Si, por el contrario, la tasa de inflación es muy variable, se hace casi imposible extraer del sistema de precios absolutos cualquier información mínimamente correcta sobre los precios relativos, lo cual no dejará de provocar grandes desperdicios en el plano económico, al asignar los recursos disponibles y las distorsiones más o menos graves a la actividad económica. La distorsión en las señales de la inflación podría engañar a empresarios, trabajadores y otros agentes económicos porque pensarán que los precios de sus bienes y servicios están elevándose en relación con los otros, cuando lo que sucede en realidad es una alza general en los precios. Los recursos se canalizan de preferencia hacia los sectores en donde los precios son más variables, sin considerar su conveniencia o inconveniencia en relación con el desarrollo económico, debido a la velocidad tan diversa en el ajuste de las diferentes industrias y los demás sectores de la economía en las condiciones específicas de la inflación.

Por otro lado, muchos empresarios prefieren arriesgar en las utilidades de la especulación, en lugar de canalizar esos recursos y energías en el logro de una expansión y organización más eficiente en sus empresas. La especulación propicia ganancias elevadas, generando una clase de nuevos ricos, producto tanto de la redistribución arbitraria y profundamente desigual del ingreso como de la riqueza que desencadenan tales procesos inflacionarios, y de los cuales puede derivarse un debilitamiento peligroso de la estructura social. En situaciones como las que estamos analizando, quienes ganan son los que piden prestado y quienes pierden son los que invierten sus ahorros en títulos del tesoro, seguros de vida y otras formas que garantizan un ingreso fijo. También pierden los titulares de los salarios y otros ingresos resultantes de contratos a largo plazo; ganan los titulares de las utilidades, aquellos cuyos ingresos se adaptan con gran rapidez a la situación, sobre todo los especuladores, quienes son el blanco privilegiado de todos aquellos cuya posición económica y social se ve degradada por la inflación, y de todos aquellos que consideran que la especulación es una actividad condenable por el lado moral.⁶¹

Milton Friedman considera, en relación con los casos de inflación sustentada y más o menos moderada, que ésta puede ser compatible con el

desarrollo económico en la medida en que se mantenga como inflación abierta. No se trata de que los monetaristas defiendan que la inflación abierta no lleve consigo consecuencias negativas. Consideran que, de ella, pueden resultar transferencias indeseables e inconvenientes del ingreso y la riqueza, ineficiencia y desperdicio en la designación de los recursos disponibles, distorsión en las estructuras productivas, etc. Sin embargo, puede verse la inflación abierta en caso de que sea moderada y constante, con lo que podrán compensarse sus efectos más negativos. Como los precios pueden variar libremente, el sistema de empresa privada —que es en extremo flexible— se adaptará a la inflación, no sin dejar de tomarla en cuenta, y puede continuar así con un funcionamiento eficiente.⁶²

Los monetaristas sustentan que, fuera del corto plazo, las fluctuaciones en el nivel de desempleo no dependen del nivel de la inflación, sino más bien de la inestabilidad en la evolución del proceso inflacionario y de los *desvíos* que esta inestabilidad provoca entre la tasa de inflación futura esperada por los agentes económicos y la tasa efectiva en el alza del nivel general de precios. Por ello consideran que la indización generalizada es una medida capaz de aproximar lo más posible las anticipaciones de los agentes económicos sobre el ritmo efectivo de la inflación. Así se propiciaría una mayor racionalidad en los mecanismos de decisión de empresarios y trabajadores, lo cual permitirá que el proceso de crecimiento económico se desarrolle de forma regular, sin altas ni bajas, es decir, sin crisis más o menos profundas y duraderas.⁶³

Los peligros de la inflación abierta subyacen, en esencia, en la tentación de continuar con el alza en la tasa de inflación (una vez que la economía muestra que es capaz de adaptarse a ella) y en la tentación, más grave por cierto, de que los gobiernos quieran detener la inflación cuando ésta haya alcanzado tasas elevadas. Y es que, para los monetaristas, la *inflación reprimida* no sólo no constituye un remedio para combatir la inflación abierta, sino que además representa la más perniciosa de las formas de inflación.

En efecto, las técnicas de la inflación reprimida no consiguen (ni se proponen) eliminar las presiones inflacionarias; y sólo se limitan a modificar la localización de estas presiones y a suprimir de forma temporal algunas de sus manifestaciones. El control en los precios y salarios no tiene ninguna posibilidad de mantener el empleo probablemente surgido de la inflación abierta de la fase anterior, con lo que se provocará una desorganización de la economía mucho más grave de la que resulta de una inflación abierta. "Una inflación reprimida, aunque sea moderada —escribe Milton Friedman—, puede causar enorme perjuicio al sistema económico y exige una amplia intervención del gobierno en los detalles de la actividad económica, destruye el sistema de libre empresa y, junto con éste, la libertad política."⁶⁴

En el contexto de la política de inflación reprimida, la estrategia de represión de las tasas de cambio está considerada por los monetaristas como perjudicial (en general, asociando el control directo del gobierno en los cambios, la práctica de tasas de cambio múltiples, la concesión de subsidios a las exportaciones, la imposición de cuotas a las importaciones y su

licenciamiento respectivo, etc.) Además, tal sistema no tendría nada de racional. Las personas, frente a la súbita reducción real de su ingreso, no conseguirán encontrar un criterio para decir cuál sería el consumo esencial y cuál no. Lo que hará la mayoría será cortar todos sus gastos un poco. Este razonamiento sería válido, según M. Friedman, cuando se trata de saber cuáles son las importaciones esenciales y cuáles no, a efecto de decidir cuáles deben autorizarse y cuáles no, en el marco de un régimen de licenciamiento de importaciones.⁶⁵

De ahí que, desde su perspectiva, los efectos del sistema de control de cambios y de licenciamiento en las importaciones no sólo son arbitrarios, sino también perversos; además, abren las puertas a la corrupción. Un mercado libre de divisas es un régimen que siempre resulta preferible hasta para los países que tienen escasez de divisas, como los subdesarrollados.⁶⁶ Es por eso que la solución preconizada intente poner término a la inflación reprimida, dejándola actuar como inflación abierta, con precios libres (incluida la tasa de cambio), al tiempo que se eliminan el control de las importaciones y los subsidios a las exportaciones.⁶⁷

A fin de ilustrar la diferencia entre los efectos de la inflación abierta y los de la inflación reprimida, Milton Friedman recurre a la historia de las inflaciones alemanas posteriores tanto a la primera como a la segunda Guerra Mundial.

En el primer caso, se vivió una situación de hiperinflación con periodos en los cuales los precios se duplicaban todas las semanas y en ocasiones inclusive de un día a otro. La economía y la sociedad alemanas sufrieron graves daños ocasionados por tal situación, en donde sobresale el empobrecimiento de las clases medias, que no fueron indiferentes cuando subió el nazismo al poder algunos años más tarde. Pero como no fue un proceso de inflación abierta, la producción no descendió y, por lo mismo, Alemania fue uno de los pocos países que no experimentaron una depresión acentuada entre 1920 y 1921. El sistema de precios continuó funcionando, y fue utilizado como mecanismo de atribución de recursos, a pesar de que a partir de cierto punto, las personas comenzaron a recurrir a todo tipo de cláusulas de indización, en especial ligando sus contratos al valor del mercado de moneda extranjera (el mercado de divisas continuó siendo mercado libre).

En el segundo caso, y ante las presiones inflacionarias existentes, se recurrió al control de precios. La desorganización resultante de la falta de funcionamiento del mecanismo en los precios —“la única técnica hasta hoy descubierta o inventada para lograr una asignación eficiente de recursos”— fue de tal orden que la moneda dejó de tener valor adoptándose como moneda los cigarros para transacciones pequeñas y el cognac para transacciones más importantes. No fue sino hasta 1948 que el ministro de Economía, Ludwig Erhard, introdujo una reforma monetaria que eliminó el control en los precios y permitió el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado. A los ojos de Milton Friedman esto habría bastado para explicar el “milagro alemán”. La duplicación de la producción en el corto espacio de algunos años no se debió, según el profesor de Chicago, al genio

de los alemanes ni a nuevas inversiones, al descubrimiento de nuevas técnicas o a la apertura de nuevos mercados, sino que fue el resultado natural por haberse permitido el libre funcionamiento del sistema de precios.

Desde luego, no dudamos que esta afirmación no contiene toda la verdad, aunque no sea del todo inconveniente, y deje de lado otros factores (o algunos de ellos) que son los más importantes para lograr una comprensión cabal del llamado “milagro alemán”. Sin embargo, ilustra de manera adecuada algunos de los lineamientos fundamentales del pensamiento monetarista: la tesis según la cual, siendo la inflación un fenómeno monetario, resultado del aumento excesivo en la cantidad de moneda, el único medio de sostener el proceso inflacionario es el de reducir la tasa de crecimiento de la cantidad de moneda; su confianza en los resultados del libre funcionamiento en el mecanismo de los precios y en la capacidad de autorregulación de la economía de mercado, en la medida en que el Estado respete la *do nothing rule* y renuncie a tomar cualquier política activa relacionada con la estabilización.

Significado y alcance de la política monetaria

Puede decirse que el punto nodal de las concepciones de Milton Friedman sobre la importancia de la política monetaria reside en afirmar que tal política monetaria es incapaz de mantener permanentemente la tasa efectiva de desempleo a un nivel inferior al de la tasa natural de desempleo.⁶⁸ Milton Friedman defiende también que las autoridades monetarias no pueden controlar los montos agregados reales sin importar si es la tasa real de interés, la tasa real de desempleo, el nivel de ingreso nacional real o su tasa de crecimiento la cantidad real de moneda o su tasa de crecimiento. No obstante, la política monetaria puede ejercer, en su opinión, una influencia importante sobre ellas.⁶⁹ Veamos cómo lo hace.

Las limitantes de la política monetaria como instrumento de política anticíclica

Milton Friedman dice que la política monetaria, desde luego, puede evitar que la moneda actúe como factor principal de perturbación de la actividad económica, huyendo de los errores cometidos en el pasado, si se parte de la idea (que la historia de Estados Unidos confirmaría, según dice) de que todas las situaciones de inestabilidad (la Gran Depresión, así como otros periodos de inflación acentuada) fueron resultado de desórdenes monetarios, o bien, acentuados por éstos mismos.

La política monetaria puede contribuir también a asegurar condiciones de estabilidad a la economía, debido a que el sistema económico funcionará mucho mejor si los productores y consumidores, empleadores y empleados pueden contar con la estabilidad de los precios y salarios. Esta estabilidad hará posible que se presenten modificaciones en los precios y salarios relativos necesarios para conseguir un ajuste permanente de la economía a los cambios dinámicos de los gustos de la tecnología.

Finalmente, la política económica puede ayudar a compensar las perturbaciones de origen no monetario que se lleven a cabo en la economía (por ejemplo, compensando grandes déficit en el presupuesto o la euforia excesiva de ciertos periodos de expansión económica por medio de una política moderada de crecimiento en la oferta de moneda), a pesar de que se piense que sus posibilidades son muy limitadas en este ámbito.

Milton Friedman acude, cuando intenta definir los requisitos que deben insertarse en la política monetaria, al patrón-oro como el sistema que cumplió con el objetivo de asegurar la confianza en la estabilidad monetaria del futuro. En realidad, una de las ventajas que se le reconocen al patrón-oro es la de fijar la tasa de expansión en la cantidad de moneda (tanto a nivel de cada país como al internacional), una vez que la cantidad de oro que puede extraerse anualmente es más o menor estable, así como la del papel moneda que puede imprimirse y que debe estar en plena concordancia con las reservas de oro en el Banco Central. Los problemas de la inflación y de la balanza de pagos quedarían resueltos mediante los mecanismos automáticos del patrón-oro.

El patrón-oro se abandonó en 1931, razón por la cual en la actualidad no será viable reponer su funcionamiento. Por tanto, se esperaría que las autoridades sustituyeran los mecanismos del patrón-oro y fijaran las tasas de cambio modificando la cantidad de moneda, como respuesta a los movimientos de la balanza de pagos. Pero esta hipótesis no tiene ninguna viabilidad por la falta de seguridad de que todos los bancos centrales se comporten igual; así cada país quedaría sujeto a los caprichos de las autoridades monetarias y políticas de otros países, y no a las consecuencias de un mecanismo automático e impersonal que sea válido universalmente.

Por lo tanto, debe ser otro el recurso de la política monetaria. En resumen, debe obedecer a dos criterios fundamentales: 1) las autoridades monetarias deben procurar actuar sobre los montos agregados que pueden controlar (es decir, que respondan de inmediato a las medidas de política monetaria adoptadas), cuyo comportamiento se refleje en el de las variables que constituyen el último objetivo de las políticas monetarias, evitando, sin embargo, que estas últimas tomen las riendas de la economía (el nivel de la producción, la tasa de crecimiento del PNB, la tasa de desempleo, el nivel de los precios), ya que ellas no dependen exclusivamente de los factores monetarios ni de la política monetaria, y debido a que ésta ejerce su influencia sólo en la medida en que va consiguiendo su objetivo, después de un cierto intervalo variable de tiempo, más o menos largo; 2) por otro lado, las autoridades monetarias deben evitar cambios bruscos en su política, así como la tentación de utilizar los instrumentos monetarios para objetivos de *fine tuning*. Por el contrario, deben modelar la política monetaria con el objetivo a largo plazo de la obtención y mantenimiento de la estabilidad en los precios mediante el control en la cantidad de moneda (y no en las condiciones para conceder créditos), toda vez que la inflación es siempre entendida como resultado de una tasa excesiva del crecimiento de la cantidad de moneda.

Dada la dificultad de determinar con alguna aproximación el desfase temporal entre el momento en que se adopta alguna política y en el que se producen sus efectos (esos *time-lags* serían, por lo general, largos y de duración variable), se presentará una tendencia para ir al mismo paso de la medida, acelerándola o frenándola fuera de tiempo y de manera excesiva. Esto se acentuará, por un lado, debido al deficiente conocimiento de los factores responsables de ese desfase y de los efectos a corto plazo de la política monetaria; y, por otro lado, por la incompatibilidad de los objetivos buscados por las autoridades monetarias, y las presiones de naturaleza política ejercidas sobre ellas, en el sentido de no llevar hasta sus últimas consecuencias la lógica de las medidas monetaristas.

De este modo, la política monetaria aparece a los ojos de los monetaristas como un instrumento débil, incapaz de lograr una política anticíclica y de estabilidad económica. Como esta medida, por lo mismo, puede utilizarse indiscriminadamente, actuará como una fuente autónoma de inestabilidad en las economías.

La política monetaria en el contexto de los países subdesarrollados

La contraindicación para utilizar la política monetaria como instrumento de una política que busca objetivos que estabilicen la economía a corto plazo sería todavía más fuerte en el caso de los países subdesarrollados.⁷⁰ La razón es que, por un lado, estos países rara vez disponen de información estadística, de instituciones bancarias y de mercados financieros adecuados y aptos para llevar a cabo las complejas medidas que exige el "fine tuning" de la política monetaria. Por otro lado, el problema fundamental de estos países no es el solucionar las fluctuaciones a corto plazo, sino el de reunir las condiciones estructurales (económicas, sociales, políticas, institucionales) indispensables para la consecución de un crecimiento económico sustentado y, para ello, la política monetarista es claramente inadecuada.

Los mismos monetaristas reconocen que no puede esperarse el desarrollo económico basado en una *buena política monetaria*, si bien entienden que una correcta política monetaria puede facilitar el desarrollo económico (en caso de efectuarse los requisitos fundamentales de los que depende este desarrollo), y que una política monetaria errada puede impedir (o dificultar) el desarrollo económico, sin importar si se cuenta con los requisitos básicos que lo condicionan.

En lo que se refiere a los países subdesarrollados, Milton Friedman argumenta que la política más adecuada consistiría en renunciar a la obtención de recursos mediante la emisión de moneda; en unificar la moneda respectiva con la moneda de un país grande, relativamente estable y desarrollado, con el cual se mantuvieran estrechas relaciones económicas; en no imponer barreras a los movimientos de moneda o de precios (incluidos los salarios y las tasas de interés). Es decir, los países subdesarrollados deberían renunciar a la existencia de un banco central propio. Ésta sería la mejor manera de maximizar la libertad de las personas —quienes emprenderían las transacciones que desearan—; de reducir la posibilidad de una

política gubernamental imprudente, poco estable y definida (tal política es más de esperarse en los países subdesarrollados que en los más desarrollados y de mayor peso económico), y de asegurar un grado más elevado de integración de un país subdesarrollado en el esfuerzo económico mundial.

Milton Friedman admite la posibilidad de que un país no recurra a la inflación como método de tributación sin tener que unificar su moneda con la de otros países. Sin embargo, desde su punto de vista sería difícil mantener esta decisión por un periodo de tiempo limitado, si existe un banco central y la posibilidad de una política monetaria autónoma. Las presiones políticas acabarán por conducir a la adopción de una política monetaria activa, ya sea como objetivos de estabilización o con la finalidad de proporcionar recursos al gobierno. De ahí que la existencia de un banco se considere como un paso decisivo (y peligroso) hacia una política monetaria inflacionaria, y que la solución mencionada se revele como la única capaz de evitar la tentación de una política monetaria activa.

Como ejemplos de la bondad de la solución propuesta, Milton Friedman se refiere a la experiencia histórica de Estados Unidos (después del regreso al patrón-oro en 1879) y de Japón (desde la restauración Meiji hasta la primera Guerra Mundial), así como a la actual situación de Hong Kong, donde no existe un banco central ni una política monetaria independiente. Ello invalida cualquier hipótesis que recurra a la emisión inflacionaria de moneda como medio de obtener algunos recursos. En efecto, en Hong Kong la moneda mantiene estrecha relación con la libra esterlina, por lo que la emisión de moneda obliga a efectuar depósitos en moneda inglesa en una proporción establecida legalmente, al tiempo que la cantidad de depósitos está controlada de forma indirecta por la necesidad que tienen los bancos de mantener depósitos convertibles en moneda.

Admitiendo, sin embargo, que en la actualidad pocos países estarán dispuestos a renunciar a la existencia de un banco central y a aceptar la disciplina resultante de la unificación de su moneda con la de otro país más poderoso, Milton Friedman defiende, como alternativa más viable, una política de banco central que aumente la cantidad de moneda a una tasa constante y moderada, permitiendo así que el banco financie parte de sus gastos con los fondos obtenidos mediante la emisión de moneda. No obstante, este autor destaca que la tasa de crecimiento de la cantidad de moneda debe ser constante y moderada. Debe ser *constante* para permitir que las personas anticipen, fácil y correctamente, la inflación de ella derivada y adapten a ella su comportamiento, reduciendo así los costos económicos y sociales de una inflación no anticipada. Debe ser *moderada*, ya sea para evitar que la excesiva rapidez del proceso inflacionario se traduzca en un gran desperdicio de recursos reales (resultado del deseo de las personas por mantener sus reservas líquidas a un nivel bajo), o bien para reducir los riesgos de presión sobre el gobierno a fin de contener la inflación, tratando de esta forma de evitar los elevados costos de una inflación reprimida, en comparación con los costos (menores) de una inflación abierta.

Lo que separa hoy a monetaristas y no monetaristas

El hecho de que los monetaristas no concedan gran importancia a la política monetaria basada en el control de la oferta de moneda en el marco de una política anticíclica, no deja duda acerca de su tesis sobre el papel central de la oferta de moneda como factor determinante en el nivel del ingreso nominal y en el de los precios, tesis que por tradición se separa del pensamiento keynesiano. Esta posición de los monetaristas está involucrada con la tesis de que la economía no sólo carece de estabilización, sino que no debe ni puede ser estabilizada.

Los mejores especialistas de la actualidad —y Milton Friedman está de acuerdo con ellos— atribuyen la separación que existe entre monetaristas y no monetaristas⁷¹ al papel tan diferente que ambos grupos confieren a las políticas de estabilización.⁷² El segundo grupo defiende la parte fundamental del mensaje keynesiano, según la cual las economías capitalistas, dada la inestabilidad de los gastos privados, son economías altamente inestables, razón por la cual *necesitan* ser estabilizadas, *pueden* ser estabilizadas y *deben* ser estabilizadas, recurriendo a políticas monetarias y financieras adecuadas. Los primeros sustentan: que la economía privada es de suyo estable, por lo cual no es necesario ningún tipo de política activa de estabilización; que políticas de este tipo no deben llevarse a cabo, aun cuando fuesen necesarias, ya que ellas sólo podrán resultar factores de inestabilidad adicionales; que debe desconfiarse de la capacidad de los gobiernos para escoger las medidas adecuadas y para ponerlas en práctica de inmediato y llevarlas hasta sus últimas consecuencias, de modo que deberá evitarse su intervención con objetivos anticíclicos, incluso si los resultados de las políticas de estabilización se aceptaran como positivos.

Desde una perspectiva de desarrollo económico por parte de los países subdesarrollados, los monetaristas friedmanianos llegan al grado de sostener que la búsqueda del desarrollo económico no exige una política orientada al aumento en el ahorro por medio de instrumentos monetarios, tesis que avalan con los ejemplos históricos de Estados Unidos y Japón. "El desarrollo —escribe Milton Friedman— es un proceso en el que existen incentivos generalizados para que las personas efectúen, a nivel individual, cualquier cosa que promueva la producción en el futuro en lugar de consumirla en el presente. Debido a tales incentivos, los individuos utilizarán sus propios recursos en mayor medida para producir y ahorrar, con la intención de efectuar inversiones.(...) Para apoyar el ahorro y la inversión, es necesaria una estrategia que otorgue a los individuos la oportunidad de utilizar sus recursos para continuar con sus propios objetivos, en lugar de estructurar una política que aumente el ahorro mediante la compulsión."⁷³

LOS "PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN"
Y LA CONCEPCIÓN "MONETARISTA" DE LA INFLACIÓN

Continuaremos con el análisis de las cuestiones que nos parecen más importantes a fin de caracterizar la corriente monetarista latinoamericana que por lo general se suscribe y apoya en las propuestas del FMI. Por lo tanto, comenzaremos con una síntesis de la teoría de la inflación implícita en los *programas de estabilización* y avalada por sus defensores, quienes destacan las consecuencias negativas que se atribuyen a la inflación, hasta el punto de considerar su incompatibilidad con el desarrollo económico. Después analizaremos los aspectos fundamentales de la política antinflacionaria de inspiración "monetarista", realzando las concepciones del desarrollo y subdesarrollo que conforman esa política.

La inflación como fenómeno puramente monetario

La concepción monetarista incluida en los programas de estabilización se basa en el principio de que la inflación es un fenómeno puramente monetario, que nada tiene que ver con las estructuras económicas y sociales de cada país. Este principio es en gran medida, resultado de una "errónea política económica" y del intervencionismo de los gobiernos, los cuales acaban por provocar una excesiva expansión de la cantidad de moneda, causa inmediata de los procesos inflacionarios.⁷⁴

La inflación surge —escriben E. Berstein y G. Patel—⁷⁵ cuando "la demanda global para todos los fines (consumo, inversión, gastos del gobierno) excede la oferta de bienes a precios constantes". Por tanto, la inflación es resultado del *exceso en la demanda global*, lo cual significa que los procesos inflacionarios impiden que la expansión en la cantidad de moneda se lleve a cabo a una tasa superior a la tasa de expansión del producto real, es decir, que el aumento en la cantidad de moneda sea superior al necesario para financiar el crecimiento real, normal, de la economía a precios estables.⁷⁶

La excesiva expansión en la oferta de moneda daría como resultado la necesidad de financiar los déficit en el presupuesto, obligando a los gobiernos a generar moneda, principalmente por medio de la emisión de moneda, intentando cobrar por la vía del *inflation tax* los recursos que no consiguen obtener mediante impuestos o mercado de capitales.⁷⁷

Las consecuencias perversas de la inflación

Sin embargo, los adeptos de tales tesis monetaristas se esfuerzan sobre todo por señalar las consecuencias perversas de la inflación —en especial en los países subdesarrollados—, que son de tal orden que serían incompatibles con el crecimiento económico.⁷⁸ Esto se debe a que de la inflación resultaría, en última instancia, la disminución en el volumen de recursos disponibles para efectuar inversiones, toda vez que la inflación lleva consigo una reducción en el ahorro, la incorrecta orientación de las inversiones efectuadas en el país y el desequilibrio en la balanza de pagos —factor

que, a su vez, provocaría nuevas limitaciones para lograr el crecimiento de la economía.⁷⁹

Observemos entonces, de forma más sistemática, si bien sintética, cuáles son las consecuencias negativas que los monetaristas atribuyen a la inflación desde el punto de vista que hemos venido estudiando (dentro del contexto de los países subdesarrollados).

a) La inflación provoca una utilización incorrecta de los recursos disponibles para la inversión:

i) se dice, desde luego, que la inflación favorece la fuga de capitales porque buscan mejores condiciones de inversión en el extranjero;⁸⁰

ii) la inflación estimula la inversión en acervos, que son inversiones claramente especulativas y que en nada aumentan la capacidad de producción, sino que se desvían para obtener utilidades fáciles en recursos y capacidades que podrían utilizarse al servicio del progreso económico y social, bajo condiciones de estabilidad económica;

iii) por lo que se refiere a las inversiones productivas, la inflación estimula las inversiones en bienes inmuebles (terrenos para construcción, viviendas y habitaciones de lujo), que desvían los recursos que podrían utilizarse en la construcción de habitaciones baratas para un importante número de personas, en la construcción de caminos y carreteras, escuelas, hospitales, presas, obras de irrigación, es decir, en inversiones que contribuyan a aumentar la capacidad de producción y las posibilidades de desarrollo a largo plazo;⁸¹

iv) por otro lado, los inversionistas tienden a dirigirse a proyectos que signifiquen cortos periodos de gestación, dada la dificultad de prever la evolución futura tanto en los costos como en los precios y la consecuente dificultad en la elaboración de planes de inversión a largo plazo. De ello resulta una estructura industrial deformada (con grandes déficit de inversión en las industrias de base —de las que se obtienen ganancias hasta el final de un periodo más o menos largo), lo cual dificultará (o impedirá) el crecimiento armonioso de la economía;

v) por último, se dice que la inflación apoya la implantación de industrias que no serían viables en lo económico, con condiciones de precios estables, debido a la distorsión en los precios relativos, y muy especialmente como resultado de las tasas negativas de interés. Al mismo tiempo, permite —gracias a las ganancias que sólo proporciona la inflación, pero sobre todo gracias a las *ganancias ilusorias* que resulten de ella— que las empresas ineficientes continúen funcionando, a pesar de que utilizan recursos que la estabilidad monetaria transferiría al sector que pudiera utilizar estos recursos de manera más eficiente.⁸²

b) Cuando los gobiernos recurren a la práctica de controlar los precios a fin de reprimir la inflación, ésta provoca grandes distorsiones en los precios relativos, dando origen a *embotellamientos* en varios sectores de la economía, sobre todo en aquellos de precios fijos (servicios públicos, construcción de habitaciones, agricultura). A los inversionistas privados no les resulta atractiva la práctica de sostener precios inferiores a los costos y es

muy difícil que el sector público efectúe inversiones, por ello se hacen dependientes de fondos provenientes del presupuesto federal, fondos que el gobierno podrá conseguir tan sólo mediante el recurso de la emisión de moneda.⁸³

c) Como no existe una legislación que permite la correcta actualización de activos en las empresas, se favorece la aparición de *lucros ficticios*, cuya distribución conduce a la descapitalización de las empresas, esta situación empeora cuando se gravan esas mismas ganancias ficticias y las ganancias de capital meramente nominales.⁸⁴

d) Reprimir la inflación a nivel de las tasas de interés conduce a la aparición de *tasas de interés negativas*, que originan el descenso en el ahorro voluntario individual, destruye los mercados de capitales o impide su creación y desarrollo, provoca una especie de mercado negro de crédito y anula la función de la tasa de interés como criterio eficiente para asignar los recursos destinados a la inversión.⁸⁵

e) La inflación actúa también para desalentar la inversión en las industrias orientadas hacia la exportación, toda vez que el proceso inflacionario provoca un aumento en los costos y precios en la moneda nacional de los productos que deben exportarse. Su venta se dificulta en los mercados extranjeros, pero esto no se traduce en un aumento sobre los ingresos de los exportadores, quienes efectúan sus pagos en moneda extranjera. Y si es cierto que la devaluación de la moneda en los países que viven bajo la inflación termina por mejorar la posición de los exportadores en lo que se refiere al monto de moneda que reciben en su país por el cambio de divisas, también es cierto que los gobiernos, en principio, aplazan la devaluación de su moneda en la medida de lo posible, lo cual siempre llega con retraso. Una parte de los recursos que pudieran estar disponibles para inversiones en las industrias exportadoras en una situación de estabilidad monetaria, acabará por destinarse a la importación de bienes de consumo de lujo, para así engrosar los beneficios de los importadores. Es decir, que la redistribución operada por la inflación en las ganancias de los exportadores a los importadores resultará un aumento en las importaciones, además de la disminución en el ritmo de crecimiento del ingreso real en el país. La inflación no permite que aumente la capacidad de importación, e impide el incremento de los ingresos en las exportaciones, lo cual origina dificultades en la balanza de pagos.

f) Las dificultades en la balanza de pagos se acentúa cuando los gobiernos, en su intento por *detener* la inflación, mantienen fijas las tasas de cambio y practican el control en los cambios.

La inflación y las tasas de cambio fijas dan como resultado incentivos para el aumento de las importaciones y las dificultades para expandir las exportaciones. La imposibilidad de mantener de manera indefinida esta forma de *inflación reprimida* obliga a los gobiernos a practicar, en intervalos más o menos largos, tasas de devaluación de moneda relativamente elevadas. Así se estimula la especulación en la moneda del país, como consecuencia de la enorme rentabilidad de las "inversiones" en moneda extranjera cuando se tienen expectativas de una devaluación sustancial de la

moneda nacional. También se derivan variaciones excesivas en los precios relativos de los productos importados y exportados, situación que no favorece a los sectores ligados al comercio exterior (los exportadores, por lo mismo, se ven forzados a constituir saldos en el extranjero, con la expectativa de obtener utilidades de una futura devaluación de la moneda).

La práctica del control de cambios, a su vez, además de favorecer la corrupción y ocupar las divisas disponibles en fines no económicos (según la lógica del mercado), desalienta las inversiones extranjeras, por temor de que la política en el control de cambios y las dificultades en la balanza de pagos (que tal política procuraría reducir, erróneamente) pueden obstaculizar la remesa de utilidades a los países de origen de los inversionistas.

*La estabilidad interna y externa
como objetivo de los "programas de estabilización"*

Los defensores de los programas de estabilización, teniendo presentes todos estos maleficios de la inflación, les atribuyen el objetivo principal de que extirparán con rapidez la inflación, con todas las distorsiones que conlleva, a modo de asegurar cuanto antes el regreso de la economía a la situación de *estabilidad interna y externa*, condición que se juzga necesaria y suficiente para que pueda darse un desarrollo económico.⁸⁶

El Fondo Monetario Internacional deja muy claro, en cuanto a su estructura de la política antinflacionaria, que "el único modo de escapar al desorden que causa la inflación consiste en generar un ambiente en el cual la distribución y la utilización del ingreso real se efectúe en función de las fuerzas económicas [presentes en el mercado] y en el que el sistema monetario no se utilice para generar una demanda excesiva, o apoyar la exigencia de un nivel de salarios que no sea económico (*uneconomic*). Ésta es —según la conclusión de E. Bernstein⁸⁷— la función de las autoridades monetarias."

Es decir, los programas de estabilización deben fundamentarse en un estricto control de la oferta de moneda a fin de eliminar las causas de la expansión monetaria (los déficit en el presupuesto, la política salarial permisiva, la política de crédito fácil y barato), la liberación de los controles en los precios y otros diversos obstáculos institucionales que perturban el libre funcionamiento del sistema de precios como política de asignación de recursos.

Dentro de este marco general, unos defienden que la política antinflacionaria debe ser una "terapia de choque" (*shock therapy*) que alimente de inmediato la elevación en los precios (sobre todo mediante reducciones drásticas en la oferta de moneda, congelación de salarios y medidas muy restrictivas en crédito), la única manera de hacer creer que el gobierno está dispuesto a ir hasta las últimas consecuencias para combatir la inflación y de disipar, de una vez por todas, las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, las que por sí mismas alimentan la inflación.⁸⁸

Sin embargo, otros contestan que esa *schachtian policy* —según la expresiva designación de Tom Davis⁸⁹—, destaca sus efectos nocivamente recesi-

vos durante el periodo que perdurará la inflación, dada la dificultad de instrumentar medidas indispensables que consigan una estabilización permanente. Este objetivo buscaría eliminar los crónicos déficit en el presupuesto, por lo que exigiría reformas fiscales —difíciles y morosas de llevar a la práctica debido a las resistencias que suscitan— que sean capaces de aumentar los recursos públicos y de permitir que los gobiernos dejen de recurrir a la emisión de moneda.⁹⁰

Estos especialistas defienden lo que Roberto Campos llamó “posición ecléctica”, que se traduce en la adopción de una *estrategia gradual* en el combate de la inflación, la cual presupone la adopción de esquemas de indización que ayuden a los agentes económicos a *vivir con la inflación*, por medio de la neutralización de algunos de sus efectos negativos.⁹¹

A pesar de las críticas de algunos estudiosos menos ortodoxos (o bien, más apegados a la realidad), los programas de estabilización patrocinados por el FMI, en el contexto que hemos venido estudiando, se dirigen a la estrategia de tratamiento de choque. De igual forma, buscaban obtener al mismo tiempo el equilibrio interno y el externo; y si bien algunos no estaban de acuerdo en lo relativo a las tesis “oficiales”, se referían en especial a las medidas destinadas para obtener el equilibrio en la balanza de pagos (en particular, la devaluación de la moneda) mediante el alza en los costos y en los precios internos, con lo que se anulan los esfuerzos realizados en el sentido de detener la inflación interna.⁹²

Las “pildoras del doctor Jacobson”

Veamos cuáles son las medidas que por lo general se integran a los programas “monetaristas” para combatir la inflación, las famosas “pildoras del doctor Jacobson”, prescritas para todos los países con dificultades en su balanza de pagos, a pesar de la enorme diversidad de situaciones concretas:⁹³

a) limitación en la oferta de moneda por medio del alza en las tasas de interés y por el establecimiento de restricciones cuantitativas en las concesiones de créditos;⁹⁴

b) reducción en el gasto público, aumento en los precios de servicios públicos e impuestos a fin de eliminar los déficit del sector público y de llevar a cabo el inicio de un presupuesto reducido y equilibrado;

c) eliminación de todos los precios subsidiados y liberación de precios;

d) desmantelamiento de los esquemas de control de los precios (incluidas las tasas de cambio) y de las importaciones;

e) devaluación de la moneda, con el propósito de estimular las exportaciones y desalentar las importaciones;

f) eliminación del sistema de tasas de cambio múltiples (para terminar con las tasas de cambio subsidiadas, para cierto tipo de importaciones), y adopción de un sistema flexible de tasas de cambio;

g) congelamiento de salarios, o fijación de criterios de actualización que se traduzcan en el descenso de salarios reales. Esta postura se considera

indispensable si se quiere conseguir una rebaja significativa en la demanda global y para garantizar ganancias más elevadas a los empresarios, de modo que éstos —frente a las restricciones cuantitativas del crédito y al alza de las tasas de interés— puedan disponer de capital con fondos suficientes y así aumenten sus inversiones a largo plazo.

Los principios informadores de la política “monetarista” de combate a la inflación

Tales programas reducen los instrumentos de política económica a medidas de carácter monetario y financiero, orientadas principalmente a combatir la inflación y a lograr de nuevo el equilibrio en la balanza de pagos. En cierto modo, significa lo que Dudley Seers observó como “la reaparición del patrón-oro de forma disfrazada”.⁹⁵ En efecto, la lógica del patrón-oro exigía —según la expresión de Aníbal Pinto—⁹⁶ que “los países que experimentaban un desnivel inflacionario —que necesariamente repercutía en las cuentas externas— debían estar dispuestos a ‘pagar la penitencia’ por sus pecados o su mala suerte”. Esto mismo, al fin y al cabo, es lo que exige la ortodoxia monetarista a los países subdesarrollados, a pesar de que ya desde hace mucho tiempo se han probado los inconvenientes que imposibilitan que en la actualidad se regrese al patrón-oro.⁹⁷

Los monetaristas reconocen que si se aplica esta política de estabilización pueden surgir situaciones recesivas. Sin embargo, consideran que se trata de un sacrificio temporal que no tendrá un precio excesivo, puesto que la inflación es incompatible con el crecimiento económico, dada la estabilidad interna y externa de la economía, misma que se considera como condición previa, necesaria y suficiente para hacer posible el desarrollo económico.

Los adeptos de esta política señalan que la libre competencia se estimulará (con el consecuente aumento en la eficiencia y reducción en los costos), una vez liberado el sistema de los frutos podridos por el “mal comportamiento” de los gobiernos, eliminadas todas las interferencias en el mecanismo del mercado, saneadas las finanzas públicas e implantada la práctica de presupuestos reducidos y equilibrados, una vez disminuidos los salarios reales, liberados los precios y abierto el país a la libre circulación de mercancías y capitales, adoptada una política cambiaria basada en el libre cambio de moneda y en la adopción de una tasa única de cambio. De esta forma se impulsará el ahorro voluntario, se repuntará la inversión privada, se atraerán capitales del exterior, se desalentarán las “fugas” de capitales nacionales, y se conseguirá el aumento en las exportaciones. Esto será suficiente para que el desarrollo económico se lleve a cabo de manera espontánea y en condiciones de estabilidad, como fruto natural del funcionamiento de la economía de mercado, orientada por el mecanismo de los precios y por las reglas de la libre competencia.

Esto significa afirmar que los países subdesarrollados cuentan con alguna política orientada deliberadamente hacia la promoción del desarrollo económico, toda vez que los problemas del subdesarrollo se resuelven —y

sólo así se resuelven— si se confía por completo en las ventajas de la iniciativa privada y en las virtudes de la libre competencia.

Esto significa, al fin y al cabo, aceptar gran parte de los principios fundamentales del liberalismo clásico: mecanismos instantáneos de autorregulación; principio de “mano invisible”, teoría de libre cambio en el comercio internacional con base en el principio de las ventajas relativas, regla de las *finanzas sanas* y de *presupuesto neutro*, inconveniencia de la intervención exógena en materia de distribución de los ingresos, etc.⁹⁸ Sus seguidores no dejarán, por nada, de invocar los ejemplos de desarrollo económico efectuados durante el periodo del capitalismo ascendente (siglos XVIII y XIX), en el marco del capitalismo de libre competencia (Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia), y el ejemplo más reciente, la República Federal de Alemania (el periodo del llamado “milagro alemán”).

FRACASO DE LOS “PROGRAMAS MONETARISTAS” Y AFIRMACIÓN DE LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA ACTIVA DE DESARROLLO

No es posible aquí hacer un análisis pormenorizado de las consecuencias, en el plano económico, social y hasta político, de los programas de estabilización inspirados (o impuestos) por el FMI, cuando varios países de América Latina se vieron obligados a solicitar apoyo financiero de las grandes potencias capitalistas, del Banco Mundial y de otros organismos internacionales, o del mismo FMI.

Éstos fueron objeto de un estudio minucioso por parte de varios autores entre los que sobresalen, sin ninguna duda, algunos de los más destacados estructuralistas latinoamericanos.⁹⁹ Ellos procuraban demostrar que tales programas hablaban de los objetivos propuestos que hicieron soportar, a los pueblos de los países en donde se practicaron, un precio bastante elevado en términos de mayor endeudamiento y dependencia de los centros dominantes del capitalismo mundial, de degradación de su posición relativa en el contexto de la división internacional capitalista del trabajo, del estancamiento en el desarrollo económico interno, del desempleo, del deterioro en el nivel de vida y de una distribución del ingreso más desigual, etcétera.

Los programas del FMI, aun cuando proporcionaran tasas de inflación más moderadas, sólo se lograron a costa de una brutal reducción en los ingresos de las clases trabajadoras y de la liberación de las importaciones de alimentos y de bienes de consumo de origen industrial, en perjuicio del proceso de sustitución de importaciones.

Tal estrategia impidió utilizar las divisas disponibles en la importación de bienes de capital necesarios que aumentarían la capacidad productiva de los países que la pusieron en práctica, y sofocó el mercado interno, para el cual producían las industrias nacionales productoras de bienes de consumo corriente y en las cuales se redujo la producción, la inversión y el empleo.

La política de presupuestos reducidos y equilibrados condujo al sacrificio de la inversión pública (elemento en los gastos públicos que se puede recortar con mayor facilidad), que se convirtió en el elemento más dinámico del desarrollo económico, debido a que el sector exportador tradicional dejó de desempeñar ese papel.

La quiebra de la inversión pública acentuó las deficiencias en materia de capital fijo social, salud, educación y vivienda. Llevó consigo la crisis en el sector de la construcción, con profundas consecuencias en términos de desempleo en un sector intensivo en mano de obra, pero también en términos de dificultades que se reflejaban en muchos puntos de la estructura industrial, dada la importancia estratégica de este sector. La quiebra de la inversión pública y la situación de estancamiento provocada se tradujeron, a su vez, en la reducción de la inversión privada tanto en capitales extranjeros como nacionales (desviando éstos, en muchas ocasiones, a actividades de especulación, consumos superfluos de bienes importados, o “fugas” al extranjero).

La devaluación de la moneda, impuesta a esos países exportadores de bienes primarios con déficit en su balanza de pagos, se revelaría como una medida incapaz de reactivar las exportaciones de esos productos, por la baja elasticidad-precio de la demanda respectiva y por la situación de cuasi monopolio de los grandes compradores capitalistas, quienes acabarían por imponer las reglas del juego en los “mercados internacionales”, sobre todo cuando existen productos sintéticos que pueden funcionar como sucedáneos de los productos naturales de origen agrícola.

Siendo así, los efectos corrientes acabarán por ser la resultante del alejamiento de los capitales privados extranjeros y de la política de liberación de las importaciones. Por tanto, se comprenderá que los déficit en la balanza de pagos no sólo hayan disminuido sino que también hayan aumentado en los países sujetos a la terapia de “programas de estabilización”.

Bajo estas condiciones, los créditos externos recibidos como contrapartida para aceptar tales programas eran utilizados para cubrir los déficit en aumento de la balanza comercial (resultantes de la importación de bienes de lujo y/o capitales de reposición); también, el aumento en el déficit del sector público estatal (cuyos ingresos disminuían mucho más que los gastos en virtud de la contracción de la actividad económica como resultado de la política deflacionaria adoptada).

Después de algunos años de vigencia de los programas de estabilización, no se tomaba en cuenta ninguna concertación de los movimientos en la estructura productiva; continuaban todas las deficiencias estructurales de la economía; no aumentaba (si no es que disminuía) la capacidad productiva; se forzaba el retroceso de los sectores más dinámicos de la economía; aumentaba la deuda externa; se acentuaba la concentración de la propiedad, la riqueza y el ingreso; no cambiaban las estructuras del sector agrícola; se mantenía el carácter obsoleto y regresivo del sistema fiscal; aumentaba el desempleo; bajaba el nivel de vida, y se acentuaban las carencias sociales de toda especie.

Las consecuencias de los programas de estabilización se tradujeron en una situación insostenible desde el punto de vista social y político. Los programas de estabilización se abandonaban cuando no se podía practicar el recurso de soluciones de violencia institucionalizada que obligara a las clases trabajadoras, y hasta la pequeña burguesía urbana, a aceptar la degradación progresiva de sus condiciones de vida. Y entonces la inflación reaparecía de nuevo, pero ahora en condiciones más difíciles de las iniciales para llevar a cabo cualquier tipo de programa.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA ESCUELA ESTRUCTURALISTA

Muchos economistas latinoamericanos —quienes acusaban a los monetaristas de mantener el *statu quo* y hasta de querer regresar al *statu quo* anterior¹⁰⁰— comenzaron a producir trabajos que criticaban las tesis del FMI, y a construir un modelo que explicara la inflación en América Latina. Elaboraron, también, estrategias adecuadas para combatir la inflación con éxito, dentro de un marco más amplio de una política activa de desarrollo. Se avocaron a esta tarea debido a las circunstancias que presentaban estos países a mediados de la década de los cincuenta (misma que ya se explicó) y ante el fracaso de los primeros intentos por implantar una política monetarista inspirada, en forma directa o indirecta, por el FMI.

No es fácil extraer de la vasta bibliografía estructuralista latinoamericana una breve síntesis del pensamiento estructuralista, sobre todo en lo relativo a la política económica que pregonan sus defensores, la cual intentaba rebasar el grueso de los complejos problemas que el monetarismo no fue capaz de entender, por no decir resolver.

Debe decirse que la escuela estructuralista latinoamericana es fundamentalmente el inicio de un proceso de toma de conciencia, la que con el tiempo maduraría. Cabe mencionar que las tesis estructuralistas presentan un carácter vago de quien critica desde fuera, pero todavía no se han tenido condiciones de acceso al poder político que posibilitaran la elaboración de un programa coherente de política económica.¹⁰¹ Sin embargo, también debe comentarse que esta indefinición, si no debido una cierta confusión e inconsecuencia —visibles tras las formulaciones tan difusas a fin de tener “lecturas” muy diferentes—, es fruto de la propia inconsistencia ideológica de muchos estructuralistas, ya sea en cuanto a comprensión del “subdesarrollo”, o bien en cuanto al significado y exigencias, desde el punto de vista político, económico y social, de un auténtico proceso de desarrollo relacionado con el alcance y la naturaleza de la intervención del Estado en este proceso.¹⁰²

Después de hacer estas consideraciones de orden general, se comprenderá el porqué de nuestro intento por explicar los conceptos de los estructuralistas latinoamericanos mediante su postura crítica de los programas inspirados y apoyados por el FMI. Desde esta perspectiva, existe un gran consenso entre los estructuralistas, lo que facilitará la comprensión del significado y alcance de sus propuestas, así como de la importancia que asu-

men en los planos de la teoría y política económicas, aun fuera de América Latina.

En primer lugar, abordaremos las grandes líneas de la teoría estructuralista de la inflación, destacando la caracterización de la inflación como problema político.

La teoría estructuralista de la inflación

El primer elemento importante de la teoría estructuralista de la inflación radica en distinguir adecuadamente —situación analizada por vez primera por Noyola Vásquez— entre *presiones inflacionarias* y *mecanismos de propagación de la inflación*. Las primeras representan la verdadera *causa* de la inflación, y constituyen, al mismo tiempo, los auténticos obstáculos para lograr el desarrollo; los segundos son considerados generalmente como el “combustible monetario” que alimenta el proceso inflacionario.¹⁰³

Se debe a Osvaldo Sunkel, sin embargo, la sistematización más cuidadosa que existe de las grandes líneas de la teoría estructuralista. A partir de la distinción entre *presiones inflacionarias* y *mecanismos de propagación*, Sunkel distingue las *presiones estructurales* o *básicas*, las *presiones circunstanciales* y las *presiones inducidas* o *acumulativas*,¹⁰⁴ en el conjunto de las presiones inflacionarias.

Las primeras se relacionan con las *deficiencias estructurales* inherentes a la formación económica y social de los países subdesarrollados, las cuales significan, en última instancia, la incapacidad de determinados sectores productivos para adaptarse a las modificaciones de la demanda que siempre acompañan a los procesos de desarrollo. Estas presiones inflacionarias básicas podrían originar, esencialmente, una escasa movilidad de recursos productivos y en un funcionamiento deficiente del sistema de precios, las cuales podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

1) inelasticidad en la oferta, ocasionada por: a) la rigidez en la oferta de alimentos originada, entre otros factores, en las estructuras deficientes y anticuadas agrarias latifundistas;¹⁰⁵ b) la debilidad, vulnerabilidad externa e inestabilidad del sector exportador, responsable de la falta de elasticidad y de las fluctuaciones bruscas en la capacidad de importación; c) el estrangulamiento en la oferta de ciertos bienes y servicios, en especial en el área de transportes, energía, mano de obra calificada, ciertas materias primas y bienes intermedios; d) situaciones monopólicas, frecuentes en los sectores del comercio exterior, la industria y hasta de la agricultura (rigidez en los precios a la baja);

2) tasa reducida en la formación de capital;

3) tendencia al deterioro en la productividad promedio de la economía, derivada del proceso de desarrollo (industrialización por sustitución de importaciones), puesto que esto implica el abandono de los sectores que están ligados a la exportación (sobre todo en los periodos de crisis del comercio exterior) por parte de un creciente número de trabajadores, con lo que por lo general este sector presenta las tasas de productividad más elevadas.

4) inelasticidad en el sistema fiscal en relación con las variaciones en el ingreso; su regresividad y falta de estabilidad, resultantes de estructuras sociales y políticas de tipo oligárquico, de deficiencia en la administración fiscal y de la enorme carga de impuestos cobrados al (inestable) sector externo.

Las *presiones inflacionarias circunstanciales* son las que se derivan de circunstancias de excepción, como pueden ser las guerras y catástrofes naturales, o de sucesos más o menos cíclicos, como las crisis en las economías capitalistas y el aumento en los precios de las importaciones. Respecto a ellos, la política económica sólo podrá intentar amortiguar sus efectos y limitar que se propaguen.

Las *presiones inflacionarias acumulativas* están inducidas por la misma inflación y son más fuertes en la medida en que la duración y el ritmo del proceso inflacionario sean mayores. Estas presiones se relacionan con: a) las distorsiones introducidas en el sistema de precios, mismo que acaba por traer criterios "viciados" en cuanto a la orientación de las propias inversiones; b) los efectos de las expectativas alcistas que se traducen, por ejemplo, en la disminución del ahorro, enriquecimiento de los acervos, etc.; c) las alteraciones en los niveles de productividad, ya sea en cuanto al resultado de los desperdicios y desorganización originados por la lucha en los diferentes sectores por mantener su ingreso real, o como resultado de la proliferación de empresas y actividades antieconómicas, ineficientes o netamente especulativas, o bien por la desorganización en los sistemas de seguridad social, etc.; d) falta de incentivos a las exportaciones de los países con elevadas tasas de inflación.

Por último, los *mecanismos propagadores de la inflación* se encuentran ligados, de acuerdo con los estructuralistas, a la lucha de los varios sectores o grupos económicos y sociales, a fin de salvaguardar su ingreso real o relativo, o bien, su cuota del gasto real frente a la erosión del poder de compra de la moneda, situación inherente a la inflación misma. Por parte de los trabajadores, esta lucha busca reajustar los salarios y otro tipo de remuneraciones en los que se incluyen las prestaciones sociales; por parte de las empresas privadas, en el sentido de subir los precios y obtener créditos fáciles; o, por parte de los gobiernos, en la reducción o aumento del gasto público, lo que puede provocar déficit en el presupuesto y saldos negativos en la balanza de pagos. En consecuencia, surge la necesidad de recurrir a la generación de moneda, reducir los subsidios a las importaciones de bienes de consumo corriente, y a practicar sucesivas depreciaciones de la moneda nacional (medidas que por sí mismas contribuyen a alimentar la espiral inflacionaria).

Éstas son las grandes tendencias por las que atraviesa la *inflación estructural* en los países subdesarrollados, de acuerdo con la teoría estructuralista latinoamericana. Como se observa, la inflación no se reduce a un mero fenómeno monetario, explicado como consecuencia "normal" de las *políticas monetarias erradas*; más bien, se entiende como uno de los niveles de determinadas *deficiencias estructurales*, localizadas en los sectores de la agri-

cultura y el comercio externo principalmente. En el seno de estos sectores surgen las *presiones inflacionarias básicas o estructurales* más importante, si bien ciertos autores atribuyen también una importancia considerable a la estructura de la distribución del ingreso, a la estructura demográfica, a las deficiencias en la administración pública, al carácter rudimentario del sistema bancario y financiero, a la estructura social, etcétera.¹⁰⁶

Como diría la vanguardia, a partir de esta posición los estructuralistas piensan que no se podrá combatir la inflación estructural sin tomar en cuenta el marco de una política global de desarrollo económico que opere las *transformaciones estructurales*, indispensables para lograr el desarrollo y eliminar las *presiones inflacionarias estructurales*. De esta manera, para eliminar la inflación no será suficiente con atacar los *mecanismos propagadores* mediante los instrumentos tradicionales de la política monetaria.¹⁰⁷

Algunas especificaciones del pensamiento estructuralista

Los estructuralistas, aun estando radicalmente en contra de la teoría "monetarista" de la inflación, se dicen antimonetaristas por negar la presencia de elementos monetarios en el fenómeno inflacionario, y tampoco rechazan la importancia de la política monetaria como instrumento de política antinflacionaria.

Los estructuralistas y la importancia de los fenómenos monetarios

Los estructuralistas reconocen que la inflación tiene una expresión netamente monetaria, en tanto que proceso de alza general, acentuada y continua del nivel medio de los precios. Destacan también que el alza en los precios puede presentarse sólo bajo características que no cuentan con el combustible monetario; es decir, si el sistema monetario se adecúa a las exigencias de un mayor financiamiento por parte de varios sectores de la economía y de la sociedad, la oferta de moneda aumentará en el momento en que los precios comiencen a subir.

La principal función del sistema bancario es la de evitar que el proceso inflacionario continúe acentuándose como consecuencia de los movimientos de especulación generados por la propia inflación. Sin embargo, ya no es posible que los bancos puedan resistir la demanda normal de moneda por parte de la economía sin provocar una ruptura con los mecanismos normales de la circulación económica.¹⁰⁸ Así, una posición "antimonetarista" en los términos indicados sería absurda: "no nos despojamos del 'velo monetario' para colocar un biombo en su lugar", escribió uno de los más lúcidos intérpretes del estructuralismo.¹⁰⁹

Los estructuralistas no aceptan la conclusión simplista de que la causa de la inflación es el aumento de la oferta monetaria (fruto de la "mala política" monetaria) tan sólo porque se observa que, en general, la inflación va acompañada del aumento en la oferta de moneda. Esto se debe a que las fluctuaciones en el volumen de los medios de pago en circulación son, por sí mismas, la expresión de las fuerzas reales que actúan sobre la

economía. La tarea de los economistas es entonces explicar por qué aumenta la cantidad de moneda en circulación a partir del análisis de la dinámica real de cada formación económica; por qué ocurren déficits en el presupuesto, y por qué los bancos centrales están obligados a efectuar adelantos a los gobiernos. En el análisis de Dudley Seers,¹¹⁰ "el análisis monetario es un instrumento útil para el análisis económico, pero no es un sustituto".

El "deficit financing" y su aplicación en los países subdesarrollados

Los estructuralistas admiten que ante las condiciones desfavorables desde el punto de vista del desarrollo económico, algunos gobiernos han ignorado todas las limitaciones monetarias y financieras, y parecen haber activado el proceso inflacionario mediante el estímulo, a cualquier precio, de la demanda efectiva. Al mismo tiempo, han mantenido el aumento en el gasto global más allá de lo que les permitía la situación del sector externo, dentro de los parámetros de la política ortodoxa.¹¹¹

La opinión que prevalece en realidad entre los estructuralistas es que las políticas de *deficit financing*, de inspiración keynesiana, con gran dificultad podrán tener éxito dentro del contexto de las economías subdesarrolladas.¹¹²

En las economías industrializadas, la teoría keynesiana defiende que en situaciones de desempleo (de mano de obra, de capacidad productiva y de conocimientos técnicos disponibles) debe adoptarse la política de aumentar el gasto público, toda vez que el déficit en el presupuesto, la expansión monetaria y el aumento líquido del gasto global traería consecuencias inflacionarias. Además, pueden constituirse en un elemento importante de la política para combatir la depresión y así permitir la utilización plena de la capacidad de producción ociosa mediante el aumento en la demanda efectiva.

Sin embargo, las economías subdesarrolladas no presentan características que puedan igualarse a las de las coyunturas de depresión de las economías capitalistas desarrolladas. Haciendo a un lado las posiciones tan diferentes en lo referente a la inserción de unas y otras dentro del sistema capitalista mundial, la verdad es que, por definición, la situación de los países subdesarrollados se caracteriza por la imperiosa necesidad de poner en marcha un proceso de desarrollo autónomo que implica transformaciones estructurales a diferentes niveles; además, se espera que estas transformaciones traigan consigo significativos aumentos en la productividad.

En esencia, las dificultades que enfrenta el desarrollo económico de estos países no residen, por lo tanto, en la deficiencia de la demanda efectiva que impide la plena utilización de la capacidad productiva disponible. Más bien, estas dificultades surgen de un conjunto de *deficiencias estructurales* que dan origen, entre otros aspectos, a la falta de condiciones que permitan esperar una oferta elástica de toda la economía.

La situación de las economías subdesarrolladas —en las cuales se incluyen las de América Latina— podría compararse, en cierto sentido, con la

situación de *pleno empleo* de los modelos keynesianos. No quiere decir que los países subdesarrollados se caractericen por una situación de pleno empleo de fuerza de trabajo en la acepción keynesiana, sino en el sentido de que, por lo general, se lleva a cabo el *pleno empleo de la capacidad de producción* (incluida la mano de obra calificada). Lo que quiere decir es que no hay capital disponible que permita dar empleo a todos los desempleados en condiciones de obtener un aumento en la producción y en la productividad.

Y es que el desempleo que caracteriza en realidad a los países subdesarrollados no puede identificarse con el "desempleo keynesiano". El *desempleo estructural* (o *desempleo oculto*, común en la agricultura y en otros sectores) es una consecuencia (e índice) de las *deficiencias estructurales* aludidas, lo que significa que no basta una política de dinero barato para que los "desempleados" de los países subdesarrollados se conviertan en capital productivo. Es decir, la abundancia de mano de obra no significa por sí misma abundancia de capital (ni siquiera mano de obra calificada), ni que aquélla pueda convertirse a calificada mediante el aumento en la demanda efectiva.

En las economías subdesarrolladas, y debido a factores de diversos órdenes que no vamos a analizar aquí, la curva de la oferta global se vuelve inelástica, no sólo antes de alcanzar el pleno empleo de mano de obra (como sucede en las economías industrializadas, según el modelo keynesiano), sino también antes de alcanzar el punto de utilización plena del capital. Esto significa que, en tanto no se eliminen aquellos factores (que se relacionan principalmente con las deficiencias en el dominio del capital fijo social, a las fluctuaciones y a la dependencia del sector exportador, a las estructuras monopolistas de la economía, a la escasez de mano de obra calificada y de capacidad administrativa del aparato del Estado, a la falta de integración y de complementariedad del aparato productivo), las presiones inflacionarias que resultan del *estrangulamiento de la oferta* pueden coexistir con una deficiente utilización de los recursos disponibles, sean de capital (*desempleo estructural del capital*) o de mano de obra (*desempleo oculto o estructural*).

En la medida en que se mantengan las *deficiencias estructurales* referidas, el aumento en la demanda global provocado por una política de *deficit financing* puede terminar con situaciones de inelasticidad de la oferta (de auténticos *embotellamientos* de la producción) o con situaciones en las cuales la oferta es muy poco elástica y en las que el aumento de la producción, además de ser aplazado, significa costos más elevados y, por lo tanto, precios más elevados.

En el primer caso, la oferta puede aumentar únicamente mediante el recurso de la importación, lo que sin duda se llevará a cabo en el sector agrícola que produce víveres, así como en otros sectores. De esta manera será imprescindible importar, además de alimentos y otros bienes de consumo, equipo técnico, energía, productos intermedios y materias primas para la industria. En el segundo caso, el alza en los precios de bienes producidos dentro del país hará que los productos importados sean más

baratos; así se acentuará la fuga de capitales al exterior con el consecuente déficit en la balanza de pagos, la devaluación de la moneda, el aumento en los precios de los productos importados y también de algunos bienes producidos dentro del país, en una secuencia (que este esquema no refleja en forma íntegra) que alimentará un proceso de inflación continua y acelerado.

Bajo estas condiciones, es comprensible que la acción del multiplicador se dificulte sustancialmente, o inclusive se nulifique, esperándose un reducido (o nulo) efecto propulsor de los gastos públicos, a pesar de que se eleva la propensión marginal al consumo.¹¹³ El resultado de las políticas de *deficit financing* en los países subdesarrollados puede reducirse por estas mismas razones a tal grado que desencadene un proceso inflacionario.¹¹⁴

La seguridad social y las presiones inflacionarias

Los estructuralistas también admiten que la política de seguridad social pudo haber contribuido en ocasiones con el esfuerzo financiero inherente, a acentuar o acelerar el proceso inflacionario. Tal es el caso en que las responsabilidades financieras van más allá de aquello que permite el volumen del ingreso nacional, insuficiente para satisfacer las necesidades de consumo, para financiar la inversión y costear los esquemas de seguridad y bienestar social. En tales condiciones, si no se compensan con utilidades derivadas del aumento en la productividad o con quiebras apoyadas en las ganancias de los empresarios, los descuentos en la seguridad social repercutirán en los precios de los productos, alimentando así el proceso inflacionario. Del mismo modo, en la medida en que las contribuciones del Estado a la seguridad social no estén cubiertas totalmente por recursos fiscales que provengan de los impuestos sobre ganancias de las clases ricas, su financiamiento tendrá que salir de la emisión de moneda o de ingresos indirectos que podrán actuar igualmente como gérmenes de la inflación.¹¹⁵

Los efectos inflacionarios de los impuestos indirectos

En ocasiones, también se encuentran en los escritos de los estructuralistas referencias a la posibilidad de las presiones inflacionarias como resultado de la utilización de los impuestos indirectos (que agravan de inmediato el nivel de los precios), a fin de financiar los gastos superfluos o suntuarios de los gobiernos para mantener aparatos militares dispendiosos y de represión policiaca.¹¹⁶

La política salarial y la inflación

Por lo general, los estructuralistas entienden que la política de salarios tiene poca incidencia en el proceso inflacionario en América Latina: los gobiernos rara vez se empeñan en aumentar los salarios reales de los trabajadores. A su vez, éstos se ven limitados en sus luchas de reivindicación por la casi inexistencia de organización sindical entre los trabajadores agrícolas (gran parte de la población activa en la mayoría de los países latinoamericanos) y por la debilidad de los sindicatos de los trabajadores urbanos, factores que

ayudan a comprender que la masa salarial representa una pequeña parte del ingreso nacional en América Latina. Debido a ello, el aumento de los salarios representa una parte insignificante en la presión inflacionaria, si se le compara con el ingreso nacional. Además, la regla general es que los salarios aumenten como respuesta a un aumento previo en los precios de los demás bienes. Por lo tanto, no puede considerarse esto como causa autónoma de la inflación. No obstante el aumento en los salarios, es posible que se observen ciertas bajas en los precios, si al mismo tiempo la productividad mejora y los capitalistas no aumentan sus tasas de ganancia.¹¹⁷

Los estructuralistas consideran, en consecuencia, que la inflación no desaparecerá a pesar de la congelación de salarios si no se eliminan las *deficiencias estructurales* en que se sustentan sus causas.¹¹⁸

Síntesis de las tesis estructuralistas: ¿la inflación es un problema político?

En síntesis, puede decirse que el núcleo fundamental del pensamiento estructuralista sobre la naturaleza de la inflación dentro del contexto de los países subdesarrollados consiste, por un lado, en el rechazo de la tesis del FMI y la de los monetaristas en general según la cual la inflación es un fenómeno exclusivamente monetario que no se relaciona con las estructuras económicas y sociales de cada país. Así se reduce a la "cómoda" categoría de consecuencia lamentable de los desórdenes financiero y monetario (derivados de la política despilfarradora de los gobiernos, de la debilidad de los bancos centrales, de la irresponsabilidad de las organizaciones sindicales, y aun del "premature afán de industrialización", del "efecto de imitación", de la "revolución de las aspiraciones", del "deseo de vivir por encima de los recursos propios", de la "elevada propensión nacional al consumo y a la importación" de los pueblos en los países subdesarrollados).¹¹⁹

Y por otro lado, consiste en la defensa de la tesis de que la inflación no es sólo un fenómeno monetario ni económico, sino que se trata de "un fenómeno de cambio económico y social, un fenómeno en esencia dinámico",¹²⁰ que se confunde con el mismo problema del desarrollo económico. "Las presiones inflacionarias originadas en las características estructurales de las economías latinoamericanas —Osvaldo Sunkel—¹²¹ son una parte integrante del proceso de transformación de la estructura productiva que sufren estas economías en su proceso de industrialización."

Después de que el sector exportador deje de funcionar como elemento que impulse el crecimiento de tales países, la política económica deberá orientarse en el sentido de conseguir que el ritmo de desarrollo no se confine al límite impuesto por las exportaciones y que la actividad económica interna no se vea afectada duramente por la fluctuación de las mismas exportaciones.

Dentro de este contexto, y dadas las características estructurales de los países subdesarrollados, el proceso de desarrollo atravesó, por lo general en los países de América Latina, por un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que se tradujo en cambios profundos en las

composiciones de la demanda global, que exige, desde luego, transformaciones también profundas en las estructuras de la producción y la distribución. Sin embargo, dada la rigidez de las estructuras productivas características de estos países, "el tiempo necesario para que la oferta global se adapte a las modificaciones de la composición de la demanda, y que puede prolongarse sensiblemente por obstáculos institucionales, se convierte en un factor primario que es, en esencia, responsable de la aparición de presiones inflacionarias, en especial cuando la capacidad de importación se presenta casi inelástica al corto plazo".¹²²

En suma: según los estructuralistas, las causas de la inflación en los países subdesarrollados deben buscarse en las deficiencias estructurales del aparato productivo de estos países; en ellas también residen, a la vez, los obstáculos fundamentales para lograr su desarrollo económico. La perspectiva monetarista está equivocada porque trata la inflación aisladamente, sin considerar los problemas económicos fundamentales y olvida que la inflación —ya sea en la medida en que ésta encuentra interpretación en el plano monetario— no se produce en el vacío, por lo que debe insertarse, para comprenderla y superarla, en un determinado marco histórico, económico, social, político e institucional. De ahí la conclusión de Raúl Prebisch de que la inflación, desde esta perspectiva, "no es sólo un problema técnico, sino fundamentalmente político".¹²³

LA CRÍTICA DE LOS ESTRUCTURALISTAS

A LOS "PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN" DE ORIENTACIÓN MONETARISTA

No es sorprendente que los estructuralistas manifiesten su profundo desacuerdo en relación con los "programas de estabilización" de rasgos monetaristas, si se parte de un enfoque totalmente distinto al de los monetaristas sobre las causas y la naturaleza de la inflación tal como se presenta en los países de América Latina. A continuación comenzaremos a analizar las razones por las cuales los estructuralistas consideran que no pueden aplicarse en los países latinoamericanos (y en los países subdesarrollados en general), las medidas de política que integran aquellos programas concebidos dentro de la realidad de los países capitalistas desarrollados. Más adelante veremos las críticas de los estructuralistas a la propia naturaleza y estructura de los programas de estabilización apoyados por el FMI.

La política monetarista es difícilmente aplicable en los países subdesarrollados

En relación con el primer punto, los estructuralistas destacan los innumerables obstáculos para que la política monetarista tenga éxito en los países subdesarrollados.

Deficiencias del sistema financiero y del mecanismo de precios

Por un lado, no se toman en cuenta determinados requisitos de orden general:¹²⁴ las operaciones con títulos públicos en el mercado libre son prácticamente desconocidas; es reducida la experiencia y capacidad de los bancos centrales, necesarias para manejar esta política; es importante el volumen de las operaciones del crédito procesadas al margen del sistema bancario;¹²⁵ son profundas las deficiencias en el sistema fiscal y en la administración financiera; no existe una economía integrada con mercado de libre competencia para los factores de producción y para los productos; se presenta una escasa movilidad de los recursos y una reducida elasticidad de las estructuras productivas; es poco flexible la reacción de los ahorradores e inversionistas a las variaciones de las tasas de interés; la desigual distribución del ingreso no permite que ésta se refleje en las necesidades de los diferentes grupos sociales; la rigidez y deficiencias estructurales no permiten que el sistema de precios funcione como instrumento eficiente para distribuir y utilizar los recursos; debido a las características de tipo monopólico en varios sectores (en especial en la industria) existe una rigidez generalizada en los precios a la baja, lo que dificulta el éxito de tales políticas monetarias restrictivas. Como no se permite el alza en los precios de ciertos sectores, esto se compensa con el descenso de los precios en otros sectores (cualquier variación de los precios relativos conduce al alza en el nivel general de los precios por la fuerte inelasticidad a la baja de los precios monetaristas).

Relación entre las variaciones de la demanda interna y las exportaciones

El éxito de la política regida por los programas de estabilización exige, por otro lado, una relación más o menos estrecha entre las variaciones de la demanda interna y las exportaciones, de modo que éstas puedan aumentar o reducir en función de la contracción o expansión del consumo interno, situación que no es común en la generalidad de los países subdesarrollados.¹²⁶

Debido a la estructura de exportaciones en los países capitalistas industrializados, se puede esperar una ligera baja en el nivel de los ingresos (provocada por la política monetaria deflacionista) que permita al mismo tiempo la baja en las importaciones y un aumento de las exportaciones a costa del consumo interno. Con ello se liberará el saldo positivo del comercio exterior, de donde se espera que surja el punto de partida para lograr la recuperación de la actividad económica interna.

Sin embargo, tal situación no es factible en los países subdesarrollados, cuyo mercado interno absorbe tan sólo una pequeñísima parte de sus exportaciones tradicionales,¹²⁷ y en los cuales la reducida elasticidad de la estructura productiva interna y la deficiente movilidad de los recursos (conjugadas con la diferente composición de la demanda interna y de las exportaciones) no permiten que la contracción de la demanda interna glo-

bal libere recursos susceptibles de ser transferidos al sector exportador y así aumentar la oferta de bienes exportables.

El juego entre la elasticidad de la demanda de exportaciones y la elasticidad de la demanda de importaciones en los países subdesarrollados

También sucede que el juego entre la elasticidad de la demanda de exportaciones originarias de los países subdesarrollados y la elasticidad de la demanda de importaciones efectuada por ellos acabe por provocar el fracaso de la política monetarista en cuanto a la obtención de un nuevo equilibrio en la balanza de pagos y en los efectos que se espera obtener en términos de estabilidad interna y externa.

En realidad, la elasticidad-precio de la demanda que incide realmente sobre las exportaciones de los países subdesarrollados es menor de uno; de lo que puede derivarse que la depreciación de la moneda (una de las "píldoras" siempre recetadas por los monetaristas) no traiga consigo un aumento en las exportaciones. Sin embargo, aun cuando se lleve a cabo este aumento, será menor al aumento en el ingreso de los países desarrollados, debido a que la elasticidad-rendimiento de su demanda en las importaciones también es menor de uno.

Por el contrario, los países subdesarrollados tienen una estructura en las importaciones —bienes de equipo técnico, productos intermedios, alimentos y bienes de consumo corriente (*wage goods*)— que las hace difíciles de comprender. Ello significa que es factible que el aumento del precio en las importaciones, derivado de la devaluación de la moneda, no se traduzca en una reducción en el volumen de las importaciones; sin embargo, siempre se traducirá en una reducción —cuando se realice— en inferior proporción a la del aumento en el precio (elasticidad-precio menor de uno). Por lo tanto, llegado el momento de relacionar la actividad económica interna con el consecuente aumento en el ingreso, la demanda de las importaciones aumentará en mayor medida que el ingreso (elasticidad-ingreso mayor que uno).

Los estructuralistas concluyen que el aumento de las exportaciones no se llevará a cabo si éstas tienen como base sólo medidas de política monetaria, porque antes deberán existir cambios más o menos profundos en las estructuras internas que permitan una diversificación de los productos exportables. Ahora bien, aun cuando la devaluación de la moneda y la eliminación de la política de control de las importaciones puedan, en ciertas condiciones, provocar un aumento en las exportaciones, tal hecho dará lugar fatalmente a una acentuación de la importancia de las exportaciones tradicionales (productos primarios ligados al monocultivo o a las minas).¹²⁸

De esto resultará, en el plano interno, el fortalecimiento de las posiciones políticas de la oligarquía más reaccionaria y, en el plano internacional, la progresiva degradación de la posición de los países que funcionen con tales medidas en el contexto de la división internacional capitalista del trabajo, y el agravamiento de la situación de dependencia frente a las gran-

des empresas multinacionales (las que, por lo general, controlan las cotizaciones internacionales de los productos primarios) y ante los países capitalistas dominantes (compradores tradicionales, casi únicos, de tales productos).

Las consecuencias adversas de la devaluación de la moneda

La devaluación de la moneda conlleva otros efectos negativos. Casi todos los estructuralistas tienen la idea de que la devaluación no puede resolver los problemas de la balanza de pagos porque existe una raíz más profunda.

Si es cierto que la devaluación puede contribuir a reducir la fuga de capitales de un país y puede atraer capitales extranjeros, también es cierto que ello sucede sólo cuando existe un clima interno "acogedor" y cuando no existen restricciones para sacar las ganancias de ese país. Esta situación puede acentuar, en breve plazo, las dificultades en el nivel de la balanza de capitales y además puede contribuir, por esta vía, a estrechar aun más el ciclo de la dependencia externa. Por otro lado, la devaluación es una de las causas —no la única— del permanente deterioro de los términos de cambio en los países subdesarrollados, fenómeno que, a su vez, ayuda a perpetuar las dificultades crónicas en la balanza comercial.

En muchos casos, el déficit de la balanza comercial ha aumentado considerablemente en el periodo siguiente a la devaluación.¹²⁹ Esto sucede —como observa Raúl Prebisch—¹³⁰ cuando la devaluación actúa dentro de un marco de efectos regresivos a nivel de la distribución del ingreso. Además, esta devaluación va acompañada por lo general de exigencias del FMI, de medidas liberalizadoras en el comercio exterior, de la prohibición en el control de cambios y en la práctica de tasas múltiples de cambio, lo que impide realizar una política selectiva en materia de importaciones. Ante el aumento en los precios de bienes importados, lo normal será bajar la importación de bienes de consumo corriente (con menor demanda por parte de los grupos con ingreso bajo que vieron afectado su poder de compra, y aún más reducido porque disminuirá la oferta global de esos bienes y sus precios aumentarán todavía más), y mantener, o aun aumentar, la importación de bienes de lujo, equipo técnico y materias primas destinados a la producción nacional de bienes de este tipo (los bienes a los que únicamente tienen acceso las clases con ingresos elevados, quienes vienen mejorando su poder de compra debido a la redistribución negativa del ingreso).

Efectos inflacionarios directos e indirectos de la devaluación de la moneda

Los efectos negativos de la devaluación también pueden producirse por otras vías. En efecto, la devaluación actúa *directamente* en el sentido de elevar la medida de los precios internos, en la medida en que se encarecen los bienes importados (tanto los de lujo como —en la misma medida— los de consumo popular en caso de aplicárseles cambios más favorables), al igual que el equipo técnico, materias primas y combustibles importados,¹³¹

que recaerán sobre los costos de producción de los bienes producidos en el país. Tales costos serán mucho más elevados en la medida en que sea mayor el grado de interdependencia sectorial (*efecto multiplicador intersectorial*), según la expresión de Chossudovsky.¹³²

Sin embargo, se calcula que son todavía más graves los *efectos inflacionarios indirectos* provocados por la devaluación, ya sea por la vía de ajuste en los salarios frente al aumento en el costo de vida, o por la vía del aumento necesario en la oferta de moneda (para satisfacer las necesidades del sector público y de las empresas privadas).

Y precisamente por ello, la *tasa de cambio real* tiende a bajar muy rápido en la mayoría de los países de América Latina, poco después de la devaluación. No obstante, el alza continua en los precios internos acaba por anular el efecto inicial de la devaluación. Esto significa que la devaluación no consigue lograr su objetivo, que es el de colocar los precios internos al nivel de los precios externos. Objetivo que, ante la imposibilidad de hacer bajar el nivel absoluto de los precios internos, se intenta alcanzar por medio del alza en los precios de los bienes importados derivada del incremento en el costo de la moneda extranjera.

Esto quiere decir que el recurso de las devaluaciones periódicas de la moneda de un país (en especial de un país subdesarrollado o semindustrializado) difícilmente asegurará el ajuste entre precios y costos internos y precios externos por un periodo lo suficientemente largo para que, como resultado, pueda esperarse algún efecto positivo en la orientación de la inversión y la producción a fin de lograr un equilibrio más sólido.¹³³

La lógica de una política cambiaria como la que hemos venido analizando se asienta en la idea de que sólo mediante la eliminación de la inflación se conseguirá una tasa de cambio estable, que refleje la relación entre los precios internacionales y la estructura de precios internos. En tanto la inflación persista, esta política intentará eliminar la llamada *inflación reprimida*, suprimiendo el sistema de *tasas de cambio múltiples* (que permite conformar las tasas de cambios de acuerdo con las prioridades definidas por razones socioeconómicas) y la práctica de *devaluaciones periódicas* para buscar una tasa de cambio "realista".

Los estructuralistas entienden, sin embargo, que los desequilibrios en la balanza de pagos no pueden verse como fenómenos autónomos, sino más bien como una manifestación externa —la inflación es otra manifestación del mismo tipo— de desajustes estructurales que acompañan el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados.

De ahí parte su conclusión de que no es factible pensar que las dificultades a nivel de la balanza de pagos desaparecerán una vez que se haya eliminado la inflación. Los problemas en la balanza de pagos, al igual que la inflación, serán rebasados cuando se hagan transformaciones estructurales que acaben con tales desajustes. De otro modo —en opinión de Celso Furtado—¹³⁴, "para no tener inflación y desequilibrio externo, pagaremos el precio de aceptar el estancamiento inflacionario o, como mínimo, un ritmo más lento de crecimiento".

Por otro lado, como ya mencionamos, la inflación provocada por la propia devaluación acaba por justificar la perpetuación de la política de devaluaciones periódicas, misma que puede transformarse en fuente permanente de inflación.¹³⁵

Por otro lado, el abandono de la *política de control de cambios* obliga a los países que tienen un cierto comportamiento en el contexto de políticas de estabilización, a fijar tasas de interés inferiores a las de los países dominantes. De esta forma se evita la fuga de capitales y se desalienta la especulación con monedas extranjeras, especulación que estimulan las expectativas de la devaluación de la moneda nacional. Por lo tanto, el retirar el control de cambios, es ir con el sentido general de restricción del crédito y de oferta monetaria que caracteriza los programas de estabilización de corte monetarista.

Las consecuencias recesivas de la devaluación de la moneda y de la liberalización de importaciones

El alza de los precios en los productos importados provocada por una política de ese tipo implica un *efecto-ingreso negativo* que se traduce en la disminución del ingreso real de los grupos de ingresos más bajos. Esto provocará una quiebra considerable en la demanda global de los bienes de consumo corriente producidos en los países que desean abastecer el mercado interno. Se originarán dificultades que en muchas ocasiones no podrán ser superadas por las pequeñas y medianas industrias nacionales que satisfacen los respectivos sectores de actividad; aumentando el desempleo y extendiendo los efectos recesivos a toda la economía.¹³⁶

Sucede que, si consideramos el caso de las economías subdesarrolladas que presentan ya una cierta fase intermedia de industrialización —es el caso de varios países de América Latina, entre ellos, Brasil—, en los cuales el coeficiente de importación es más elevado en los bienes de capital que en los de consumo, la devaluación de la moneda significa una disminución automática del ahorro real de los países, misma que se traducirá en una inmediata reducción de las inversiones y del crecimiento económico, pero que pone en peligro la continuidad del proceso de industrialización.¹³⁷

Estos efectos que contraen la actividad económica (y, por tanto, la producción, el ingreso y el empleo) no son resultado exclusivamente de la devaluación de la moneda, sino también de las medidas de *liberalización de las importaciones* que, por lo general, acompañan las medidas del FMI (eliminación de cuotas, eliminación de los presupuestos necesarios para que se autorice la importación de determinados bienes, reducción o eliminación de derechos aduanales). Los monetaristas justifican estas medidas argumentando que la apertura del mercado interno a la libre competencia internacional constituye una condición fundamental para que la eficiencia del aparato productivo nacional alcance un nivel proporcional, y para satisfacer los intereses de los consumidores en lo relativo a precios y calidad.

La realidad, sin embargo, es que una política de esta naturaleza produce alteraciones significativas en los precios relativos de los bienes naciona-

les e importados, incluidos, como es natural, los intermedios. Muchas empresas adquieren en el extranjero los bienes intermedios que utilizan (además de las empresas multinacionales, que por regla general están interesadas en ser abastecidas por la casa matriz o por una filial localizada en cualquier otro país), lo que originará que los productos nacionales sean más caros que los extranjeros (sobre todo, si ya antes se encontraban cargados con tasas de cambio favorables, con derechos de importación elevados y con cuotas de importación reducidas).

Por este medio se llevará a cabo, también, una disminución en la demanda dirigida a un sector más o menos vasto de las industrias nacionales, las que con gran dificultad conseguirán compensar esta reducción de demanda interna con un aumento en la demanda en las exportaciones (al menos a corto plazo, con lo que, parafraseando a Keynes, podrán estar todas muertas o bajo el control de cualquiera de las empresas multinacionales).

En la secuencia que acabamos de mencionar, la política de apertura al exterior, además de los efectos recesivos enumerados, puede provocar un aumento del coeficiente de importación y, en consecuencia, acentuar las dificultades estructurales a nivel de la balanza comercial y agravar la dependencia frente a las economías dominantes.¹³⁸

Dificultades debidas a la estructura de las importaciones

La estructura de importaciones en los países subdesarrollados origina, a su vez, problemas de equilibrio interno y externo que la política monetaria tampoco puede resolver. En efecto, la disminución de las importaciones provocará grandes pérdidas en la actividad económica interna, en el ingreso nacional y en la oferta global (con la consiguiente alza de los precios y del costo de vida, que se unió a la depresión); si la disminución en las importaciones se compensa con el aumento de la producción nacional destinada al mercado interno.

Por lo tanto, no es factible que tal cosa suceda en los países subdesarrollados, aun cuando se liberen recursos en otros sectores debido a la inelasticidad de su estructura productiva y la débil movilidad de los recursos productivos en respuesta a los indicadores del mercado y del mecanismo de los precios. Dudley Seers¹³⁹ llama la atención sobre el hecho de que los precios no deben fijarse de modo que los lucros reflejen el beneficio social que se deriva de los actos de inversiones en conjunto. Además, los precios no siempre actúan como señales de un cambio necesario en la utilización de los recursos disponibles, y ni el capital ni el trabajo se acelerarán con la velocidad que exige una respuesta a las indicaciones de los precios.

Bajo estas condiciones, la disminución en las importaciones, dada su fuerte inelasticidad, se conseguirá sólo por fuerza de medidas monetarias si éstas fuesen altamente restrictivas y deflacionistas, y a costa del estancamiento inflacionario o de la pérdida de inversiones. Desde el punto de vista de los estructuralistas, los problemas de desequilibrio externo (e interno) no pueden, por lo tanto, resolverse por las vías de la política mone-

taria, ya que el estancamiento y la baja en la inversión aumentarán las dificultades para encontrar solución a los déficit en la balanza de pagos.

Y es que los problemas surgen en periodos de incremento de la actividad económica y de expansión del ingreso, toda vez que las importaciones aumentan en mayor proporción que el ingreso, lo que hará que surjan de nuevo presiones inflacionarias y crisis en la balanza de pagos, si la *capacidad de importación* no evoluciona en la misma medida que las importaciones. Lo más probable es que esto suceda porque la capacidad para importar depende de las exportaciones, las que se verán afectadas en su volumen por los factores negativos ya mencionados. Su valor también se verá afectado por la progresiva degradación del respectivo poder de compra, tal como lo han señalado los estructuralistas, como Raúl Prebisch, en los términos que veremos más adelante.

La experiencia de América Latina muestra que, en efecto, los países subdesarrollados no pueden (no han podido) aumentar su producción y su ingreso real sin aumentar sustancialmente sus importaciones de bienes provenientes de los países desarrollados.

En muchos casos, durante los años cincuenta y después del *boom* provocado por la guerra de Corea, los términos de intercambio de los bienes exportados por los países de América Latina se deterioraron en forma considerable. Al mismo tiempo, la baja en los precios de las exportaciones de estos países estuvo acompañada por un aumento mucho menor en proporción con la cantidad exportada, en la medida en que iba acompañada por una ligera baja de precios en las importaciones por causa de un aumento proporcionalmente mayor del volumen de bienes y servicios importados.

El deterioro en términos de intercambio constituye, por lo tanto, un factor importante (decisivo) en los desequilibrios de la balanza de pagos de los países subdesarrollados. Del mismo modo, y dado que no es una consecuencia de la inflación, este deterioro constituye una de las principales causas de la inflación en América Latina y de otras regiones que se encuentran en situaciones semejantes.¹⁴⁰ Bajo estas condiciones, es evidente que no puede esperarse casi nada de los instrumentos tradicionales de la política monetaria y financiera en el sentido de solucionar los desequilibrios externos e internos.

La crítica de los estructuralistas en cuanto a la naturaleza y el alcance de los programas monetaristas de estabilización

Por lo que respecta a la naturaleza y alcances de la política monetarista de los programas de estabilización pensamos que, en términos generales, la divergencia fundamental entre las dos corrientes es distinta en su forma de concebir la inflación.

Los monetaristas consideran la inflación sólo como un fenómeno monetario, y estiman que "el problema de la inflación puede resolverse con políticas apropiadas (...), con el concurso de políticas técnicamente acerta-

das y, sobre todo, gracias a una aplicación sensata y juiciosa del arte de gobernar".¹⁴¹

Los estructuralistas defienden que "la inflación es un fenómeno relacionado con la estructura social",¹⁴² que no puede aislarse de la compleja problemática de raíces estructurales que prevalece en los países subdesarrollados, la que por sí misma no puede separarse de la evolución histórica de estos países (parte integrante de la historia del desarrollo y expansión del capitalismo y de su inserción actual en el sistema capitalista a escala mundial). Por ello, afirman que la inflación crónica de los países subdesarrollados puede atacarse desde sus raíces sólo modificando las estructuras para lograr el desarrollo y hacer a un lado la generación de inestabilidad: "la esencia de una política fundamental de estabilización —escribe Dudley Seers—¹⁴³ se basa en un programa de desarrollo a largo plazo que intente conseguir los cambios estructurales necesarios. Cualquier otra política de estabilización no pasa de ser un paliativo."

Aun cuando acepten que el proceso inflacionario sólo pueda lograrse mediante la expansión monetaria que corresponda a las nuevas exigencias alcistas de la economía, los estructuralistas consideran como fundamental la eliminación de fuerzas reales de la economía que ejercen una presión de este tipo sobre las autoridades monetarias, para que puedan lograr que ese aumento en la oferta de la moneda sea *inevitable*.

A pesar de que la política monetaria restrictiva logre bajar el nivel de la *demanda global* y, tal vez, reducir el ritmo del alza en los precios, el éxito (ilusorio) de tal política será posible gracias al sacrificio del desarrollo económico. Esto significa que, en última instancia, las *presiones inflacionarias* no sólo se mantienen, sino que también se refuerzan, volviendo mucho más difícil lograr la armonía ulterior de los dos objetivos (la estabilidad y el desarrollo).

Sin embargo, se requiere de tiempo para que puedan efectuarse estos cambios en la estructura y se perciban los efectos deseados. Los estructuralistas saben que si invalidan la hipótesis de que el sector externo (comercio exterior, préstamos o inversiones directas del extranjero) puede financiar la adaptación de la oferta a la nueva estructura de la demanda derivada del esfuerzo para lograr el desarrollo —hipótesis que no se generaliza para los países de América Latina pero sí para los países subdesarrollados en general— será necesario elaborar un programa global de política si quieren evitar que se busquen soluciones revolucionarias. Este programa debe dirigirse a un desarrollo equilibrado del país, capaz de asegurar un ajuste dinámico de la estructura de la oferta a la nueva composición de la demanda, de modo que su estrategia debe apoyarse, como señala Aníbal Pinto, en la ponderación *simultánea* de los dos elementos (estabilidad y desarrollo). Esta estrategia, "cuyo nervio central es la política de producción y cuyos instrumentos *complementarios* son las medidas financieras, sólo podrá comprenderse y tener un valor significativo dentro del marco de esa política y no de manera aislada".¹⁴⁴

Este es, en efecto, un punto siempre presente en los escritos de los autores estructuralistas: en lo que se refiere a los países subdesarrollados,

no puede concebirse una política antinflacionaria autónoma, reducida al plano de la política monetaria (ya que la realidad económica y social no es reductible a sus manifestaciones monetarias); debe ser parte integrante de una política de desarrollo. Esto es, sólo con base en el desarrollo regular y acelerado de la economía podrán oponerse y anular progresivamente las fuerzas inflacionarias existentes en las economías subdesarrolladas; así se asentará una política de estabilidad monetaria de bases sólidas, compatible con elevados niveles de crecimiento. Éste es el sentido de la síntesis de Osvaldo Sunkel: "no es la estabilidad la que condiciona el desarrollo, sino al contrario: el crecimiento acelerado es el que constituye la condición necesaria para lograr la estabilidad".¹⁴⁵

Bajo este supuesto, es natural que los estructuralistas consideren que el alcance de los programas de estabilización "monetarista" sea muy reducido en lo relacionado con los programas que combaten la inflación. Su estructura los vuelve impotentes para atacar las verdaderas causas de la inflación. Cuando mucho, podrán atenuar sus señales externas o atacar los *mecanismos de propagación* de la inflación: "en la medida en que el exceso de la demanda del mercado se manifieste por medio del vehículo monetario —destaca Osvaldo Sunkel—,¹⁴⁶ irá desapareciendo el exceso de la demanda si se elimina el mencionado vehículo. Puede ser que incluso desaparezca el alza en los precios, el síntoma más común de la inflación; sin embargo, las presiones inflacionarias —en contraste con el síntoma normal de la inflación— continuarán latentes."

Pero en la mayoría de las veces ni siquiera éste se lleva a cabo. Porque las medidas que acompañan por lo general a la política monetaria restrictiva y deflacionista, acabarán por permitir una expresión más libre de las presiones inflacionarias en el sistema de precios. Entre esas medidas se encuentran en especial la devaluación de la moneda, las limitaciones en los ajustes salariales y la "política de la verdad" en materia de precios que por tradición son subsidiados (por ejemplo, alimentos y servicios públicos). Sin embargo, las medidas tomadas en la esfera monetaria llegan a atacar el funcionamiento de los *mecanismos de propagación*, lo cual significa que la inflación acabará por producir, además del alza en los precios (con incidencia particular en los bienes de consumo corriente) y el aumento en el costo de vida para gran parte de la población, una fuerte redistribución del ingreso en sentido negativo y una reducción del ritmo en el aumento de los gastos públicos (que afectará la inversión, y a los llamados *consumos sociales*, lo que agravará aún más el nivel de vida de las clases trabajadoras).¹⁴⁷

Dado que, con base en las estrategias monetaristas, no pueden atacarse las *presiones inflacionarias básicas o estructurales*, la exigencia de la política ortodoxa busca provocar una caída en el ingreso nacional lo suficientemente extendida como para que las importaciones desciendan a un nivel que facilite su financiamiento mediante los recursos obtenidos de las exportaciones. El resultado será que se acentuarán las dificultades económicas actuales y, además, se comprometerán las posibilidades de desarrollo a mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva de los estructuralistas, se abandonará la política de estabilización después de que bajen los niveles de producción, de que aumente el desempleo y de que la miseria de las clases trabajadoras sea intolerable. Sin embargo, el proceso del alza en los precios reaparecerá con renovado ímpetu, y con una respuesta más débil por parte de la economía.

De ahí su tesis de que el combate a la inflación no tiene sentido ni posibilidades de éxito fuera del marco de una vigorosa política de desarrollo económico, que ataque de frente las *deficiencias estructurales* de la economía, las que también son consideradas por ellos como obstáculos para lograr el desarrollo y como causas de la inflación.

Para los estructuralistas, además, la preocupación esencial de los países subdesarrollados es la de aumentar el ritmo de su desarrollo. Reconocen que la inestabilidad monetaria puede perjudicar el desarrollo económico y es por ello que consideran necesario evitarla. Y no precisamente porque comprendan que la estabilidad es un fin por sí mismo, sino porque ésta puede ser un medio necesario para salvaguardar el objetivo principal del desarrollo. La estabilidad es apenas una meta accesoría que debe intentarse en la medida en que no ponga en entredicho el desarrollo económico.

Y aquí radica uno de los puntos fundamentales de la crítica de los estructuralistas a los programas de estabilización patrocinados por el FMI: se acepta sacrificar el desarrollo por la estabilidad. Y como entienden, al contrario de los monetaristas, que la estabilidad no es, por sí misma, garantía de que el desarrollo se dará de inmediato,¹⁴⁸ concluyen que la política monetarista no podrá conducir a ningún *equilibrio estable*,¹⁴⁹ el cual sólo tiene sentido como *concepto dinámico*¹⁵⁰ (es decir, será posible y podrá alcanzarse en una economía que avance) y en un contexto de *equilibrio real del sistema*, ya que, para los estructuralistas la inflación no es un fenómeno que nace fuera de la órbita del equilibrio real (como piensan los monetaristas), sino un mero "epifenómeno de cambio de la posición de equilibrio real del sistema".¹⁵¹ Su conclusión es que, si se desea el desarrollo económico, el ritmo y el nivel de la actividad económica no pueden ser sacrificados en favor de la corrección del desequilibrio monetario interno o externo, sobre todo porque existen serios riesgos —que la historia de América Latina comprueba— de que la tentativa de alcanzar la estabilidad a costa del desarrollo no alcance ninguno de estos objetivos.¹⁵²

Además de su incapacidad por develar las raíces de la inflación —razón primera y objetivo último de los programas de estabilización—, los estructuralistas atribuyen también a la naturaleza y estructura internas de estos programas el hecho de que llevan consigo graves recesiones económicas y que acentúen todavía más las ya profundas desigualdades en la distribución del ingreso; de provocar la baja de salarios reales y de agravar las condiciones de vida de gran parte de la población; de restringir el consumo popular sacrificando el desarrollo de los sectores productivos orientados hacia la satisfacción de las necesidades corrientes de la población (que algunos consideran una etapa esencial en el proceso de desarrollo y hasta una de las prioridades de un correcto desarrollo); de desperdiciar recursos al servicio del consumo superfluo y suntuario de la pequeña minoría de

elevados ingresos; de aumentar la deuda externa; de deteriorar las condiciones deficitarias en la balanza de pagos; de obligar a los países a adoptar una desmedida apertura hacia el exterior, degradando su posición en el marco de la división internacional capitalista del trabajo; de hipotecar la economía y los centros de decisión a las grandes empresas multinacionales; de acentuar la dependencia económica frente al exterior y de exigir la represión de la población no sólo en los planos económico y social, sino también en el sindical y en el político.

El análisis de los programas monetarios más elaborados ofrece abundantes ejemplos que dan razón a las críticas formuladas por los estructuralistas dentro del contexto de América Latina. Los únicos países que adoptaron las políticas de respuesta a la inflación y al déficit en la balanza de pagos por la vía de la contracción de la actividad económica y de la distribución negativa del ingreso fueron aquéllos en donde prácticamente no existía la industria ni la clase trabajadora, donde la gran mayoría de la población vivía en el campo, sometida a modos de vida propios de economías de subsistencia. En los países con trabajadores urbanos organizados en sindicatos y que disfrutaban de ciertas regalías sociales, se rechazó el tratamiento mediante las "píldoras del doctor Jacobson", de modo que los programas de estabilización acabaron por dejarse de lado después de que los resultados demostraron que no eran compatibles con la libertad pública.¹⁵³

LAS RELACIONES ENTRE INFLACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En los estudios de autores ligados a la corriente "monetarista" se encuentra a menudo la afirmación de que los estructuralistas procuraban probar que la inflación violenta era un ingrediente indispensable para llegar al desarrollo económico.¹⁵⁴

Exposición general del problema

Saber si esta afirmación contiene una correcta caracterización del pensamiento estructuralista implica también una problemática compleja que gira alrededor de las relaciones entre inflación y desarrollo económico, tema que fue objeto de una vasta bibliografía, en especial durante los años cincuenta y sesenta. Fue una época en la cual varios países apenas habían llegado a la independencia, de modo que surgía el problema de financiar el crecimiento económico acelerado deseado por todos. En esa época, Europa se debatía entre los problemas de financiar su reconstrucción. La inflación era un problema que estaba presente en todas partes, ya se trataba de países industrializados o subdesarrollados.¹⁵⁵

La problemática general de las relaciones entre la inflación y el desarrollo económico se tratará en dos aspectos: a) saber si la inflación debe considerarse como un fenómeno inherente a los procesos de crecimiento económico en los países subdesarrollados, como consecuencia inevitable del propio desarrollo económico; b) saber si la inflación puede utilizarse como

medio para estimular y financiar el desarrollo económico, o si, por el contrario, la inflación es un factor que impide, dificulta y desvirtúa el proceso de desarrollo económico.

El primer documento importante de la ONU sobre problemas de los países subdesarrollados (1950) abordó precisamente el problema del financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales.¹⁵⁶ En dicho documento se concluía que la inflación no tiene que acompañar el proceso económico de los países subdesarrollados y se aconsejaba evitar la inflación siempre que fuera posible, dados los peligros que ésta llevaba, en especial en los casos de la *inflación oculta* (la *inflación abierta* es considerada menos perjudicial). De todos modos, se destaca que, "no obstante, no debe suspenderse necesariamente el programa de desarrollo para evitar los métodos inflacionarios".

En otro informe de 1951, que intenta definir medidas adecuadas para fomentar el desarrollo económico de los "países insuficientemente desarrollados",¹⁵⁷ también se señala que la inflación es una vía peligrosa, más en los países subdesarrollados que en los industrializados (en los cuales las estructuras de la oferta responden con gran dificultad al aumento de la demanda, siendo mayores los riesgos de caer en una situación de espiral inflacionaria), que inhibe las inversiones extranjeras, consideradas indispensables.

Varios grupos de peritos de las Naciones Unidas estudiaron la posibilidad de utilizar la inflación como instrumento de financiamiento del desarrollo económico con gran profundidad en el inicio de la década de los años cincuenta. Tomaron como modelo a los países de Asia y el Lejano Oriente y sus trabajos se encuentran publicados en diversos números del *Economic Bulletin for Asia and the Far East*.¹⁵⁸ En uno de esos trabajos, elaborado por especialistas del FMI, se hace un minucioso análisis de las posibles ventajas y de los probables inconvenientes de la inflación, tomando en cuenta la especificidad de las estructuras económicas, sociales y políticas de los países estudiados (que por lo general son comunes a los países subdesarrollados de otros continentes). Se concluyó que la inflación podía prestar ciertos servicios a los países que querían acelerar su desarrollo, pero se reconocía que la política de financiamiento mediante la inflación podía ser un juego peligroso.¹⁵⁹ La pregunta que surge, entonces, es la de saber si la alternativa de la inflación es el estancamiento económico, mucho más peligroso que aquélla. Por lo tanto, y ante la situación de la India, se aconsejaba recurrir a la inflación como medida para promover la formación de capital por medio de la generación de moneda.¹⁶⁰

Como puede observarse, se trata de conclusiones muy prudentes. No se dan razones de orden teórico que condenen la política de financiamiento del crecimiento económico acelerado con base en la inflación, ni razones que las recomienden como medio eficiente y seguro para impulsar la formación de ahorro y estimular la inversión.

Pensamos que esta actitud de prudencia se ha mantenido hasta el momento, tanto en el plano de la teoría económica como en el de la política económica. Se trata de una problemática de suyo compleja y los estudios

empíricos destinados a averiguar la existencia de cualquier relación definida entre la inflación y el crecimiento económico se revelan prácticamente imprecidentes. Se ha detectado la coexistencia (en el pasado y en la actualidad —de mediados de los años treinta en adelante—) entre la inflación y el crecimiento económico, la inflación y el estancamiento de la economía, la estabilidad y el crecimiento económico, y entre la estabilidad y el estancamiento.¹⁶¹

Esto no quiere decir, sin embargo, que no existan autores que señalen abiertamente la inflación como obstáculo para el desarrollo económico o, por lo menos, como elemento nocivo y desalentador para el desarrollo económico. Por contrario, otros defienden la inflación como un instrumento positivo desde el punto de vista de formación de ahorro y de estímulo a la inversión; algunos inclusive la consideran el único medio capaz de romper, en determinadas circunstancias, los obstáculos que impidan la formación de capital.¹⁶²

Razones contrarias a la utilización de la inflación como instrumento de desarrollo económico

Por lo que se refiere a los adversarios de la inflación, ya mencionamos que entre ellos se encuentra Milton Friedman, así como los "monetaristas" ligados a la *Escuela de Chicago*, y los "monetaristas" defensores de las tesis y políticas económicas inspiradas por el FMI.¹⁶³ Entre estos últimos, algunos parecen considerar que las consecuencias negativas de la inflación son de tal naturaleza que serían incompatibles con el desarrollo. Como ya mencionamos, es más flexible la posición de Milton Friedman, quien admite que el crecimiento económico no se verá perjudicado por la inflación cuando ésta sea una inflación de tasa moderada y constante, que se mantenga como inflación abierta. En estas condiciones la inflación podrá anticiparse con facilidad y los agentes económicos conseguirán hacer funcionar de manera eficiente los mecanismos de la economía, anulando las secuelas más negativas de la inflación.

Entre los autores latinoamericanos más próximos a las tesis monetaristas, Roberto Campos defendió en 1957 una postura antinflacionaria menos rígida que ésta de Milton Friedman. Aunque comprenda que no puede confiarse en la inflación para estructurar, con base en ella, un proceso de desarrollo sustentado y continuo (en su opinión, los costos sociales son mucho mayores y su eficacia mucho menor, si se la compara con otros alternativos). Roberto Campos admite que una inflación moderada —sobre todo si se intercala con periodos de precios estables o decrecientes— puede ejercer una influencia estimulante para la inversión y desencadenar tendencias hacia el desarrollo económico. La dificultad residiría en aprovechar el potencial de ahorro adicional de una inflación suave, ocasional, sin caer en una espiral inflacionaria, dificultad que será mayor cuando la inflación sea resultado de una política deliberada de la que el público se daría cuenta, alimentando así sus expectativas inflacionarias.¹⁶⁴

Ya observamos también las razones a las que acude Milton Friedman con regularidad, al igual que todos los monetaristas, en el sentido de condenar cualquier estímulo y guardar tolerancia sólo hacia una política basada en la inflación.¹⁶⁵

Cuando se trata de países subdesarrollados, las mismas carencias y deficiencias estructurales que los caracterizan acentúan muchos de los inconvenientes relacionados con la inflación. Los autores, por lo general, insisten en los siguientes aspectos:

i) los efectos redistributivos de la inflación favorables al desarrollo tardan en producirse, lo que dará tiempo a que las personas se den cuenta del fenómeno y aprendan a defenderse de sus consecuencias para aumentar la espiral inflacionaria;

ii) en muchos países subdesarrollados se reduce el sector de la economía monetaria, de ahí que la obtención del ahorro forzado de importantes montos agregados desembocaría en una inflación muy elevada, cuyos efectos negativos (caída del ahorro voluntario, dificultades de cálculo económico, distorsión de la inversión, etc.) podrían rebasar las posibles ventajas;

iii) los riesgos de peligrosas espirales inflacionarias se acentúan en los países subdesarrollados debido a la inelasticidad de las estructuras productivas, que no aseguran una oferta de bienes de consumo (alimentos y otros bienes) que se ajuste a la demanda aumentada y diversificada;

iv) los "cuellos de botella" de la oferta serán más graves en tanto la inflación acentúe las dificultades en la balanza de pagos. En periodos de inflación, la propensión marginal a la importación es superior a la propensión media a la importación, lo cual significará, junto con la reducción de las exportaciones, la necesidad de aumentar las importaciones; la devaluación de la moneda para reducir las importaciones acentuará la rigidez de la oferta y actuará como factor inflacionario, tal vez con débiles resultados en relación con el incremento de las exportaciones;

v) los problemas de la balanza de pagos y la conveniencia de "acompañar" la inflación obligan a estructurar diversos esquemas para controlar los precios, el cambio de moneda y el comercio exterior. Sin embargo, los países subdesarrollados no cuentan con una maquinaria administrativa eficiente, a pesar de que, para alcanzar ese objetivo, desvíen la escasa oferta de técnicos que hace falta en otros campos (medida inútil, según algunos; en perjuicio del buen desarrollo de la economía, según quienes consideran como un mal pernicioso la *inflación reprimida*, las prácticas del *control de precios* y la restricción de la *libertad económica*);

vi) los sistemas de control de precios acaban por sacrificar las inversiones en los sectores fundamentales del capital fijo social (energía, transportes, comunicaciones, etc.);

vii) la inflación en los países subdesarrollados predominantemente rurales afecta poco a los agricultores (los precios de los productos agrícolas serán los primeros en subir; lejos de las necesidades de los medios urbanos, los campesinos satisfacen con su trabajo las necesidades fundamentales a nivel de sus aspiraciones, y no compran maquinaria, fertilizantes o

combustibles), además, el grupo de rentistas que vive de sus intereses no es significativo (ni los prestamistas en los medios rurales, quienes con frecuencia se hacen pagar en especie). Así que la inflación afectará más a las clases medias urbanas, los funcionarios públicos, artesanos y trabajadores de la industria, grupos sociales a los que sería necesario conducir hacia el desarrollo, ya que ellos cuentan con la capacidad de organización y administración, así como la formación de capital indispensables para lograrlo;

viii) si el Estado no adquiere el papel central en lo relacionado con la acumulación del capital y con la dirección del proceso de desarrollo, las utilidades de la inflación terminarán en manos de "empresarios" (muchos de ellos campesinos y comerciantes) quienes mejorarán su consumo y difícilmente harán inversiones en actividades productivas. A falta de una clase de empresarios dinámicos, las ganancias de la inflación pueden desviarse hacia inversiones en el extranjero, en gastos suntuarios de "prestigio" y hasta en formas de *fugas de moneda* que terminarán en el atesoramiento (compra de oro, plata, joyas, antigüedades, obras de arte, etc.) ya que ni siquiera se traducen en inversiones de producción de bienes suntuarios (residencias, barcos de recreo, etcétera.);

ix) las facilidades de financiamiento inflacionario pueden conducir al desperdicio de recursos (por parte del Estado y de los particulares) y a desviar la atención de otras posibilidades de financiamiento (en especial por medio de los impuestos);

x) la inflación retrasa la aparición o ampliación de intermediarios financieros (por ejemplo la colocación de ahorro en seguros de vida, cajas de ahorro, las cuales ya no resultan atrayentes) y dificulta la estructuración de mercados de títulos (la inflación retira los atractivos en la adquisición de obligaciones o de títulos de la deuda pública), reduciendo así las posibilidades de canalizar los pequeños ahorros hacia la inversión;

xi) en países subdesarrollados, la inflación actúa contra este objetivo porque favorece en especial a los especuladores (quienes en nada contribuyen a aumentar la producción de bienes y servicios ni la capacidad para producir en el futuro) enfrentándolos con quienes se dedican a actividades productivas. En cuanto a las condiciones de estabilidad monetaria, ganan más aquellos productores y empresarios que consiguen mejorar la productividad, fabricando bienes en mayor cantidad y de calidad superior a costos más bajos; con la inflación se desvían muchos recursos y capacidad a actividades comerciales y especulativas, en perjuicio de los estímulos del trabajo productivo y la mejoría de la productividad, que con base en el desarrollo económico;

xii) en países con grandes diferencias sociales, la inflación hace más ricos a los ricos, y más pobres a los pobres. Si se admite que los titulares de los ingresos elevados (quienes por lo general se benefician con la inflación) destinan a la inversión la mitad de sus utilidades adicionales y que los titulares de las utilidades bajas (quienes por lo general pierden con la inflación) gastan en su consumo propio todos sus ingresos, tendremos que, para aumentar una unidad de inversión, es preciso transferir dos unidades del ingreso de los pobres a los ricos (quienes aumentarán el consumo en

una unidad; los pobres verán su consumo reducido en dos unidades). La naturaleza de estos efectos redistributivos hace difícil la aparición de una clase media amplia, lo cual impedirá el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la consolidación de las sociedades políticamente estables;

xiii) para finalizar, cuando fuese necesario detener la inflación, los gobiernos de los países subdesarrollados no estarán en condiciones de echar a andar las políticas adecuadas, sobre todo, en los campos monetario y financiero.

Argumentos favorables al financiamiento del desarrollo económico de los países subdesarrollados mediante la inflación

La realidad es que la idea de favorecer un proceso de crecimiento acelerado de los países subdesarrollados —supliendo con la inflación la insuficiencia del ahorro voluntario y la inelasticidad de los ingresos fiscales— sedujo en los años cincuenta a muchos políticos y economistas, sobre todo a quienes se ocupaban de los problemas del desarrollo económico.¹⁶⁶

Nos referimos a importantes trabajos elaborados por iniciativa de la ONU en el inicio de los años cincuenta.¹⁶⁷ En uno de ellos, aparece enunciada la tesis que William Arthur Lewis desarrollaría poco después. En ella se señala que la inflación resultante de la generación de moneda para pagar a los trabajadores desempleados permite que ésta se utilice en la formación de capital, de la cual resultará, en última instancia, la producción adicional de bienes de consumo que pondrá fin a la inflación, en un nivel más elevado de producción y rendimiento.¹⁶⁸

Por tanto, sería W. A. Lewis quien efectuaría el desarrollo teórico de la hipótesis que admitía que el crecimiento acelerado de los países con ilimitada oferta de mano de obra podría apoyarse en la inflación, financiándolo por medio de la generación de moneda, el empleo de los excedentes de mano de obra en la producción de bienes de capital.

En los países de capital escaso, no puede utilizarse el excedente de mano de obra en la producción de más bienes de consumo, precisamente porque no existen tierras o bienes de capital disponibles. Sin embargo, puede aplicarse en la producción de más bienes de capital sin necesidad de utilizar factores escasos; bastará emitir la moneda que pague esa mano de obra. De esto resultará un aumento en la demanda monetaria que —frente al mantenimiento del nivel de producción de bienes de consumo— provocará el alza en los precios. El ritmo de este proceso de alza se reducirá, por lo tanto, en la medida en que los bienes de capital generado comiencen a producir bienes de consumo, mismos que desaparecerán una vez que el ahorro voluntario alcance el mismo nivel de la inversión aumentada.¹⁶⁹

Esto es lo que Lewis quiso decir cuando resume su tesis, afirmando que “las inflaciones que generan capital útil tienden a neutralizarse por sí mismas toda vez que, tarde o temprano, provocarán un aumento en la oferta de bienes de mercado”.¹⁷⁰

Lewis retoma su tesis en la clausura de la Conferencia Internacional realizada en Río de Janeiro, de 1963, cuando defendió abiertamente la

utilización de la inflación como instrumento de política de desarrollo económico.¹⁷¹ En los países subdesarrollados, donde un gran porcentaje del ingreso nacional se destina al consumo, la inflación es un instrumento eficaz —tal vez el único— de transferir utilidades de las personas con elevada propensión al consumo hacia aquellas que presentan una mayor capacidad de ahorro y una mayor propensión a efectuar inversiones a largo plazo (gobierno o empresarios privados). Esta estructura de distribución de ingresos, provocada por el choque inflacionario inicial, será permanente gracias a la acumulación de las ganancias provenientes de la inversión efectuada en periodos sucesivos. En la medida en que aumente el nivel de rendimiento que estabilice su distribución en moldes favorables a los titulares de las ganancias, aumentará también el volumen del ahorro voluntario, el cual a su vez alimentaría un nivel más elevado de inversión, sin necesidad de recurrir al ahorro forzado, resultado de la inflación. En lugar de una *spiral inflation* tendríamos una *self-liquidating inflation*: después de una tendencia al alza en los precios, éstos serán más estables en un nivel más elevado de rendimiento con una tasa de crecimiento económico también más elevada.¹⁷²

El éxito de una política de este tipo dependerá de tres condiciones fundamentales: a) de la canalización de las inversiones hacia actividades productivas que aumenten con rapidez la producción de bienes de consumo corrientes; b) de la transferencia de rendimientos en beneficio del gobierno o de los titulares de las ganancias para ser utilizadas en inversiones productivas (sean empresas públicas o privadas), y c) de la capacidad para controlar el mercado negro, la tasa de cambio, las fugas de capitales hacia el extranjero, el consumo de lujo, los gastos en viviendas de lujo, etc. Para finalizar, se observará que la inflación debe ser temporal, a fin de que sea *self-liquidating*. Una tasa de inflación elevada no puede durar mucho porque se corre el riesgo de que las personas se percaten de ella y aprendan a defenderse al exigir ingresos más elevados (y caer así en la *spiral inflation*).

Después de William Arthur Lewis, pensamos que los trabajos de Celso Furtado son los que más han contribuido a reforzar la idea de que, en ciertas condiciones, la inflación puede ser indispensable para vencer obstáculos políticos, resistencias institucionales y estrangulamientos estructurales que detienen el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Desde 1954, Celso Furtado elaboró su tesis de que en Brasil la inflación sirvió para permitir la transferencia, en beneficio de la industria, de aumentos de ingreso real del sector exportador.¹⁷³ Esta *transferencia intersectorial* de ingresos, que favorecía la industrialización y el desarrollo económico, fue detectada por Celso Furtado en “las tres olas de inflación” por las que atravesó la economía brasileña hasta mediados de los años sesenta.¹⁷⁴

De cualquier modo, nos parece que la interpretación de Furtado va en el sentido de que la inflación acabó por “escribir recto en líneas inclinadas”, pero que no se utilizó concientemente como instrumento de política estructurada de desarrollo. Esto, porque debido a la estructura social y política de Brasil (relacionada con los intereses del sector agrario-exportador), no fue posible, ni siquiera después de la “Revolución de 1930”, for-

mular una auténtica política de desarrollo que se apoyara en la industria.¹⁷⁵

Como resultado de la ausencia de esta política de desarrollo, se presentaron en la economía distorsiones y "cuellos de botella" que alimentaron la inflación, la cual constituyó, dadas las condiciones históricas concretas en que la industrialización brasileña se efectuó, una condición indispensable para su desarrollo.¹⁷⁶ Pensamos que los responsables de la política económica brasileña, durante el periodo descrito, detectaron esta situación pero no quisieron contrarrestar las presiones inflacionarias mediante la política monetaria, por lo que dejaron que la inflación "hiciera su trabajo".

¿Cuáles son las razones más enunciadas por los autores que, con mayor o menor reserva, se manifiestan en el sentido de que sean favorables los efectos de la inflación, desde una perspectiva de crecimiento económico acelerado? Veamos a los autores que adoptan este punto de vista.

Kenneth Boulding, por ejemplo, sostiene que la inflación es un eficaz instrumento de transferencia de recursos de "propietarios inútiles a empresarios no propietarios". Sin embargo, reconoce que la inflación puede tener consecuencias negativas a largo plazo.¹⁷⁷

Geoffrey Maynard señala que las condiciones en los países subdesarrollados (sobre todo en donde no hay una clase empresarial dinámica, ni mercado de capitales ni intermediarios financieros, donde existe la acostumbrada ineficiencia en el aparato administrativo fiscal) no promueven la formación de ahorro y su movilización hacia la inversión; de ahí que la inflación sea el único medio de conseguirlo. Sin embargo, puede existir el riesgo de que los sacrificios necesarios para lograr el desarrollo económico recaigan sobre aquellos que no puedan soportarlos. Pero debe mantenerse un nivel de inflación moderada, y aquí es donde empiezan los problemas, porque evitar la espiral inflacionaria depende, en su opinión, del aumento en la oferta de alimentos, entre otros factores.¹⁷⁸

La opinión de Henry Burton es muy similar.¹⁷⁹ La inflación será el medio más poderoso para romper la inmovilidad y promover la transferencia de recursos en favor de la inversión, en economías cuyas imperfecciones de mercado no permitan un correcto funcionamiento del sistema de precios, y en las cuales el sistema fiscal sea débil e ineficaz, en donde existan cuellos de botella por falta de capacidad empresarial (*entrepreneurial bottlenecks*), y en donde haya una gran inmovilidad de mano de obra. Pero será necesario que sea una inflación cuya tasa no supere entre 10 y 15% y no tenga una duración superior a cinco años.

Otros defienden que, en un país donde exista una razonable estabilidad en los precios durante varios años y que atravesase por una situación de estancamiento económico, una política de inflación deliberada puede tener efectos benéficos a largo plazo, siempre que la inflación se mantenga a niveles relativamente modestos, dure poco tiempo para que los agentes económicos no anticipen las alzas en los precios, y no sea tan recurrente como para permitir que los inversionistas y especuladores dispongan de planos de acción preestablecidos y se aprovechen del alza en los precios.

Se trata de la llamada tesis de la "inflación sorpresa", que acepta gran parte de los argumentos de los monetaristas en contra de la inflación, "pero rechaza la idea según la cual la búsqueda de una estabilidad invariable es siempre la política de precios más propicia para el desarrollo económico". Al mismo tiempo, admitiendo los efectos positivos de la inflación en los términos antes resumidos, resulta absurdo que se pretenda planificar la inflación mediante la provocación regular de tendencias inflacionarias, porque así se perdería el *efecto sorpresa*, que es la llave de los efectos favorables de la *inflación sorpresa*. Sintetizando esta noción, Arthur Buttler y Ph. Della Valle la definen como "un breve impulso por aumentar los precios de manera más acelerada de la prevista, (...) un fenómeno repentino y de duración breve, manteniéndose, por ejemplo, entre 8 y 10% durante uno o dos años, precedido y seguido por varios años de aumento de los precios en el orden de 2 a 4 por ciento".¹⁸⁰

Del mismo modo, A. P. Thirlwall está a favor de una política que utilice la inflación como instrumento al servicio de la aceleración de la tasa de crecimiento de la producción y del empleo. Por lo tanto, es indispensable, en su opinión, que la tasa de inflación no oscile entre más de 4 a 10% —3 a 5% de *demand inflation* planeada y entre 1 a 5% de *inflación estructural*— con el fin de no perder el control del proceso inflacionario dentro de la secuencia de políticas irresponsables de expansión monetaria.¹⁸¹

Ésta no resulta una defensa importante si se consideran los trabajos efectuados por W. A. Lewis y Celso Furtado. En el fondo, se trata de admitir que la inflación es capaz de transferir recursos a los inversionistas (a pesar de las condiciones adversas que caracterizan a los países subdesarrollados) y de generar un ambiente favorable para captar inversiones.

Mas las reservas y condiciones a las que se subordina el éxito de una política apoyada en la inflación para promover el crecimiento económico acelerado son muchas y muy fuertes. De modo que, para que tal política tenga éxito, es necesario: que exista un excedente de mano de obra que pueda ser utilizada en la producción de bienes de capital sin afectar la producción de bienes de consumo; que la economía reaccione a los incentivos y oportunidades abiertos por la inflación; que quienes ganan con la inflación tengan una propensión marginal al ahorro y a la inversión superior a los que soportan los respectivos costos; que los ahorradores no inversionistas y los trabajadores asalariados sufran ilusión monetaria, o bien, que se evite de alguna forma el alza de los salarios reales en tanto no se aumente la oferta de bienes de consumo; que la producción de bienes de consumo aumente en un plazo más o menos breve, en especial los alimentos; que el país disponga de un aparato administrativo suficientemente preparado para echar a andar un sistema de diversos controles, con el fin de mantener la inflación dentro de límites moderados, y que no dure por mucho tiempo.

Muchos de éstos son requisitos nada fáciles de lograr. Sobre todo, porque siempre existe el riesgo de no definir bien cuál es la *tasa óptima de inflación* (G. Dorrance) o cuál es la *tasa crítica de inflación* (Thirlwall y Barton), mediante la cual sus inconvenientes anulan los efectos positivos. Y

siempre existe el riesgo de no lograr que la inflación se detenga, cuando existan ventajas en las cuales el proceso inflacionario no continúe. Debemos recordar el cuento del aprendiz de brujo...

La posición de los estructuralistas ante el problema

Pero regresemos a los estructuralistas. ¿Qué es lo que piensan, en general, de lo que hemos estado tratando?

¿La inflación es un factor estimulante para el desarrollo económico o un instrumento indispensable para una política de desarrollo económico de los países subdesarrollados?

¿Consideran los estructuralistas que la inflación es un factor estimulante para el desarrollo económico, o que debe constituir un instrumento para una política de desarrollo económico adecuado a las condiciones de los países subdesarrollados?

La respuesta de los estructuralistas no nos parece lineal. “Como el crimen, la inflación no compensa a largo plazo” —escribe Aníbal Pinto, quien atribuye a la inflación el peligro de estrangular y deformar el desarrollo económico, porque disminuye la tasa de ahorro e inversión, acentúa la vulnerabilidad de la economía frente al exterior, acentúa las desigualdades en la distribución del ingreso, y agudiza las tensiones sociales.¹⁸²

Osvaldo Sunkel también es tajante en su afirmación de que “la idea de que la inflación es el camino para el crecimiento acelerado debe hacerse en definitiva a un lado”. La inflación no puede hacer olvidar la necesidad de encontrar soluciones adecuadas a las deficiencias estructurales patentes en las economías subdesarrolladas; sí éstas no se encuentran, a largo plazo serán muchos los efectos nocivos de la inflación e incluso puede caerse en situaciones de estancamiento económico.¹⁸³

Sin embargo, éste no es el verdadero problema. Lo que importa saber es si los países de América Latina, teniendo presentes sus características estructurales e históricas concretas, podrían haber conseguido un ritmo de industrialización y de crecimiento económico como el alcanzado en otros casos, sin llegar al recurso (o la aceptación) de la inflación. Puesta así la pregunta, la respuesta de los estructuralistas va claramente en el sentido de que “para no tener inflación y desequilibrio externo, se pagaría el precio de aceptar el estancamiento o, en la mejor de las hipótesis, un ritmo más lento de crecimiento”.¹⁸⁴

En este sentido, los estructuralistas aceptan que la inflación fue (es) en el caso de los países de América Latina, un elemento necesario (y tal vez indispensable) a fin de lograr el crecimiento económico por medio de la industrialización. “La inflación no fue ajena al proceso de industrialización: le sirvió de instrumento para hacer a un lado los obstáculos”, escribe Celso Furtado.¹⁸⁵

Los estructuralistas, ante el rotundo fracaso de los numerosos *programas de estabilización* impuestos por el FMI en varios países de América Latina, no tuvieron otra alternativa que aceptar la inflación a pesar de señalar los

inconvenientes que ésta acarrearía. “Reconocemos los crecientes perjuicios y contradicciones de un proceso inflacionario y las ventajas de una economía estable —aunque la primera parte de la afirmación no implica un rechazo a todos los procedimientos *aparentes* o *formalmente* inflacionarios en coyunturas excepcionales”, escribe Aníbal Pinto.¹⁸⁶

En efecto, los estructuralistas consideran que las condiciones de la economía regional y mundial resultantes de la gran crisis del capitalismo de los años treinta y, en un momento posterior, de la segunda Guerra Mundial, fortalecieron la incompatibilidad, en los países de América Latina, entre los objetivos del desarrollo y la estabilidad. Esto, entre otras razones, porque tales países procuraron acelerar el ritmo de su desarrollo económico, porque el sector externo dejó de funcionar (o vio su papel reducido sustancialmente) como elemento dinamizador del crecimiento y reductor de los desequilibrios resultantes de él, porque se acentuaron algunos elementos de rigidez estructural e institucional, porque se hicieron imposibles las políticas que significaran, en una situación normal, un retroceso en cuanto a las condiciones de vida de la población.

Ante este panorama, es evidente la opción de los estructuralistas en el sentido de no sacrificar el desarrollo por la lucha en contra de la inflación, tanto más que la posición que adoptaron respecto de la estabilidad es patente. “La estabilidad *per se* —escribe Aníbal Pinto—¹⁸⁷ no resuelve los problemas básicos de un sistema económico” y en un país subdesarrollado “la estabilidad de los precios puede significar —en opinión de Celso Furtado—¹⁸⁸ permanente desocupación de la capacidad productiva con un costo social más elevado que el de la inflación”.

En resumen, podemos decir que los estructuralistas aceptan que la inflación, si no fue un factor estimulante para el desarrollo, por lo menos no perjudicó el desarrollo económico y, por el contrario, fue (es) un elemento necesario para romper ciertas barreras estructurales e institucionales y para transferir recursos disponibles en un sentido favorable a la industrialización y al crecimiento económico: “una tasa de aumento de los precios de 10 a 15% al año no es para preocuparse”.¹⁸⁹

¿La inflación acompaña inevitablemente a los procesos de crecimiento acelerado de los países subdesarrollados?

En seguida trataremos otra de las problemáticas entre inflación y desarrollo económico.

¿Sabrán los estructuralistas que la inflación acompaña inevitablemente a los procesos de crecimiento económico acelerado dentro del contexto de América Latina? “Nada podría alejarse más de nuestro punto de vista” —responde Raúl Prebisch.¹⁹⁰ Esta respuesta formal —que podemos encontrar en términos semejantes en escritos de otros autores ligados al estructuralismo— nos parece, sin embargo, una simple respuesta “táctica”, que trata de no escandalizar a la audiencia y de no perder (o de reconquistar) la credibilidad científica en una época en que a pesar de que por todos

lados estaba el espectro de la inflación como medio de poner en marcha los procesos de crecimiento acelerado, se hacía sentir fuertemente, por lo menos en América Latina, el peso de las tesis antinflacionarias, que cubrían los medios académicos nacionales y extranjeros, con el prestigio y la calidad indiscutible que por lo común acompañan a todas las ortodoxias.

En realidad, como intentamos esclarecer en las páginas precedentes, todo el pensamiento estructuralista se basa en demostrar que la inflación de los países subdesarrollados empeñados en proyectos de crecimiento acelerado no puede reducirse a una consecuencia simplista de políticas monetarias erradas. Antes bien, debe entenderse como una "manifestación externa de desajustes estructurales que acompañan el proceso de una economía subdesarrollada",¹⁹¹ como una consecuencia de las *presiones inflacionarias* producto de las características estructurales de las economías subdesarrolladas que "son parte integrante del proceso de transformación en la estructura productiva que estas economías sufren en su proceso de industrialización".¹⁹²

Sin contradecirse a sí mismos, los estructuralistas no pueden negar que, por lo general, la inflación acompaña los procesos de crecimiento acelerado emprendidos en los países subdesarrollados.¹⁹³ Esto es lo que ellos mismos acaban por decir, cuando afirman que "no existe ninguna razón fundamental para que el desarrollo no pueda llevarse a cabo en condiciones de relativa estabilidad, tanto interna como externa". Ésta es, en efecto, una afirmación de Celso Furtado, a la que después ha añadido: "Lo que se intentó demostrar fue tan sólo la falta de viabilidad de semejante ocurrencia en las economías que se industrializan en el marco del subdesarrollo, si no cuentan con una planificación eficaz en el proceso de formación del capital."¹⁹⁴

Raúl Prebisch, señalando que sus tesis están lejos de querer decir que la inflación es inevitable en los países de América Latina, destaca que, para evitar la inflación, es necesaria una "política racional y planeada de desarrollo económico y avance social", es decir, un cambio fundamental de perspectiva que conduzca a conseguir una respuesta a los desajustes y tensiones que surgen con el subdesarrollo, a fin de no recurrir a la inflación. Pero —concluye Prebisch—¹⁹⁵ "éste no es un problema meramente técnico; en esencia, es un problema político y corresponde a los economistas la tarea fundamental de clarificarlo y persuadirlo".

Breve balance crítico

Es evidente que, en el plano teórico, la inflación debe acompañar al crecimiento económico acelerado. Para ello, será necesario enfrentar modelos alternativos al desarrollo en el marco del capitalismo, que permitan una *planificación eficaz del proceso de formación del capital*, una *planificación racional del desarrollo económico y del progreso social*. No es ésta, sin embargo, si interpretamos bien su pensamiento, la posición que adoptan los estructuralistas. Por eso defienden que en las condiciones históricas en las cuales se ha llevado a cabo la industrialización de los países subdesarrollados, éstos

"tendrán que enfrentar y correr los riesgos de desequilibrios de cierta dimensión si deciden acelerar el ritmo del desarrollo".¹⁹⁶ Por otro lado, los estructuralistas argumentan que esta inflación estructural que acompaña a los procesos de crecimiento acelerado de los países subdesarrollados no puede sostenerse con base en las tradicionales políticas monetarias y financieras, y sólo puede ser anulada (o controlada) mediante la adopción de una política de desarrollo basada en reformas que intenten rebasar las *deficiencias estructurales* que subyacen en la base de la inflación.

Éste es uno de los aspectos en que los estructuralistas no fueron capaces de extraer todas las consecuencias de análisis, lo que sí hicieron sobre el significado de la inflación en el contexto de América Latina.

Si pensamos adecuadamente, la lógica de este análisis contiene la conclusión de que la inflación ha sido una pieza fundamental (indispensable) en el desarrollo capitalista de los países subdesarrollados de América Latina empeñados en alcanzar un proceso de industrialización. Estamos convencidos de que nuestra conclusión no se alejará de lo que, en esencia, es el núcleo fundamental de las tesis de Celso Furtado y Raúl Prebisch.¹⁹⁷

Las tesis de Furtado sobre las *olas inflacionarias* en Brasil significan, si estamos en lo correcto, que la inflación sirvió para transferir recursos en sucesivos periodos del proceso de desarrollo del capitalismo brasileño, en beneficio del *sector dinámico*, en cada uno de los periodos.

La primera ola inflacionaria de los años treinta fue resultado de la necesidad de salvar el elemento dinámico de la economía, con el cual el Estado aseguró, en gran medida por medio de la emisión de bonos, el agotamiento de los excedentes de producción del café que no se pudieron vender en el extranjero, a pesar de que Brasil aceptó bajar la cotización del producto mucho más de la cotización real. La inflación que se dio en ese momento, si bien era resultado de una política adoptada frente a la presión de los cafetaleros y exportadores del producto, se transformó en un factor positivo para la nueva clase de empresarios industriales, a quienes se transfirieron los beneficios de las ganancias de la inflación. Dadas las condiciones internas y externas que prevalecían en ese momento, la industria comenzó a afirmarse como *fuerza motriz y sector dirigente* del capitalismo brasileño.

La segunda ola inflacionaria (al final de la segunda Guerra Mundial y el inicio de los años cincuenta) se une al objetivo de asegurar la transferencia, hacia el sector industrial, de las ganancias resultantes de la mejoría coyuntural en los términos de cambio de las exportaciones primarias brasileñas. Esto se obtuvo mediante la combinación de la inflación con la política de control de cambios y de control selectivo de las importaciones, que "confiscó" los ingresos de los exportadores del café, favoreció la importación de equipo técnico para la industria y restringió la importación de bienes de consumo industriales (realizadas, además, con cambios desfavorables). Esto se tradujo en el alza de los precios respectivos y benefició a los empresarios (nacionales y extranjeros) instalados en Brasil.

La tercera ola inflacionaria (a partir de mediados de los cincuenta) tuvo su origen (en parte, como la inflación del periodo anterior) en la necesidad de que el Estado concentrara sus inversiones en sectores de infraes-

"impuestos", que llevan consigo la necesidad de estimular los consumos superfluos y de lujo de las clases de ingresos elevados, reduciendo el ahorro disponible para las inversiones exigidas por las necesidades del país. Sin embargo, admitiendo que los capitales extranjeros puedan traer consigo los beneficios de una tecnología más avanzada, Celso Furtado concluye que se necesita "una política disciplinaria de la entrada de esos capitales" (véase C. Furtado [2], pp. 84-87).

En efecto, el ejemplo de varios países latinoamericanos parece dar razón a quienes creen necesario que los países de la región (como los de otras regiones en situación semejante) encuentren las soluciones que les permitan obtener en su interior el excedente indispensable para un proceso de desarrollo autónomo.

Si comparamos las entradas de capital provenientes de Estados Unidos para inversión directa en América Latina con las remesas de fondos efectuados por las filiales de empresas estadounidenses instaladas en la región, encontramos un saldo pasivo para América Latina, en el periodo de 1960-1968, cercano a 6 700 millones de dólares, que los flujos oficiales de capitales (además decrecientes, en términos absolutos y relativos) están lejos de compensar (*Estudio Económico de América Latina — 1971*, p. 29).

Tomando sólo las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina, se observa que éstas alcanzaron en total (nuevas inversiones y compras de valores ya existentes) el promedio anual de 149 millones de dólares en el periodo de 1961-1965, y de 399 millones en 1966-1970. Pero el monto de los capitales salidos de América Latina a título de pagos de tecnología, dividendos, intereses y otros, derivados de las inversiones estadounidenses realizadas, alcanzó, en los mismos periodos, la media anual de 978 y 1249 millones de dólares, respectivamente. El saldo neto negativo medio anual para América Latina aumentó así de 829 a 849 millones de dólares, entre la primera y la segunda mitades de la década de los años sesenta. Y esto se agrava aún más por el hecho de que las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina se tradujeron sólo aparentemente en la entrada de "dinero fresco", ya que en su mayoría son financiadas por beneficios no distribuidos y otros fondos obtenidos localmente (así ocurrió, entre 1963 y 1965, en relación con 90% de las inversiones directas estadounidenses).

La posición dominante del capital estadounidense quedará más claro si agregamos que las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos aumentaron sólo 19% entre 1961-1965 y 1966-1970, mientras que los pagos hechos a Estados Unidos, derivados de las inversiones estadounidenses en la región, aumentaron 39% en el mismo periodo. Esto quiere decir que en la primera mitad de los años sesenta América Latina devolvía a Estados Unidos, a título de pagos derivados de las inversiones estadounidenses en la zona, cerca de 34% de los ingresos de sus exportaciones al mercado estadounidense, aumentando este porcentaje a más de 40% en la segunda mitad. Dado que la balanza comercial de América Latina con Estados Unidos, tradicionalmente con saldos favorables para América Latina empezó a presentar déficit a partir de la segunda mitad del decenio pasado (con una clara tendencia hacia el empeoramiento progresivo), América Latina se vio en la imposibilidad de saldar los déficit financieros con los saldos positivos de la balanza comercial, lo cual da origen al agotamiento de las reservas y/o el creciente endeudamiento externo, para hacer frente a tales cargos (véase A. Pinto [7], pp. 77-79).

Esto quiere decir que, en sus relaciones con Estados Unidos, América Latina es un exportador neto de capitales, y acaba por verse condenada a una especie de "esclavitud por deudas..." Esto se refiere al aspecto financiero de la cuestión, pero es esencial que se advierta el significado económico y político de tales inversiones. Los hechos demuestran que, durante el decenio de los años setenta, las inversiones estadounidenses en América Latina se trasladaron del sector primario a los sectores de la industria y los servicios financieros y comerciales, asegurándose de este modo el control de las fuentes generadoras del excedente, y fortaleciendo los mecanismos de su apropiación y utilización de acuerdo con los intereses de las grandes empresas multinacionales. Esto mismo se traduce en un elevado grado de concentración de los capitales en los sectores "modernos" (más sensibles a los flujos de innovación tecnológica), en perjuicio de los sectores orientados hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población; en la marginación creciente de grandes estratos de la población; en el agravamiento del carácter regresivo de la distribución del ingreso; en la "posposición" de las soluciones adecuadas para los problemas más graves de los pueblos de América Latina; en la

acentuación de la dependencia tecnológica de la región, con el agravante de que ésta paga regiamente a las empresas multinacionales por tecnologías ya superadas en los países dominantes, que sin embargo quedan fuera del control de los centros de decisión latinoamericanos (véase P. Vuskovic [2], pp. 22-27).

212 Véase R. Prebisch [3], p. 24.

213 Véase O. Sunkel [5], p. 104.

214 Véase una mejor descripción de las diversas orientaciones de la política económica para la obtención del *equilibrio dinámico* o *equilibrio estructural* señalado por los estructuralistas, en D. Seers [1], p. 274; O. Sunkel [3], pp. 638-640; C. Furtado [1], pp. 230-231, y [10], pp. 365-366.

215 Véase O. Sunkel [3], p. 622. Teniendo presente la sociedad brasileña, un autor que no se identifica con los monetaristas ni con los estructuralistas afirma que la polémica surgida entre las dos escuelas, tal como se desarrolló en Brasil, "sería incomprensible si no fuese un reflejo del conflicto ideológico que entonces nos dividía entre industrialistas y antindustrialistas. La prédica "ortodoxa" era, en el fondo, un intento por demostrar que no debíamos industrializarnos; la prédica estructuralista, un esfuerzo para probar que la solución del problema de la inflación se encontraba en la ruptura de los puntos de estrangulamiento del sistema y, por lo tanto, en la industrialización" (véase I. Rangel, p. 13).

216 Véase D. Seers [3], p. 89.

217 Véase O. Sunkel [8], p. 6.

218 Véase D. Felix [2], p. 92.

219 Véase D. Seers [2], p. 192, nota 1.

220 Véase J. Grunwald [1], p. 109.

221 Véase R. Campos [2], p. 70.

222 Véase R. Campos [3], pp. 143-144. Sin embargo, lo cierto es que, a pesar de este esfuerzo de Roberto Campos por minimizar las diferencias, ningún estructuralista podrá estar de acuerdo con la política económica de "estabilización" que puso en práctica como Ministro de Planeación de la dictadura militar brasileña, entre 1964 y 1967, política que fue responsable de la crisis económica más profunda de la economía brasileña de la posguerra, acompañada del congelamiento de los salarios, el alto costo de la vida y una marcada regresividad en materia de distribución de los ingresos; todo ello, como es natural, tras la represión en el terreno cívico, político y sindical que la dictadura hizo caer sobre el pueblo brasileño.

223 Véase J. Grunwald [1], p. 121.

224 Véase O. Sunkel [3], p. 640.

225 Véase O. Sunkel [2], pp. 571-574, y [3], p. 625.

226 Véase D. Seers [2], p. 185.

227 Véase R. Prebisch [1], p. 21.

228 Véase R. Prebisch [4], p. 268. También Celso Furtado concibe la acción del Estado como "acción supletoria", orientada, en una primera etapa, a la realización de las inversiones en infraestructura (que no atraen a la iniciativa privada), y en una etapa siguiente a la creación de estímulos para la reorientación de las inversiones privadas: "la acción estatal —concluye— no debe cohibir la actuación del empresario privado, antes bien debe crear condiciones para que éste surja o se consolide" (véase C. Furtado [2], pp. 76 y 88-90).

229 A. Hirschman [2], p. 41, considera que la CEPAL y sus tesis "son representativas de un gran sector de la nueva clase media", mientras que J. Street, pp. 585-586, sostiene que los estructuralistas están a la izquierda del centro, pero no defienden la lucha de clases.

230 Véase P. Casanova, p. 385.

231 Véase C. Ruiz, pp. 148-149.

232 Véase A. García [2]. Se basa en este juicio definitivo de C. Furtado [2], p. 88: en los países y en las regiones más pobres, "el *laissez-faire* significa simplemente la perpetuación de la miseria", ya que canaliza los recursos disponibles hacia inversiones que "en nada contribuyen al cambio de la estructura económica".

233 Véase P. Casanova, p. 385.

234 Véase M. Simonsen [2], p. 210.

235 Véase P. Casanova, p. 385.

236 Véase D. Seers [2], p. 193.

237 Éste es uno de los "escopetazos" tirados por Raúl Prebisch en el famoso informe que preparó para la Conferencia de la CEPAL en mayo de 1949 (véase R. Prebisch [1], p. 10), el

que bien podría agregarse al número de las "fantasías malévolas" que imputaba Jacob Viner al economista argentino, en una de las conferencias que dictara en Río de Janeiro, en el segundo semestre de 1950 (véase J. Viner, p. 44).

La discusión sobre la viabilidad en los países subdesarrollados de la teoría económica elaborada en los países capitalistas desarrollados (y teniendo presente a estos países) fue particularmente intensa durante los años cincuenta y sesenta. En S. Enke y H. Myint puede verse un resumen de las líneas principales de la crítica dirigida contra la pretendida universalidad de la "Western economic theory" (H. Myint). Este último autor considera que son dos los puntos principales sobre los que incide esa crítica: 1) las tesis librecambistas y "laissez-fairistas", producto de la confianza en las virtudes universales del libre juego de las fuerzas del mercado (Hla Myint sostiene que debe cuestionarse también el realismo de quienes creen aplicables a los países subdesarrollados las *planning policies* elaboradas a partir de la realidad de los países capitalistas industrializados), y 2) la posición aséptica de la "economía positiva" (sus críticos consideran el "positivismo" como mero encubrimiento de la inercia y para una conciencia social subdesarrollada, manifestando serias reservas acerca de la posibilidad de que la ciencia económica mantenga una estricta neutralidad ética).

Junto con los riesgos de la generalización, hacia los países subdesarrollados, de las teorías y los modelos elaborados para el "caso especial" constituido por los países capitalistas desarrollados, Hla Myint señala los peligros de la pretensión de generalizar a todos los países subdesarrollados las teorías y los modelos elaborados a partir del "caso especial" de determinado país subdesarrollado, en particular la India (cuyas características difícilmente se reúnen en cualquier otro país).

²³⁸ Véase O. Sunkel [4], p. 12.

²³⁹ Uno de los profesores presentes en la conferencia llegó a afirmar que seguramente J. Noyola Vázquez no creía en muchas de las cosas que decía, y que sólo lo hacía para animar la discusión... Y otro comentó, aturdido por la "herejía" cometida contra las ideas dominantes: "cuando un economista afirma, al iniciar una conferencia, que el fenómeno que nos habitamos a conocer como fenómeno inflacionario no es un fenómeno monetario, hay razones para preocuparnos".

²⁴⁰ Véase O. Sunkel [2]. En un trabajo anterior (1957), el mismo autor cuestionó la utilidad práctica de la teoría del multiplicador en el ámbito de los países subdesarrollados (véase O. Sunkel [1]).

²⁴¹ Véase C. Furtado [2], pp. 33-40.

²⁴² Véase O. Sunkel [8], p. 7.

²⁴³ Sin embargo, en otro artículo, el mismo autor afirma un tanto sorprendentemente y refiriéndose a la inflación, que "no se trata de encontrar una nueva teoría de la inflación, no se quiere presentar explicaciones alternativas a las que se ofrecen en las teorías del exceso de la demanda o de la inversión y de la inflación de costos y otras" (véase O. Sunkel [3], p. 623). Estas son teorías elaboradas por la ciencia económica académica de los países capitalistas, utilizando categorías y métodos de análisis que el estructuralismo pretende apartar. Es cierto que Osvaldo Sunkel proclama que lo esencial es evitar que tales teorías se "utilicen en forma simplista y mecánica", llevando al primer plano la búsqueda de las razones que explican el aumento de la demanda o de los costos, lo cual obligará a conectar el fenómeno de la inflación con el desarrollo económico, apelando —como observa D. Seers [1], p. 267— a "elementos estructurales y tendencias propias de economías menos desarrolladas". Pero esto no bastará para eliminar cierta ambigüedad y debilidad de la teoría estructuralista, cierto compromiso teórico e ideológico, lo que justificará la opinión de algunos autores en el sentido de que los estructuralistas, "no obstante la oposición que presentan a la ortodoxia teórica burguesa, continúan moviéndose dentro de un esquema de análisis semejante y no consiguen superarla" (véase C. Ruiz, p. 148).

²⁴⁴ Véase O. Sunkel [8], p. 6.

²⁴⁵ Discutiendo los peligros que pueden esconderse tras la "matematización" de las cuestiones económicas, D. Seers [4], p. 22, cita a Seymour Harris al afirmar que "muchos de nosotros estamos preocupados por el hecho de que, a causa de una excesiva concentración en las matemáticas, los problemas escogidos sean sólo aquellos que puedan ser manipulados mediante símbolos, y de que muchos de los mejores cerebros de la economía se pierdan así para la solución de los grandes problemas actuales".

²⁴⁶ En un escrito de 1967, Osvaldo Sunkel reconocía la ausencia del tema de la dependencia externa en las obras de la mayoría de los economistas, sociólogos y politólogos de América Latina, preguntándose "si ese extraño fenómeno no es ya una primera manifestación de nuestra dependencia" (véase O. Sunkel [5], p. 105).

En este trabajo, el autor trata de demostrar que los países latinoamericanos, incluso los más avanzados en la industrialización y aquellos que mejoraron sus niveles medios de ingresos, han visto acentuada su situación de *dependencia* (entendida como una "situación de vulnerabilidad externa"), como resultado de la insuficiente dinámica de la agricultura tradicional, de la estructura del comercio exterior, las consecuencias negativas de la industrialización por sustitución de importaciones, y las contradicciones que afectan al Estado en el ejercicio de las funciones que asumió en el ámbito de esos países. Osvaldo Sunkel destaca en especial el hecho de que, después de la segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos vieron eliminado el margen comprible de sus importaciones, e incrementado el grado de concentración de sus exportaciones en un número muy reducido de productos, llevados de esta manera a una situación de utilización casi permanente del financiamiento externo. Y aquí residiría, en su opinión, "el punto crítico del mecanismo de la dependencia".

Así pues, Osvaldo Sunkel parece compartir la opinión de quienes creen —Luciano Martins, Ladislau Dowbor, por ejemplo— que las formas de industrialización que vienen experimentando los países latinoamericanos en los últimos decenios, se limitan a prolongar de una forma diferente el colonialismo económico patente en fases anteriores (los "ciclos" del oro y de la plata, la caña de azúcar, el café, el caucho, el guano, los nitratos, el cobre, el estaño, el petróleo, los minerales raros), en una comprobación de que —en la síntesis de A. Birou, p. 11— "cada etapa del capitalismo ha sido una etapa de subdesarrollo".

Sólo que Osvaldo Sunkel no lleva hasta sus últimas consecuencias el análisis de las raíces más profundas de la dependencia, las que deberán buscarse en la naturaleza de la dominación y explotación del sistema imperialista mundial. En otro trabajo publicado en 1983, Osvaldo Sunkel reconoce que *desarrollo y subdesarrollo* son "dos caras de un solo proceso universal", pero luego aclara que, aunque formando un todo, el *desarrollo* es la "estructura dominante" porque "tiene capacidad endógena de desarrollo", siendo el "subdesarrollo" una "estructura dependiente", dado el "carácter inducido de su dinámica". Las limitaciones derivadas de este análisis lo llevan a reducir la actual situación del "sistema subdesarrollo-desarrollo" a lo que clasifica como "dos grandes dualismos": primero, el que divide el mundo en dos tipos de países (los desarrollados, industrializados, avanzados, "centrales" y los subdesarrollados, pobres, dependientes, "periféricos"); segundo, el que separa, dentro de cada país, los grupos, regiones y actividades avanzados y modernos de los grupos, regiones y actividades atrasados, primitivos, marginados y dependientes (véase O. Sunkel [7], p. 11).

Convencido de que, en los países latinoamericanos, está excluida la posibilidad de una solución revolucionaria, Osvaldo Sunkel defiende y cree posible lo que llama una política de "desarrollo nacional". A partir de la consideración de que los países dominantes han comprendido que el verdadero peligro de los cambios revolucionarios tiene su origen en las estructuras económicas y sociales inocuas de América Latina (la *Alianza para el Progreso* sería la prueba de ello...), el economista chileno cree que los países que "ensayan seriamente políticas de desarrollo y de cambio estructural" van al encuentro de la "hipótesis más favorable desde el punto de vista de la potencia hegemónica, y tales países contarán probablemente con amplio apoyo y ayuda externa, incluso cuando sus métodos abandonen la ortodoxia", siempre que las "transformaciones" inherentes al "desarrollo" se hagan "sin riesgos de desvío revolucionario" (véase O. Sunkel [5], pp. 140-141). En suma: Osvaldo Sunkel confía en que las condiciones internacionales permitirán que las potencias imperialistas ayuden a los países dominados por ellas a "transformar su estructura en el sentido de alcanzar una mayor capacidad de crecimiento autónomo y una organización de su sistema económico, social, político y cultural, de modo que las necesidades de sus sociedades puedan ser satisfechas" (véase O. Sunkel [7], p. 11).

²⁴⁷ Véase, por ejemplo, O. Sunkel [8], pp. 8-9.

²⁴⁸ Así se expresa Lincoln Gordon, exembajador de Estados Unidos en Brasil (A. Hirschman [2], p. 105).

²⁴⁹ Albert Hirschman refiere que las tesis de los estructuralistas latinoamericanos acerca de la inflación (que se concentra en los que ocurre *del lado de la oferta* de una economía que está

a punto de crecer o que trata de implantar un proceso de crecimiento) están ganando cada vez mayor respetabilidad en los medios académicos de los países capitalistas desarrollados. Después del aumento de los precios del petróleo ocurrido en 1973, los defensores de que este *choque de la oferta* (F. Modigliani) está en la base de la oleada inflacionaria comenzaron a hablar de un *nuevo tipo de inflación*, ignorando las características de las inflaciones latinoamericanas tal como las ven los estructuralistas desde mediados de los años cincuenta. Uno de estos autores, James Tobin, en un artículo publicado en *The New York Times* (6 de septiembre de 1974), distingue tres tipos de inflación, uno de los cuales se debería a la "escasez y los aumentos de precios de algunos productos importantes", agregando que los remedios clásicos de la "política restrictiva y la austeridad financiera" no pueden aplicarse a este tipo de inflación. Pues bien —comenta A. Hirschman [5], p. 682—, ésta fue la posición crítica de los "estructuralistas" ante las tesis "monetaristas", ya fuese en cuanto al diagnóstico de la inflación o al perfil de la política antinflacionaria.

250 Véase F. Cardoso [5], p. 29.

251 Los textos más importantes de la CEPAL se encuentran en una antología editada en Santiago de Chile en 1969 y publicada en 1970 por la Universidad de Texas (véase CEPAL [4]). Pueden verse algunas exposiciones críticas muy completas de las tesis de la CEPAL en A. Hirschman [2], p. 27 y ss.; W. Baer [3]; A. Pinto [8] y [15]; F. Cardoso [5]; J. Graciarena [2]; R. Prebisch [9]; F. Oliveira [2].

En J. Freyssinet, pp. 182-190, y en G. Marcy, pp. 632 y ss., puede verse una visión sintética de la problemática abarcada por la llamada *Tesis Singer-Prebisch*. Pronto empezaron a surgir las críticas al análisis elaborado por Raúl Prebisch y H. W. Singer. La primera reacción contra los puntos de vista de estos dos autores fue, por cierto, la que expresara en 1950 J. Viner, pp. 42 y ss.; luego vienen Meier y Baldwin, pp. 229-237; Buchanan y Ellis, pp. 261-263, y sobre todo G. Haberler [2], pp. 378 y 381, [4] y [5], pp. 328 y ss.

252 Como se sabe, la teoría ricardiana del comercio internacional se basa en la *ley de las ventajas relativas*: si cada país se especializa en la producción de los bienes que puede producir a *costos relativos más bajos* (en términos de horas de trabajo) que los obtenidos en el extranjero, la práctica del libre comercio internacional, en el ámbito de la división internacional del trabajo derivado de esta *especialización* generará ventajas para todos los países participantes en el sistema de intercambios internacionales, cualquiera que sea su especialización (el vino de Portugal o los textiles de Inglaterra).

Los neoclásicos repudiaron la teoría del valor-trabajo, pero se mantuvieron fieles al *principio de las ventajas relativas* y en él asentaron su teoría del comercio internacional. Fue el economista sueco Eli Hecksher, en un artículo publicado en 1919, quien elaboró por primera vez un cuadro teórico para demostrar que la división internacional del trabajo se explica por las diferencias de las disponibilidades de los factores productivos en las diversas economías (*ley de la proporción de los factores*) y que el comercio internacional tiende a igualar los precios de los factores productivos (*la tendencia hacia la igualación internacional de los precios de los factores productivos*).

En 1933, otro economista sueco, Bertil Ohlin, retomó las tesis de Hecksher y trató de insertarlas en una teoría del comercio internacional basada en el principio de la interdependencia recíproca de los precios, al margen de la teoría del valor-trabajo. En 1948, Samuelson llamó a la ley de la proporción de los factores, el teorema de Hecksher-Ohlin, en cuyos términos cada país tiene interés por producir los bienes en cuya producción entran cantidades importantes del (los) factor(es) de producción que ese país posee en abundancia y a bajo costo, y también tiene interés por importar los bienes en cuya producción entran cantidades importantes del (los) factor(es) de que se encuentra menos dotado.

Hecksher y Ohlin trataron de demostrar asimismo que el libre intercambio de mercancías entre los diversos países compensa parcialmente la inmovilidad de los factores productivos y tiende a igualar los precios relativos y los precios absolutos de tales factores. Aunque no fuese posible una igualdad total (desde luego, debe tenerse en cuenta la imposibilidad de exportar la tierra), el comercio internacional aparecía como un instrumento adecuado para reducir las desigualdades entre las naciones.

Samuelson llevó al extremo la teoría neoclásica del comercio internacional. Admitiendo de partida un conjunto de condiciones dadas como realizadas, este autor trató de demostrar que el libre desarrollo del comercio internacional conduciría necesariamente a una igualdad com-

pleta y absoluta de la remuneración de los factores productivos, lo que, en última instancia, significaría que el comercio internacional resolvería los problemas de desigualdad económica entre las naciones y que el subdesarrollo sería superado mediante la especialización tanto de los países subdesarrollados como de los industrializados, en la producción de los bienes que cada país puede producir en condiciones favorables de costos relativos, de acuerdo con el principio de las ventajas relativas. Por ello se habla del *teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson*.

En trabajos posteriores, Samuelson no se mantuvo fiel a las implicaciones finales de sus artículos en *Economic Journal* (1948 y 1949), aunque tales implicaciones sigan teniendo adeptos entre los defensores más acérrimos del librecambismo. En efecto, los presupuestos indispensables para la coherencia interna del razonamiento de Samuelson (homogeneidad de las funciones de producción en todos los países, movilidad perfecta de todos los factores de producción, niveles idénticos en lo referente a la tecnología, grado de especialización de la mano de obra, condiciones físicas y sociales, etc.) son absolutamente irrealistas, y sus propias conclusiones son insostenibles en términos de una teoría pura del comercio internacional, ya que apuntan hacia la homogeneidad del espacio económico y, por lo tanto, hacia la desaparición de la especialización de la producción, que es la razón de ser, esencial, del comercio internacional.

253 El principal trabajo de Prebisch en esta materia es, sin duda, su informe de 1949 sobre el desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (véase R. Prebisch [1]), por lo general considerado como el verdadero "manifiesto de la CEPAL".

Casi al mismo tiempo, aunque en forma independiente de Prebisch, Hans W. Singer presenta un razonamiento semejante y conclusiones prácticamente idénticas a las de Prebisch en la comunicación que envió a la reunión anual de la *American Economic Association* en diciembre de 1949 (véase H. W. Singer [1]). Raúl Prebisch retomaría la misma problemática en un trabajo publicado en 1959 (véase R. Prebisch [2]).

J. Love presenta un análisis bastante profundo de los antecedentes intelectuales de las teorías de Prebisch sobre la necesidad de la industrialización y sobre el deterioro de los términos de intercambio y la desigual distribución del ingreso entre el centro y la periferia del sistema capitalista, así como la influencia que tales teorías han ejercido hasta ahora. Según este autor, la distinción entre *centro* y *periferia* aparece expresamente formulada en los trabajos de Raúl Prebisch, por lo menos desde 1946. Y aunque esta terminología ya hubiese sido empleada con anterioridad (en particular por Sombart en 1928), Raúl Prebisch fue el primer autor que utilizó esta definición en el ámbito de una teoría de las relaciones entre el *centro* y la *periferia* del sistema capitalista, una teoría que trata de explicar la desigual distribución de los beneficios del progreso técnico entre los países productores-exportadores de productos industriales y los países productores-exportadores de bienes primarios, por medio de la mecánica de los ciclos económicos generados en los *centros* capitalistas, del análisis de las consecuencias de las estructuras productivas monopólicas de los países industrializados y de la distinta suerte de la lucha de clases en los países de la periferia y en los países del centro.

Joseph Grunwald compara el informe de Prebisch de 1949 y el famoso *Report on Manufactures*, presentado por Alexander Hamilton ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos el 5 de diciembre de 1791, y trata de demostrar, con base en extractos de este *Report*, que presenta en un *Apéndice* (véase J. Grunwald [3], pp. 826-827 y pp. 848-853), que ya se encontraban en Hamilton —aunque en un contexto diferente— los argumentos básicos y las propuestas de política económica formuladas por Prebisch, en particular la necesidad de la industrialización, el papel decisivo que debieran desempeñar los gobiernos en el proceso de desarrollo, la defensa del proteccionismo y del *government planning*.

254 Véase R. Prebisch [1], p. 1.

255 Raúl Prebisch parte del principio de que la defensa de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo se basa en la premisa de que el fruto del progreso técnico tiende a repartirse por igual *entre toda la colectividad*, ya sea por la vía de la baja en los precios o mediante el aumento equivalente en los ingresos. Pero tal premisa no se ve confirmada por los hechos: "el vicio de esta premisa —R. Prebisch [1], p. 2— consiste en atribuir un carácter general a lo que en sí mismo es algo muy circunscrito. Si por colectividad se entiende sólo el conjunto de los grandes países industriales, es cierto que los frutos del progreso técnico se distribuyen gradualmente entre todos los grupos y todas las clases sociales. Pero si el concepto de la colectividad se extiende también a la periferia de la economía mundial, aquella

generalización contiene un grave error. Las ventajas del aumento de la productividad no llegan a la periferia en medida comparable a la que puede disfrutar la población de los grandes países."

Un razonamiento idéntico y conclusiones del mismo tenor pueden verse en H. W. Singer [1], pp. 478-479.

²⁵⁶ Igualando a 100 la cantidad de productos industriales que podían obtenerse en 1876-1880 con determinada cantidad de bienes primarios, el índice bajó a 84.6 en el periodo de 1901-1905, a 67.3 en 1921-1925, a 64.1 en 1936-1938 y a 68.7 en 1946-1947 (véase R. Prebisch [1], p. 12).

Ciertos datos recogidos por D. Seers [1], pp. 291-292, revelan que el poder de compra de las exportaciones de los países latinoamericanos decreció desde el boom causado por la Guerra de Corea hasta el final de los años cincuenta, mientras que en algunos de tales países (Argentina y Chile, por ejemplo), las exportaciones tenían, a fines de los años cincuenta, un poder de compra muy inferior al que tenían en 1928-1929.

Considerando a América Latina en su conjunto, ciertos estudios de la ONU permiten llegar a la conclusión de que la pérdida derivada del deterioro de los términos de intercambio habrá llegado, entre 1960 y 1974, a 27 558 millones de dólares. Entre 1960 y 1972, los precios de los productos exportados por América Latina aumentaron 23 puntos, mucho menos que los 53 puntos de aumento de los precios de los productos importados por ella. La situación mejoró ligeramente en 1973 y 1974 (CEPAL [11], pp. 213 y ss.), pero volvió a agravarse en 1975 y 1976. Tal es la consecuencia del dominio neocolonialista en el subcontinente latinoamericano, que ha condenado a los países dominados a una posición, en el ámbito de la división internacional capitalista del trabajo, que en 1972 se caracterizaba por el hecho de exportar sobre todo materias primas y productos agrícolas básicos (57.5% de las exportaciones; 82% con el petróleo), los que son sustituidos por productos sintéticos y ven bajar sus precios en el mercado mundial, e importar sobre todo maquinaria y material de transporte (38.2%), productos químicos (11.6%), y combustibles y lubricantes minerales (11.6%), cuyo precio aumenta en el mercado mundial y cuya producción y controles les siguen vedados, lo cual significa, para América Latina, la continuación del alejamiento de la tecnología moderna (véase Th. Santos [4], p. 33).

Éstos son algunos datos sugerentes en el caso de Brasil, uno de los países más "industrializados" de la región: de 1973 a 1974, el volumen de sus importaciones aumentó 47.7% pero su valor aumentó 125.5% (véase C. Baumfeld [1], p. 31). De esta manera, Thomas Balogh tiene razón cuando afirma categóricamente que "lejos de ser una consecuencia de la inflación, el deterioro de los términos de intercambio constituye una de las causas principales de la inflación en América Latina y en otras regiones que experimentan circunstancias semejantes" (véase T. Balogh, p. 109).

Tomando 1953 = 100, ésta es la evolución de los términos de intercambio de algunos países o regiones, de acuerdo con las estimaciones del FMI, durante los años cincuenta (véase W. Baer [3], p. 154):

	1950	1951	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
América Latina	107	100	109	99	94	92	88	84	83
Estados Unidos	100	91	96	98	98	102	106	109	109
República Federal									
Alemana	80	80	100	98	99	100	108	110	111
Reino Unido	100	88	100	99	101	104	111	111	114

En R. Kahil, p. 188, pueden verse indicaciones bibliográficas donde se sostiene la tesis —que es la del propio Kahil— de que no está demostrada la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados exportadores de bienes primarios.

²⁵⁷ Sin embargo, los efectos de la ley de Engel y los que derivan de la estructura de la demanda son más subrayados por H. W. Singer que por Raúl Prebisch.

²⁵⁸ N. Kaldor sintetiza así el "structural handicap" padecido por los países subdesarrollados: "los países subdesarrollados venden en mercados muy competitivos y compran en mer-

cados monopólicos. Venden en mercados donde son los *price takers* y compran en mercados donde los vendedores son los *price makers*, y esto representa una enorme diferencia" (comunicación presentada a la Conferencia de Río de Janeiro de 1963, en Baer y Kerstenetzky [1], p. 467).

Conviene recordar aquí que Kaldor nació y estudió en Hungría, y que en el periodo de entreguerras se observó que los países de Europa oriental y central (entre los que se encontraban los que habían surgido del desmembramiento del Imperio austro-húngaro y los países balcánicos en general), muchos de ellos exportadores de productos agrícolas que se consideraban a sí mismos como países "subdesarrollados", se empeñaron en una política deliberada de desarrollo industrial, tomando a Alemania como modelo. Esta política contaba con el apoyo de un cuerpo teórico y doctrinario que, además de otras semejanzas con las tesis de Prebisch y de la CEPAL, tomaba la necesidad de la industrialización como núcleo de sus preocupaciones. De estos países son originarios, además de Kaldor, otros adeptos a un desarrollo basado en la industrialización, como Mandelbaum, T. Balogh, P. Rosenstein-Rodan, Constantine Gherea, M. Manoilescu, etc. (véanse mayores detalles en J. Love, pp. 397 y ss.)

²⁵⁹ Véase R. Prebisch [1], p. 17.

²⁶⁰ Véase R. Prebisch [1], pp. 18-19. Pueden verse idénticas conclusiones en H. W. Singer [1], pp. 478-479.

²⁶¹ En el periodo de 1934-1938, las materias primas de origen agrícola y mineral constituían 99% de las exportaciones de América Latina, un porcentaje que bajó poco, para el conjunto de las regiones, hasta 1962: 98% en el periodo de 1946-1951 y 96% en 1955-1962 (véase J. Grunwald [3], p. 839).

²⁶² Véase D. Seers [1], pp. 278-279.

²⁶³ H. W. Singer destaca también el carácter ilusorio de la pretendida mejoría de los términos de intercambio que algunos creen haber observado durante el quinquenio posterior a la segunda Guerra Mundial y subraya los peligros que representan, para los países subdesarrollados exportadores de bienes primarios, las repercusiones de las crisis capitalistas por medio del comercio internacional, las que pueden inducirlos a dejar de industrializarse en las fases de prosperidad —porque la situación les es favorable y hay abundancia de divisas—, y en la de recesión —porque bajan las ventas y los precios de los bienes exportados— y no hay disponibilidad de divisas que posibilite la industrialización (véase H. W. Singer [1], pp. 481-482).

²⁶⁴ Véase R. Prebisch [1], pp. 2 y 8. Ragnar Nurkse, con su *teoría del desarrollo equilibrado*, fue uno de los primeros economistas académicos que apoyaron, fuera de América Latina, las tesis industrializantes de la CEPAL. Uno de los primeros en criticar este punto de vista fue, por cierto, Jacob Viner, en 1950: "Todo lo que encuentro en el estudio de Prebisch (se refiere a R. Prebisch [1]) y en otra bibliografía basada en los mismos principios, originada en las Naciones Unidas y en otras fuentes, es la identificación dogmática de la agricultura con la pobreza y la explicación de la pobreza agrícola por leyes históricas naturales que le son inherentes, en virtud de las cuales los productos agrícolas tienden a cambiarse por manufacturas, mediante términos de intercambio que se deterioran progresivamente, el progreso técnico tiende a confinar sus beneficios a las industrias de transformación y las poblaciones agrícolas no participan de los beneficios del progreso tecnológico registrado en la industria ni siquiera como compradores, porque los precios de los productos industriales no bajan con la reducción de sus costos reales. Estas leyes naturales —concluye J. Viner, p. 44— me parecen, en su mayor parte, fantasmas malévolos o historia coyuntural o falseada, o en el mejor de los casos meras hipótesis referidas a periodos especiales y carentes de una comprobación seria y objetiva."

En su estudio de 1959, Raúl Prebisch todavía reconocía la existencia de una oposición fuerte (aunque decreciente) contra los países de la periferia, señalando las críticas de quienes seguían sosteniendo que la industrialización de estos países representaba un desvío nocivo de recursos productivos de las actividades primarias, sólo sostenible por motivos extravagantes y sin fundamento (animosidad contra las regiones, creencia de que la industria enriquece a las naciones mientras que la agricultura es una fuente de pobreza, motivos de prestigio, deseo de autosuficiencia o de limitación de los centros, etc.), y que lo correcto era dejar que los países periféricos aumentaran la productividad de las actividades primarias y expandieran las exportaciones, para que su tasa de crecimiento aumentara sobre bases sólidas. Sin embargo, Prebisch sostenía que, no siendo incompatible con el progreso técnico en la producción de bienes

primarios, la "industrialización es un elemento indispensable del proceso de cambio que acompaña al mejoramiento gradual y general del ingreso per cápita" (véase R. Prebisch [2], pp. 251-252).

Son sin duda las críticas de J. Viner y otros autores las que tiene en mente Prebisch cuando se refiere, en 1977, a "un sentimiento de arrogancia hacia los pobres economistas subdesarrollados de la periferia", que caracteriza a la reacción de los medios académicos y de los centros de poder de los países del centro, ante la herejía de las tesis de Prebisch y de la CEPAL (véase J. Love, p. 403).

²⁶⁵ Véase R. Prebisch [1], pp. 6-7. Es en favor del agrandamiento del mercado interno como sostén indispensable de la industrialización y el desarrollo autosostenido, que deben ser entendidas las propuestas de la CEPAL y de los estructuralistas en el campo de la reforma agraria (o de la modernización de la agricultura) y de la redistribución del ingreso. En el mismo sentido, debe incluirse el empeño de la CEPAL, en especial a partir de 1958, en la creación de un Mercado Común Latinoamericano y la implantación de formas de la integración económica regional (véase CEPAL [4], pp. 132 y ss.)

²⁶⁶ Sin embargo, los textos de la CEPAL distinguen entre el "development program" y el "rígido control de la economía por el Estado", rechazando todo tipo de economía colectivista, aunque aceptando y sosteniendo que el Estado debe abarcar una amplia esfera de acción y suplir a la empresa privada (véase CEPAL [4], pp. 61 y ss.)

La política proteccionista debiera estar al servicio de una estructuración conveniente de la industrialización y el crecimiento de las economías periféricas y no orientarse, según Prebisch, por criterios basados en "una comparación de los costos industriales con los precios de importación, sino en una comparación del aumento del ingreso obtenido mediante la expansión de la industria con el que podría obtenerse en las actividades de exportación si los mismos recursos hubiesen sido utilizados en esas mismas actividades" (véase R. Prebisch [2], p. 255). Por lo tanto, se trata de maximizar la creación del ingreso interno que pueda utilizarse de tal modo que se absorban, en actividades más productivas, los excedentes de mano de obra liberados por las actividades exportadoras gracias al progreso técnico, de la mano de obra "ocupada" en trabajos precarios (poco rentables) y de la mano de obra que se encuentra en situación de desempleo (disfrazado o no). "La protección se justifica económicamente —escribe Prebisch en otro estudio mencionado por W. Baer [3], p. 150— cuando la posible pérdida ocasionada por la baja de los precios de la exportación es mayor que el costo más elevado de la producción interna, en relación con las importaciones." Por otra parte, los textos de la CEPAL insisten siempre en que es diferente el efecto de la restricción de las importaciones practicada en los países del centro y en los de la periferia. En aquéllos, tal restricción implica una reducción efectiva del volumen del comercio exterior, mientras que en éstos apenas logrará una reorientación de las importaciones totales (la restricción de la importación de ciertos bienes conducirá al aumento de la importación de bienes de otro tipo).

²⁶⁷ También en 1950 —y no por mero azar, sino como un reflejo de la situación que entonces se vivía, marcada aún por la profunda caída de la Gran Depresión de los años treinta y por las dificultades del periodo de la segunda Guerra Mundial—, W. A. Lewis publicaba en la *Caribbean Economic Review* (mayo de 1950), su importante estudio sobre "Industrialization of the British West Indies".

Mientras que Prebisch cuestiona los supuestos de la teoría tradicional para combatir la tesis de que los países latinoamericanos debieran "especializarse" en la producción de bienes primarios, W. A. Lewis trató de "reinterpretar" estos supuestos. Explicando la industrialización como consecuencia de una dotación desfavorable de tierra en relación con la población, Lewis concluye que es urgente la industrialización de las Indias Occidentales, puesto que la población (ya elevada) crecía a un ritmo tal que la agricultura no podría absorber toda la mano de obra. Pero esta *sobrepoblación* crearía ventajas relativas en el campo de las industrias *labour-intensive*, frente a los países industrializados, donde la mano de obra es escasa y de elevado costo (recuérdese el conocido modelo de W. A. Lewis [1], del *desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra*). De ahí su propuesta de una industrialización *especializada* en aquel tipo de industrias, teniendo presente la exportación hacia los países desarrollados. Con la industrialización aumentaría el ingreso nacional per cápita, en particular los beneficios del capital y, en consecuencia, aumentaría también la capacidad para ahorrar e invertir, al mismo

tiempo que los empresarios iban adquiriendo capacidad empresarial, incluso por el contacto con los inversionistas extranjeros. Así se desarrollarían las *economías nacionales* de esos países.

²⁶⁸ "Constituye una constante en la nueva ideología del 'desarrollo nacional' —escribió Celso Furtado en 1961— que se debe reducir al mínimo la posibilidad de que el desarrollo del país se vea entorpecido por decisiones tomadas en el exterior por grupos cuyos intereses pueden entrar en conflicto con los de la economía nacional" (véase C. Furtado [1], p. 247).

²⁶⁹ Como es natural, las críticas dirigidas contra las propuestas de política económica de la CEPAL se orientaron en otro sentido. Los liberales ortodoxos veían en ellas una especie de caballo de Troya de la izquierda y una institución difusora de tesis socialistas estatizantes. A la izquierda, la CEPAL fue considerada, por algunos, como responsable de la "anestesia" de las poblaciones con la promesa de desarrollo por medio de la industrialización, haciendo creer que una política de reformas promotoras del aumento de la productividad puede sustituir a la revolución socialista. Muchos señalan que las concepciones desarrolladas por los autores ligados a la CEPAL dejan fuera el contenido clasista de la explotación económica entre el centro y la periferia, y dentro de los países de la periferia, y que su concepción del desarrollo, al olvidar la estructura clasista de cada sociedad, olvida también que son diferentes los caminos y los objetivos del desarrollo que corresponden a los intereses de cada una de las clases enfrentadas, como si se partiera del supuesto de que el *desarrollo* resolvería por sí solo todas las contradicciones clasistas.

Pero no nos explayaremos aquí sobre los subsecuentes desarrollos de las posiciones de la CEPAL y su actualidad en el presente, ni sobre las críticas que han suscitado (véase una perspectiva global en F. Cardoso [5], pp. 14 y ss., A. Pinto [15], y Graciarena [2]. Véanse también Serra y Cardoso, pp. 16-18.) Más adelante, a propósito del caso brasileño, analizaremos los problemas surgidos de la industrialización por sustitución de importaciones y del estilo de desarrollo proseguido por ella.

II. EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL EN BRASIL

EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA FASE PRIMARIO-EXPORTADORA EL CASO BRASILEÑO

ESTUDIOS más o menos recientes han puesto en evidencia que la actividad industrial en los principales países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y México) se inició y cobró importancia mucho antes del "choque" derivado de la Gran Depresión y aun antes de la primera Guerra Mundial.

La implantación de las industrias destinadas a la satisfacción de las necesidades internas en bienes de consumo corriente (textiles, vestido, calzado, mobiliario, etc.) se llevó a cabo a partir de 1890, en un periodo de integración creciente de las economías latinoamericanas dentro del esquema de la división internacional del trabajo, impuesto por el capitalismo dominante entonces: el capitalismo industrial inglés. No hay duda de que ese desarrollo de la actividad industrial fue posible gracias a las condiciones generadas por la expansión del sector primario-exportador que obligó al establecimiento de una red de transporte y otras infraestructuras, red que distribuyó internamente el ingreso monetario que alimentaría los mercados internos, suficientemente amplios y atractivos como para propiciar las divisas necesarias para pagar las máquinas, equipo técnico, combustible y productos intermedios de importación, sin los cuales no era posible desarrollar la actividad industrial.¹

La expansión de las exportaciones primarias y la creación de un mercado interno

Brasil no es la excepción a la regla, antes bien, la ilustra muy bien. En el eje Río-São Paulo, región donde prosperó el sector cafetalero capitalista, también se llevó a cabo la implantación de varias industrias ligeras, con particular atención sobre la industria textil, misma que se mantuvo como la principal industria brasileña hasta la segunda Guerra Mundial.²

Esta coincidencia geográfica en el desarrollo del complejo exportador de café (incluidas las actividades productivas y las comerciales, financieras, servicios de transportación, etc.) y en las actividades industriales, iban a iniciar una fuerte conexión entre la suerte del sector exportador primario y el incremento de la industria.

El cultivo del café, dadas sus propias exigencias y su inserción en el mercado mundial, obligó a efectuar esfuerzos de organización que se tradujeron en el desarrollo de auténticas empresas capitalistas y de un núcleo de empresarios capitalistas, una verdadera burguesía cafetalera.³

Por otro lado, la economía cafetalera se encontraba en la base de un gran flujo de inmigrantes de origen europeo (sobre todo italianos) que llegaron a Brasil a partir del último cuarto del siglo pasado, absorbiendo el estado de São Paulo la mejor parte (cerca de 600 mil trabajadores sólo durante los últimos 25 años del siglo XIX).⁴ Este incremento en la oferta de la mano de obra evitó, en primer lugar, que los salarios subieran a niveles elevados, en una economía cuyo crecimiento se basaba en el aumento del área cultivada y la incorporación de mayor cantidad de mano de obra, sin ninguna revolución tecnológica.

De igual manera, el flujo de mano de obra de inmigrantes contribuyó a difundir el pago de salarios en dinero por los trabajos agrícolas y provocó, a pesar de todo, un aumento en el nivel de los salarios reales.

La inmigración favoreció también a un gran número de nuevos empresarios industriales y a una cuota sustancial de trabajadores calificados.⁵ Al mismo tiempo, fortaleció el proceso de creciente urbanización (impulsado por el mismo desarrollo del sector exportador), para lo cual contribuyó, entre otros factores, la dificultad de acceso a la propiedad de la tierra, prácticamente monopolizada desde el período colonial.

El flujo de mano de obra europea en la región de São Paulo constituyó, finalmente, un elemento importante para ampliar el mercado interno de bienes de consumo corriente.⁶

El aumento en el gasto público en inversiones (15% del gasto federal entre 1903 y 1913) influyó también en el crecimiento del mercado interno, cuya necesidad se derivaba de las exigencias del sector exportador en infraestructura urbana, medios de comunicación, transporte, etcétera.

Por tanto, el sector exportador de café generó un mercado interno de dimensiones razonables, protegido por los costos relativamente elevados de los transportes y por las normas aduaneras practicadas, con tasas que en 1844 alcanzaban, según el caso, entre 30, 40 y 60% del impuesto *ad valorem*, para llegar en 1900 a valores que giraban, en la mayor parte de los casos, alrededor de 50, 60 y aun 80%.⁷ El intenso ritmo de la devaluación del cruzeiro —cuya tasa de cambio cayó en cerca de tres veces entre 1889 y 1894— fue otra de las consecuencias de la política proteccionista del mercado interno.⁸

*El inicio del capital industrial
en los últimos 20 años del siglo XIX*

Sin embargo, es claro que, además de un mercado potencial suficientemente atractivo, el desarrollo de la actividad industrial exigía la existencia de capital acumulado en manos de una clase capitalista con capacidad industrial, pero requería que el país dispusiese de divisas que permitieran la importación de los medios de producción necesarios para la actividad industrial, y la importación de alimentos y otros bienes de consumo indispensables para reproducir la fuerza de trabajo industrial —al menos en un principio, ya que no existía una agricultura productora de alimentos mínimamente desarrollada y estructurada para comercializarlos.

No hay duda de que la expansión del sector primario-exportador generó beneficios tan elevados, que no sólo cubrían las necesidades de acumulación de capital del propio sector cafetalero, sino que proporcionaron recursos financieros que podían ser invertidos en la industria.

La reactivación de la inmigración de mano de obra europea, a partir de 1905, generó la expansión del sector exportador. Desde ese año, y hasta 1913, llegaron a Brasil —sobre todo al eje Río-São Paulo— aproximadamente un millón de personas. Esa mano de obra cubrió las necesidades del complejo cafetalero, aseguró la reserva de la población urbana disponible para las actividades industriales, y proporcionó la mano de obra que exigía el aumento de la inversión pública y el desarrollo posterior de la agricultura mercantil productora de alimentos, además de traer consigo algunos capitales, capacidad empresarial y calificación profesional.

Los ingresos en divisas del sector exportador (en esencial del café, pero también del caucho, hasta 1910) aseguraron el financiamiento de las importaciones de bienes de producción para la industria textil y alimentaria, así como de otros bienes de consumo para los trabajadores de la industria y de los servicios urbanos, además de cubrir las necesidades de importación del mismo sector exportador, así como las del Estado.

La acumulación del capital industrial se vio facilitada por las entradas líquidas del capital extranjero, ya fuera proveniente de empréstitos contraídos por el Estado para financiar sus inversiones en infraestructura, o bien de inversiones directas del extranjero, en ambos casos relacionados con actividades inducidas por el auge del sector exportador.

Por otro lado, la transformación del capital-dinero en capital productivo industrial se vio facilitada gracias a la buena rentabilidad derivada de las inversiones en la industria. El *boom* del café generó un mercado interno suficientemente amplio y con posibilidades de crecer, además de estar muy bien protegido por medio de diferentes mecanismos; la inversión pública aseguraba economías externas considerables para la empresa industrial; los excedentes de mano de obra (cuya importación fue financiada, en buena medida, por el Estado) permitieron la práctica de salarios bajos; las generosas exenciones de derechos hacendarios a las importaciones de máquinas y equipo técnico industrial redujeron sustancialmente los costos del capital constante; el desarrollo de la misma industria de bienes de consumo corriente y de la agricultura productora de alimentos hizo posible el mantenimiento de niveles de salarios bajos, al mismo tiempo que contribuyó, junto con la expansión del gasto público, a asegurar condiciones favorables para la producción industrial.

En nuestra opinión, este tipo de consideraciones permite concluir que la expansión de la economía cafetalera dirigida a la exportación generó las condiciones fundamentales para que surgiera el capital industrial en el período que transcurre entre los dos últimos decenios del siglo XIX y la primera Guerra Mundial. El crecimiento industrial, acelerado en particular entre 1905 y 1912,⁹ aparece claramente como un “subproducto de las exportaciones del café”, (Celso Furtado) por lo que puede concluirse que el capital industrial surgió como un desdoblamiento del capital cafetalero y

que "la burguesía cafetalera fue el centro social de la burguesía industrial".¹⁰

*La incapacidad del sector externo para impulsar
un desarrollo industrial autosostenido y el colapso del modelo
primario-exportador*

Aparentemente, la historia del desarrollo industrial de Brasil (y de otros países de América Latina) permite concluir que las relaciones de dominio en el marco del sistema capitalista mundial no impusieron, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, una división internacional del trabajo tan rígida, que haya vuelto imposible la aparición y aun el desarrollo de ciertas industrias en los países de la "periferia latinoamericana". Desde este punto de vista, se podría decir que, así como el "imperialismo moderno" no fue compatible con un cierto tipo de industrialización de los países subdesarrollados, el imperialismo anterior a la primera Guerra Mundial (el que estudió Lenin), tampoco constituyó un impedimento para implantar (ciertas) industrias en (algunos) países situados en la órbita de las potencias capitalistas dominantes.

Cuestión diferente es la de saber si los países de América Latina que tenían su elemento dinamizante en la base del crecimiento de las exportaciones de bienes primarios iban a tener la capacidad de generar las condiciones indispensables para transformar el núcleo artesanal en un sector industrial con dinamismo propio.

El modelo de *crecimiento hacia afuera*, que imperó en América Latina durante el siglo XIX, presupone la especialización de estos países en la producción de bienes primarios destinados a la exportación, admitiendo que el desarrollo del sector externo podría generar un mercado interno de bienes de consumo corriente capaz de alimentar un sector industrial destinado a satisfacer la demanda de tales bienes.

Desde luego, es importante considerar que las posibilidades de estructurar tal mercado variaban de un país a otro, de acuerdo con las funciones de producción adecuadas a la actividad desarrollada: mínima utilización de mano de obra en las economías internas y en las de importancia pecuaria; mayor utilización de mano de obra en los cultivos anuales y aún mayor intensidad en los cultivos perennes (como el café).

Otros factores que condicionarían la capacidad del efecto interno del sector exportador de productos primarios serían: el nivel de salarios (dependiente de los excedentes de mano de obra, de las estructuras sociales y políticas de cada país, de la capacidad en las distintas organizaciones de los trabajadores, etc.), la propiedad (nacional o extranjera) de las empresas implantadas en el sector, el tipo de infraestructura exigida para su desarrollo, y el ritmo de desarrollo del sector exportador (dirigido por las fluctuaciones de la demanda externa, una vez que, contrariamente a lo que sucede con las exportaciones industriales de los países desarrollados —que en su mayoría son consumidas o utilizadas dentro del país—, los productos primarios de exportación de América Latina, a excepción de la carne y el

trigo de Argentina, pueden encontrar lugar en el mercado sólo en una parte muy reducida).

Del enunciado de estos factores puede inferirse la frágil capacidad del sector exportador tradicional para promover la diversificación e integración de las estructuras productivas internas, indispensables para difundir el avance técnico en toda la economía, de manera que se consiguiera la modernización y homogeneización de la estructura productiva y social que caracterizó las *revoluciones industriales* en los siglos XVIII y XIX.

El ejemplo de los países de América Latina parece autorizar la conclusión de que las industrias cuya implantación fue inducida tanto por la expansión de las exportaciones primarias como por el sector de subsistencia, no pudieron lograr una dinámica propia de una industria nacional, debido a su incipiente tecnología, su baja productividad y todos los demás factores condicionantes de su desarrollo. El modelo primario-exportador no permitió, en ningún caso, que el sector industrial inducido por él "se diversificara lo suficiente como para generar por sí mismo la demanda, es decir, que se instalaran industrias de equipo técnico, y otras cuyo producto fuera absorbido por el mismo sector industrial y diversas actividades productivas".¹¹

El mismo hecho de que el sector externo dependiera estrictamente de las fluctuaciones cíclicas de los países industrializados y de los acontecimientos que perturbaban las relaciones normales del comercio, así como de la desfavorable evolución en los términos del intercambio de los países exportadores primarios, habría de provocar el colapso del modelo. La industrialización por sustitución de importaciones representó la adaptación de los países más importantes (Brasil entre ellos, donde la actividad industrial ya había alcanzado un cierto desarrollo) a la nueva situación generada por los sucesivos *choques adversos de origen externo*.

LOS "CHOQUES EXTERNOS" Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

La primera Guerra Mundial

El primero de estos *choques externos* fue resultado de la primera Guerra Mundial. El conflicto encontró a Brasil con un exceso de capacidad industrial (en el ámbito de las industrias existentes, naturalmente) en relación con la demanda, dada la sobreacumulación que se presentó entre 1910 y 1911, en el sector industrial.

El estallido de la guerra impidió la navegación en el océano Atlántico, y dificultó en gran medida la importación de nuevos equipos técnicos, por lo que su volumen se redujo en el periodo de 1914 a 1918, en aproximadamente 22% de los valores relativos de 1911 a 1913.¹² Como en esa época Brasil no producía bienes de capital, se entiende que la primera Guerra Mundial tampoco contribuyó al aumento o diversificación de la capacidad productiva de su industria.¹³

Por otro lado, es probable que la caída en la masa salarial y en la reducción del gasto público produjera un descenso en la demanda interna glo-

bal. Además, la guerra dificultó también la importación de bienes de consumo manufacturados, de modo que el precio de las importaciones aumentó. Ello provocó la ampliación de la cuota del mercado interno que se reservó a la industria nacional. Por lo tanto, las mismas condiciones de la guerra abrieron algunos mercados africanos y latinoamericanos a la industria brasileña (en especial a la textil).¹⁴

El conflicto generó, entonces, condiciones favorables de demanda que hicieron posible el aumento de la producción industrial, con base en la utilización más intensiva de la capacidad instalada,¹⁵ además de proporcionar elevados márgenes de ganancia a las actividades industriales.

Cuando la guerra terminó el sector industrial se encontró con importantes sumas de dinero acumulado con equipo gastado y obsoleto por su utilización intensiva y la absoluta imposibilidad de reponerlo; con un ambiente de optimismo entre los industriales, derivado del comportamiento favorable en la demanda y en las elevadas tasas de ganancia obtenidas durante la guerra. Por otra parte, se valorizó el cruceiro y subió el precio del café en los mercados internacionales, lo que generó el aumento en la capacidad de importación. Es por ello que al final de la guerra las importaciones se hicieron más fáciles (desapareciendo el riesgo en los transportes marítimos), además de que los precios en las importaciones sufrieron un descenso.

Esta situación explica la carrera en la importación de bienes de capital registrada a partir de 1919, con el consecuente aumento de la inversión y de la capacidad productiva (de nuevo, a ritmos superiores de la demanda y la producción de bienes industriales), junto con la modernización sustancial en las industrias productoras de bienes de consumo corrientes.¹⁶

Durante los años veinte, con la implantación de las primeras unidades de la industria siderúrgica (1921) y del cemento (1924), también se llevó a cabo una cierta diferenciación en la estructura industrial brasileña. Estas unidades estuvieron apoyadas al principio por capitales extranjeros (canadienses y estadounidenses), que se beneficiaron de los importantes incentivos otorgados por el tratado y se aprovecharon de los equipos y tecnologías obsoletos que, en ocasiones, ya estaban totalmente amortizados.¹⁷

En conclusión, podría decirse, con Albert Fishlow, que la primera Guerra Mundial, si no fue el punto de partida en el proceso de una verdadera industrialización, tampoco constituyó un obstáculo para su desarrollo.¹⁸

El carácter dependiente y la proyección de las economías latinoamericanas hacia fines de los años veinte

Sin embargo, ya se trate de Brasil o de América Latina en general, el crecimiento industrial registrado a partir de 1880 y 1900 no parece haberse caracterizado como un *proceso de industrialización* (y mucho menos como una *revolución industrial*).

Albert Fishlow se refiere a la "estructura industrial primitiva" para caracterizar la situación de la industria brasileña cuando se inició la primera Guerra Mundial. Lo cierto es que, al final de los años veinte, el sector

exportador primario tradicional continuaba siendo el sector motor de la economía, del cual dependía el mercado interno de las industrias establecidas. Gran parte de ellas eran industrias productoras de bienes de consumo corriente, cuyas características generales eran un bajo nivel de productividad y reducidos efectos de compra y venta, si se las relacionaba con la economía en su conjunto.

De esta manera, el desarrollo industrial de finales de los años veinte, durante la fase del *crecimiento hacia afuera*, no pasó de ser un crecimiento horizontal, puesto que se basaba en el aumento de la capacidad de producción de las industrias tradicionales ya existentes, mediante la estructuración de nuevas unidades que partieran de la importación del equipo necesario. No se verificó una diversificación significativa en las estructuras productivas de la industria (una gran parte de la demanda interna de bienes industriales de consumo se abastecía con importaciones),¹⁹ y tampoco se hizo ningún intento serio por generar internamente bienes de producción (al contrario de lo que se llevó a cabo en los países que atravesaron por verdaderas *revoluciones industriales*).

Es muy cierto que la expansión del sector cafetalero permitió el establecimiento y desarrollo, en especial a partir de 1890 aproximadamente, de industrias productoras de *bienes-salario* y de una agricultura mercantil, productora de alimentos (asegurando así, en forma interna, las condiciones indispensables para reproducir la fuerza de trabajo), así como el surgimiento de pequeñas unidades productoras de bienes de producción —ace-ro y cemento— y de actividades agrícolas mercantiles, (productoras de materias primas).

Podría pensarse que el desarrollo de estos dos últimos sectores de actividad liberaría la acumulación capitalista provocada por la dependencia de la *capacidad de importación*, generada, a su vez, por el sector agroexportador. Pero no sucedió así y hasta mediados de los años treinta, la acumulación del capital (y el consumo mismo de la clase capitalista) siguió dependiendo casi en forma exclusiva del comportamiento del complejo exportador de café, que así continuaba ocupando un lugar que, en el marco de un modo de producción específicamente capitalista, debe corresponder al sector industrial, productor de los bienes de producción.

Así las posibilidades de crecimiento y diversificación de la economía estaban confinadas a los estrechos límites impuestos por un sector exportador reducido a uno o dos bienes primarios, de suyo dependientes de las crisis de los países industrializados y de las funciones en los "mercados internacionales" de esos bienes, los cuales estaban controlados por los países capitalistas dominantes. Esto determinaba el "carácter eminentemente dependiente y reflejo" de las economías latinoamericanas, como observa María da Conceição Tavares, para quien "esa reducida actividad industrial, sumado al sector agrícola de subsistencia eran insuficientes para dar un dinamismo propio a la actividad interna".²⁰ Los autores hablan —de manera adecuada, en nuestra opinión—, de *industrialización dependiente* (Ladislau Dowbor).

La Gran Depresión

El segundo *choque externo* que tuvo importantes repercusiones en la economía brasileña fue la Gran Depresión de 1929 a 1932. La economía brasileña, vista a partir de la acumulación del capital industrial, era entonces una economía profundamente dependiente de las condiciones que se presentaban en el sector exportador, en los mercados internacionales para su realización: el capital industrial, dado que se carecía de un sector productor de bienes de producción, dependía en forma estricta del capital basado en el sector cafetalero.

Bajo estas condiciones, ¿qué representó la gran crisis capitalista de 1929 a 1932, para países como Brasil? Para la mayoría de América Latina, significó una brusca y acentuada caída de los precios en sus exportaciones, con la consecuente reducción de la capacidad de importación.²¹ Brasil no fue la excepción a la regla: con la crisis, el sector exportador de café sufrió, entre 1929 y 1933, una baja superior a 60%, que se vio acompañada de una reducción, algo menos acentuada, en el volumen de exportaciones.²² El resultado fue, como es natural, una disminución en los ingresos de divisas en las exportaciones y una reducción en el ingreso en moneda nacional de cerca de 35%, a pesar de la devaluación del cruzeiro, efectuada por el gobierno de ese momento, tanto para defender los ingresos internos del sector cafetalero como para evitar un excesivo agravamiento en el déficit de la balanza de pagos.

Como resultado, se dio una drástica disminución en las importaciones y una considerable baja en la oferta de productos industriales importados hasta entonces, además del aumento en los precios relativos de tales productos, como consecuencia de la devaluación del cruzeiro. Así, quedaba una considerable parte del mercado interno a disposición de las industrias brasileñas en condiciones de hacer más fácil la competencia.

La crisis del sector cafetalero y la reducción de los ingresos en la exportación respectiva no fueron ajenas al movimiento militar que, apoyado en la población urbana y en los grupos industriales, llevó a Getúlio Vargas al poder (en octubre de 1930). Así terminaba el control hegemónico del poder político por parte del sector cafetalero, para conciliar, a nivel del poder central, los intereses de los hacendados y exportadores de café con los de las clases medias urbanas, el proletariado industrial y, sobre todo, con la nueva burguesía industrial. Esto se lograría mediante la generación de condiciones para que la "industria nacional" aprovechara el mercado interno que iba surgiendo.²³

La política de protección al sector cafetalero aplicada en los periodos de gobierno de Getúlio Vargas llevó al Estado a comprar unos 80 millones de sacos de café durante los años treinta, con el fin de destruirlos. Esta política actuó, tal vez inconcientemente, como una auténtica política anticíclica de tipo keynesiano (*avant la lettre*, claro). De esta forma, el nivel del empleo en el sector del café se mantuvo constante, así como en los sectores industriales dirigidos al mercado interno, aunque de manera indirecta. Así se evitó que la depresión contaminara la economía en su conjunto, por me-

dio de los efectos del multiplicador negativo del empleo y del ingreso, que de otro modo hubieran desembocado en la baja del ingreso monetario del sector exportador.²⁴

En el mismo sentido actuó la política de déficit presupuestales aplicada principalmente entre 1930 y 1932, a fin de cubrir los gastos de la Revolución de 1930 para financiar la llamada Guerra paulista (1932) y para prestar auxilio a los estados del Nordeste, afectados por la sequía entre 1930 y 1933.²⁵

Por otro lado, la reducción de la oferta en productos importados y el sostenimiento del nivel en la demanda global se tradujo en el alza de los precios de productos industriales, acentuada por los efectos inflacionarios de la devaluación del cruzeiro²⁶ y por el financiamiento (al menos parcial) de la destrucción del café, por medio de préstamos concedidos por el Banco de Brasil.²⁷ Las utilidades de la inflación fueron absorbidas por el sector industrial dirigido al mercado interno, el cual mejoró su rentabilidad relativa, en comparación con la del sector agroexportador. Este factor atraería recursos financieros y capacidad empresarial hacia el sector industrial, recursos que de otro modo habrían quedado ociosos, o bien, habrían ampliado la capacidad productiva del sector cafetalero, la cual ya estaba muy excedida.²⁸

*El "crecimiento hacia adentro":
el sector industrial domina
la dinámica de la economía*

Así esbozada la situación general de la incidencia de la Gran Depresión en la economía brasileña, se comprenderá mejor el comportamiento de las tasas de crecimiento del PNB y de la producción industrial durante los años treinta. El PNB aumentó en más de 50% entre 1929 y 1939, y la producción industrial se elevó en un poco más del doble durante el mismo periodo²⁹ a pesar de la reducción en el volumen de las importaciones (sobre todo en las de bienes de capital, prácticamente prohibidas entre 1931 y 1937).

Este aumento se apoyó, durante la primera mitad de los años treinta, en una utilización más intensa de la capacidad de producción instalada en la década anterior.³⁰ En breve, el incremento de la producción industrial interna impondría la necesidad de aumentar la importación de materias primas y productos intermedios, reforzando así la presión sobre una limitada (y decreciente) capacidad de importación. Nuevos bienes de consumo eran retirados de las pautas de importación, ampliándose el campo abierto a la industria doméstica, que así se iba diversificando.

En la segunda mitad de los años treinta, comenzó a sentirse el aumento de inversión y de capacidad de producción industrial, junto con la importante expansión del sector siderúrgico, metalúrgico, del cemento, papel y material eléctrico. Ello trajo consigo el aumento en el ingreso interno, el cual a su vez, ocasionaría el incremento en la demanda de bienes de consumo corriente, estimulando el crecimiento de los respectivos sectores industriales.³¹

Del mero *crecimiento industrial* se pasaba, a fuerz de alteraciones efectuadas durante los años treinta, a la fase de *industrialización*, que estaba destinada en esencia a la sustitución de importaciones³² y caracterizada tanto por el hecho de que la industria se convirtió en la fuerza motriz de la economía, como por la contingencia de transformaciones significativas en las estructuras productivas y, dentro de éstas, en la misma estructura de producción industrial: *a*) la parte de la industria en el PNB aumentó de 21% en 1919 a 43% en 1939 (a precios corrientes, lo que obligó a bajar los precios del café y a elevar los precios relativos de los productos industriales); *b*) el peso de las industrias ligeras en el conjunto de la producción industrial bajó de 70% en 1919 a 58% en 1939, y *c*) en 1939, la producción industrial brasileña aseguraba la satisfacción de las necesidades internas en bienes de consumo corriente, pues cubría más de 80% de la oferta global de los bienes de capital.³³

Como consecuencia de la Gran Depresión, los años treinta constituyeron, efectivamente, un intenso proceso de sustitución de importaciones, con lo que se dio una baja significativa del coeficiente de importación, particularmente clara en lo que se refiere a ciertos productos intermedios y bienes de capital. Esto indica una manifiesta alteración de las estructuras productivas industriales.³⁴

Tal información lleva a algunos autores (J. M. Cardoso de Mello, por ejemplo) a admitir que la reacción de la economía brasileña a las circunstancias generadas por la gran crisis del capitalismo dio origen, en último término, al inicio de un nuevo modelo de acumulación de capital. Ello repercutió en la instalación de un sector industrial que generaba bienes de producción, lo cual permitiría asegurar en forma interna la reproducción ampliada del capital, independientemente de la suerte del sector exportador tradicional.

Ésta es, quizás, una conclusión demasiado optimista. Sin embargo, consideramos correcta la afirmación de que la Gran Depresión trafa consigo el fin de la vieja ideología colonial y de que el modelo de crecimiento que se basaba en la expansión del sector primario-exportador fue agotado.³⁵ Con esta acción se dio un nuevo modelo de *crecimiento hacia adentro*, lo que Celso Furtado llama el "desdoblamiento del centro dinámico": la inversión interna en el sector industrial pasó a ocupar el lugar de la demanda externa como centro dinámico de la economía.³⁶

En las economías de los países latinoamericanos de mayor envergadura, y que ya habían generado condiciones favorables para desarrollar un sector industrial cada vez más integrado, las transformaciones operadas como consecuencia de la Gran Depresión buscaban que la expansión industrial fuera el punto dinámico del proceso de desarrollo y que el comercio exterior se sometiera a la posición de un mero condicionante del crecimiento.³⁷

*La "teoría de los choques externos".
Su análisis crítico*

En la evaluación de las transformaciones operadas en las economías de dichos países, en ocasión y en consecuencia de esos dos momentos de la crisis del capitalismo mundial —la primera Guerra Mundial y la Gran Depresión—, se apoya la *teoría de los choques externos*. Con esta expresión se pretende calificar el entendimiento según el cual el desarrollo económico de América Latina "se dio básicamente bajo el impulso del sector externo".³⁸ Así se explica, en este contexto, la industrialización por sustitución de importaciones de la región, basada en el estímulo de las crisis del sector exportador tradicional provocadas por los *choques externos* derivados de esos dos acontecimientos relevantes de la historia del capitalismo en el siglo XX y, más tarde, por el *choque externo* producido por las transformaciones operadas en la economía y en la geografía política mundiales con la secuencia de la segunda Guerra Mundial.

Nos parece importante excluir una visión extremista de esta teoría, según la cual las crisis del sector primario exportador habrían jugado un papel determinante en el proceso de industrialización, ya que sin ellas no habría sido necesario sustituir la importación por la producción interna, ni se habría dado el desarrollo de la industria.

La expresión de esta posición extremista podemos encontrarla en Celso Furtado, cuando afirma que el desarrollo industrial brasileño "fue resultado de una imposición histórica más que de toma de conciencia de la realidad nacional por parte de los hombres que dirigían el país";³⁹ o en Luciano Martins, cuando defiende que los "impulsos favorables a la industrialización nacieron de circunstancias históricas externas (la guerra de 1914 a 1918, la crisis de 1929 y la guerra de 1939 a 1945), más que de una lucha coordinada y conciente de la burguesía industrial como clase".⁴⁰

Estamos de acuerdo en que, hasta la Gran Depresión, además de uno que otro intento aislado de apoyo a las actividades industriales, no se hizo sentir la acción, persistente y orientada, de una clase identificada con el desarrollo industrial. Y esto era de esperarse, porque no existía una burguesía industrial perfectamente conciente de los intereses de su clase. Pero también porque el poder político era controlado de manera hegemónica por los hacendados y los comerciantes ligados al sector cafetalero.

Sin ese poder político, no es posible que ninguna clase social estructure y ponga en marcha las políticas acordes con sus intereses de clase. Esta conciencia explica y da sentido histórico a la Revolución de 1930, cuyo significado es sin duda la caída del monopolio de la oligarquía cafetalera y la llegada al poder, de los sectores empeñados en el desarrollo industrial. Tal vez muchos de quienes hicieron la Revolución no tenían conciencia de todas las implicaciones del proceso que se inició en ese momento. Sin embargo, sus dirigentes no dejaron duda de su orientación "industrializante". La burguesía industrial no tuvo fuerzas para uniformar el poder político, pero conquistó una posición que le permitió imprimir a la acción del Esta-

do un papel decisivo (que se mantiene hasta la actualidad) en el desarrollo de la industria capitalista brasileña.

Es cierto que la fuerte presencia del Estado en la esfera económica, incluyendo el dominio de la actividad productiva, indica la debilidad de la burguesía industrial brasileña, su reducida capacidad de organización para promover la formación del ahorro y para asegurar la movilización de los capitales disponibles, o para imponer un cambio en las estructuras agrarias que redujera la fuerza del sector cafetalero y pudiera ampliar el mercado interno; asimismo, revela la conciencia de clase del grupo dirigente que, a partir de 1930 orientó la política gubernamental, en un sentido claramente favorable al sector industrial.

Incapaces de imponer una reforma agraria capitalista, y de implantar en el país un sector industrial productor de bienes de producción, los sectores de la burguesía industrial comprendieron la necesidad de continuar con la política de protección al café, toda vez que el sector exportador cafetalero proporcionaba las divisas necesarias con las que se importaría el equipo para la industria, así como los ingresos que condicionaban en buena medida el propio poder interno de compra. Aun cuando tal política satisficiera las exigencias de los grandes hacendados (quienes llegaron a conseguir que el gobierno redujera o cancelara sus deudas bancarias o fiscales), los responsables de la política económica fueron concientes de su importancia para el desarrollo industrial.⁴¹

Ya desde 1930, el propio Getúlio Vargas se pronunciaba abiertamente por el desarrollo industrial de Brasil.⁴² Y Stanley Hilton puso en claro los diferentes aspectos de la política de los periodos gubernamentales de Vargas, y de los posteriores a 1930, los cuales marcaron una preocupación permanente por promover el desarrollo industrial. Lo mismo sucedió con las políticas de crédito, porque se favoreció la apertura de líneas de crédito especiales para la industria; ocurrió igual con la política de cambios, porque se favorecieron las importaciones de equipos para las industrias del cemento, celulosa, vidrio, productos de caucho, etc., al mismo tiempo que se impusieron fuertes aranceles a la importación de productos similares a los producidos dentro de Brasil; así fue también como, con objeto de unificar el mercado nacional, se hicieron esfuerzos por abatir las barreras a la circulación de mercancías entre los diferentes estados de la Unión.⁴³

Por otro lado, la necesidad de "valorizar el capital humano" (para asegurar a la industria una mano de obra más calificada y productiva) y de aumentar el poder de compra de los trabajadores asalariados (con el objeto de ampliar la dimensión del mercado interno para productos industriales) justificó la estructuración, en 1930, del Ministerio de Salud y Educación y del Ministerio del Trabajo (a cuya iniciativa se debe la legislación sobre el salario mínimo, además de numerosas prestaciones laborales y de seguridad social).

Para finalizar, Stanley Hilton demuestra que la misma política exterior fue dominada, inmediatamente después de la Revolución de 1930, por la preocupación de conseguir que la industria de Brasil penetrara en los mercados sudamericanos y así transformara al país en una "especie de

gran almacén de mercancías para los mercados de los consumidores de América del Sur".⁴⁴

Por estas razones no estamos de acuerdo en defender la tesis de que, a partir de 1930, el impulso para lograr la industrialización haya estado subordinado exclusivamente a las circunstancias históricas externas y al margen de una "lucha coordinada y conciente de la burguesía industrial como clase". Podría decirse que ésta fue una clase poco poderosa, que nunca consiguió el monopolio del poder político, pero no puede negarse que fue, a pesar de todo, una clase con suficiente conciencia de sus intereses como para que se haya manifestado incapaz de aprovechar en su favor los estímulos que, sin duda, fueron el resultado de los mencionados *choques externos*.⁴⁵

Pero otro orden de razones nos lleva a poner en tela de juicio la concepción extrema de la *teoría de choques externos*.

En primer lugar, es importante destacar que los factores ligados al sector exportador determinaron las condiciones (diferentes en cada país) que hicieron posible el desarrollo industrial, como respuesta a las dificultades de origen externo encaminadas por el mismo sector exportador. La oportunidad, la forma, la extensión y la capacidad de irradiación de la ISI dependen estrictamente:

a) de la naturaleza de los principales productos exportados por cada país y de las respectivas formas de organización productiva (el tratarse de plantaciones o actividades mineras, o el hecho de que los productos primarios exportados pudieran, o no, ser utilizados en la economía interna como bienes de consumo o como materias primas, por ejemplo, son circunstancias importantes en la medida en que determinan diferentes tipos de infraestructura, oportunidades de empleo, y repercusiones en la reestructuración del sistema productivo global);

b) del tipo de relaciones de trabajo desarrolladas como consecuencia de la expansión del sector primario-exportador (en qué medida se dio un aumento en el grado de movilidad social y geográfica de la mano de obra, en qué medida contribuyó a fijar niveles de salarios más elevados), y

c) de la acción del Estado en la redistribución interna del ingreso generado en el sector exportador (elemento particularmente importante, que hizo que el avance técnico y el dinamismo del sector exportador se generalizara a otras actividades).

No todos los países de América Latina lograron vencer las dificultades (o estímulos) resultantes de la primera Guerra Mundial y la Gran Depresión por medio de la implantación y el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones. Sólo lo consiguieron aquellos países que, gracias a las características de su sector exportador, se beneficiaron de una difusión más homogénea y amplia del progreso técnico (antes de que ocurrieran los *choques externos*), de una transformación en su estructura social —en el sentido de lograr una mayor movilidad de la mano de obra—, de una mayor urbanización, de una organización más fuerte y una capacidad de negocia-

ción de los trabajadores más sólida. Estos factores fueron decisivos para que se formaran mercados internos atractivos, y para que existiera un poder central lo suficientemente fuerte como para redistribuir una parte significativa de los ingresos del sector exportador.⁴⁶

En segundo lugar, recordemos que el *crecimiento hacia afuera*, apoyado en el sector primario-exportador capitalista, generó en los principales países de América Latina las condiciones que hicieron aparecer el capital industrial: concentración de grandes volúmenes de ganancias en manos de la clase capitalista ligada al sector exportador, obtención de las divisas necesarias para transformar el dinero en capital productivo por medio de la importación de bienes de capital, conversión de la fuerza de trabajo en mercancía, y generación de un mercado interno que hiciera posible la actividad industrial.

Pero no hay duda de que se estaba lejos de un *proceso de industrialización*, y mucho más lejos aún de una verdadera *revolución industrial*. Las funciones que deberían ser competencia de un sector de la economía que produjera bienes de producción estaban desempeñadas, en cierto sentido, por el sector primario-exportador, por lo que el sector industrial no tuvo autonomía para conseguir, por sí mismo, ampliar la acumulación de capital y extender el mercado interno de bienes de consumo manufacturados.

Por ello, pensamos que es correcta, en esencia, la tesis de que no fue sino hasta después de la primera Guerra Mundial que se llevó a cabo una cierta diversificación de la estructura industrial de los principales países de América Latina, y que sólo a partir de los años treinta, con la estructuración del *modelo de crecimiento hacia adentro*, se pasó del mero *crecimiento industrial horizontal* a una fase de *industrialización* en que la industria, con una estructura más diversificada, se convirtió en la fuerza motriz de la economía. En ese sentido, estamos de acuerdo en que, tanto en Brasil como en los países más importantes de América Latina, "la industria crece y se consolida, estimulada por las sucesivas rupturas del sistema de división internacional del trabajo".⁴⁷ Así se asienta la industrialización por sustitución de importaciones "en una dinámica contradictoria, en que los sucesivos estrangulamientos promueven (y al mismo tiempo son promovidos por) el crecimiento industrial interno".⁴⁸

Las limitantes del desarrollo industrial en Brasil

A pesar del desarrollo industrial efectuado en Brasil, que significó una cierta diversificación en las estructuras productivas, lo cierto es que ni el modelo primario-exportador, ni las tendencias a la industrialización por sustitución de importaciones llevados a cabo como consecuencia de la primera Guerra Mundial y de la Gran Depresión pudieron hacer surgir y desarrollar un sector industrial que generara bienes de producción para asegurar la autonomía en el proceso de industrialización y garantizar la reproducción ampliada del capital industrial, liberando así la acumulación de capital de la dependencia de la capacidad de importación generada por el sector agroexportador.

No es fácil —y mucho menos simple— dar una explicación al desarrollo del sector exportador, suficiente para asegurar, paralelamente al desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo corriente, la implantación y el desarrollo de industrias productoras de bienes de producción.

Diríase, en primer lugar, que al menos en el caso de Brasil, la explicación no puede encontrarse en la ausencia o en los elevados costos de los factores de producción, ni en la falta de una demanda previa (el complejo cafetalero generó una significativa demanda de bienes de producción). Diríase, en segundo lugar, que la misma historia de la penetración del capitalismo en la economía brasileña y su inserción en el capitalismo mundial y la división internacional del trabajo impuesto por el (los) capitalismo(s) dominante(s), está muy ligada a la problemática en cuestión. Las estructuras económicas y sociales heredadas del periodo colonial se prolongaron hasta periodos tardíos (se podría decir que hasta nuestros días), y la vieja ideología colonial continuó orientando a las clases dominantes brasileñas, por lo menos hasta el inicio de los años treinta.

Además de estas dos observaciones de orden general, se puede intentar una explicación meramente "economicista". Las industrias de bienes no resultan atractivas porque ofrecen perspectivas de ganancias por debajo de las que obtienen las industrias ligeras, por el hecho de que presentan una relación capital-trabajo y un coeficiente de importación más elevados (elemento desfavorable en un país cuya moneda se devalúa de manera progresiva y acentuada).

J. M. Cardoso de Mello acude a otro tipo de explicación. La falta de desarrollo de las industrias de bienes de producción en Brasil, a partir de 1880, paralela a la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo, se debió a las profundas transformaciones tecnológicas que se operaron por esas fechas en la industria pesada, sobre todo en la siderurgia. Las nuevas tecnologías exigían grandes sumas de dinero que no eran fáciles de centralizar en las estructuras financieras existentes en Brasil; dada su indivisibilidad, presuponían empresas de gran dimensión inadecuadas para el mercado brasileño, con lo que acentuaban con gran fuerza los riesgos por las enormes inversiones iniciales requeridas; finalmente, esas tecnologías no estaban disponibles en el mercado, dada la apretada competencia entre las potencias capitalistas de la época y su interés por defender los monopolios tecnológicos de que disfrutaban.⁴⁹

Por lo que se refiere específicamente al periodo posterior a la Gran Depresión (que, en la perspectiva que ahora nos interesa, se prolonga hasta mediados de la década de los años cincuenta) es importante tomar en consideración otro tipo de razones.

Debe señalarse en primer lugar que el capital industrial dispuso de oportunidades de inversión altamente lucrativas, sin tener que recorrer caminos desconocidos, limitándose a jugar en la ampliación y diversificación de las industrias tradicionales productoras de bienes de consumo, y ampliando poco a poco su actividad a ciertos bienes de consumo duraderos e incluso a algunos sectores de bienes de producción.

Desde luego, las industrias tradicionales ofrecían la ventaja de que podían exigir una tecnología bastante sencilla y de fácil manejo, suficientemente estable como para garantizar un largo periodo de vida económica útil, de fácil acceso a los mercados internacionales, y compatible con unidades de producción de dimensión más o menos reducida, sin obligar a inversiones iniciales, incongruentes con el marco de las instituciones financieras que había creado el capitalismo brasileño, y exageradas frente a la dimensión del mercado interno.

Por otro lado, las estructuras de oligopolio del sector industrial, la elevada protección de que éste disfrutó, así como las favorables condiciones del mercado de trabajo (junto con la existencia de una considerable reserva de mano de obra, producto del crecimiento vegetativo de la población, de la migración interna a las ciudades y de cierta inmigración, la política populista se encargó de "domesticar" a las organizaciones sindicales) proporcionaron elevadas ganancias al capital industrial, sin que éste tuviera que enfrentar grandes riesgos en las inversiones en el sector de bienes de producción, ni dificultades para movilizar y centralizar el capital necesario, ni los problemas complicados del acceso a las tecnologías adecuadas y a la mano de obra que tales inversiones exigían.

A su vez, el Estado tenía la obligación de garantizar la protección frente a la competencia de productos extranjeros, de controlar las organizaciones sindicales para frenar el fortalecimiento de la capacidad de negociación y de reivindicación de los trabajadores, de efectuar inversiones en infraestructuras que permitieran a los capitales privados beneficiarse de economías externas, prácticamente sin ningún costo. Podría decirse que éstos fueron los grandes lineamientos de orientación de los gobiernos de Vargas, antes y después de la segunda Guerra Mundial.

Es muy cierto que el *Estado Nuevo* "getulista" definió grandiosos proyectos de inversión en el sector de la siderurgia, de energéticos (petróleo) y en la industria química. Pero también es evidente que faltó la capacidad interna de financiamiento, debido a que la correlación de fuerzas no permitía utilizar ningún recurso que fuera más allá de la captación de impuestos. Tampoco había medios para pagar al exterior: por un lado, las importaciones, necesarias para asegurar el funcionamiento y la ampliación de las industrias existentes, reducían considerablemente la capacidad del gobierno para efectuar importaciones; por otra parte, las condiciones para obtener financiamientos externos no eran favorables, situación que originó que posibles capitales extranjeros perdieran el interés de invertir en América Latina.

Bajo estas condiciones, el Estado brasileño no satisfizo del todo su función en el campo de las infraestructuras. Con ello se generaron bloqueos, sobre todo en los sectores de energía y transportes, en los cuales las inversiones públicas no alcanzaron el nivel deseado. Por lo que se refiere a la siderurgia, sólo fue posible poner en pie, durante la segunda Guerra Mundial, el complejo de Vuelta Redonda. Los proyectos relativos al petróleo tuvieron que esperar hasta 1954, y los relacionados con la industria química se retrasaron mucho más todavía.

El estallido de la segunda Guerra Mundial obligó a todos los beligerantes a concentrar sus esfuerzos en su financiamiento. Y los riesgos del transporte marítimo, así como la movilización de las flotas mercantes, casi anularon la posibilidad de importar equipo pesado de costo muy elevado. Razones de naturaleza política y militar hicieron posible entonces el financiamiento y abastecimiento de tecnología por parte de Estados Unidos, lo que permitió poner en pie el complejo siderúrgico de Vuelta Redonda. Pero fue todo.

Puede decirse con seguridad que el salto tecnológico que resultó de la segunda Guerra Mundial dificultó todavía más, en cierto sentido, el acceso a la tecnología de punta y a la implantación acelerada y autónoma (es decir, no inducida por la demanda) de un sector de bienes de producción. No fue sino hasta mediados de los años cincuenta que este sector creció (tal vez a un ritmo más acentuado que el de la producción industrial global), pero fue un aumento lento, limitado, subordinado a la demanda interna.⁵⁰

A decir verdad, durante los diez años posteriores al conflicto, sólo Estados Unidos contaba con capital y tecnología capaces de hacer posible la rápida generación de un sector importante de bienes de capital en Brasil. Sin embargo, las grandes multinacionales estadounidenses protegían celosamente su monopolio tecnológico y se preocupaban, por lo mismo, en tomar posiciones en el contexto de los países capitalistas europeos que luchaban por su reconstrucción. Al mismo tiempo, la inclinación nacionalista de la administración Vargas posterior a 1951 no fue conveniente para desarrollar un ambiente lo suficientemente atrayente para las inversiones extranjeras.

LOS DOS GRANDES PERIODOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN BRASIL

Después de estas consideraciones, es comprensible que los autores distingan, en el proceso de industrialización de la economía brasileña, una primera fase que se inicia en 1933 y continúa hasta mediados de la década de los cincuenta; y una segunda fase de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizada por la producción interna de bienes de capital en una escala más amplia, que comienza alrededor de 1955-1956 y se prolonga hasta finales de los años sesenta o inicio de los setenta.⁵¹

La fase de "industrialización restringida" *de los primeros años de los treinta a los primeros de los cincuenta*

Comencemos por analizar la primera fase, que Maria da Conceição y J. M. Cardoso de Mello han caracterizado como "industrialización restringida".⁵² *Industrialización*, porque se trata de la expansión industrial que controla la dinámica de la acumulación del capital en la industria, no sólo asegurando la reproducción de la fuerza de trabajo, sino también garantizando, en mayor medida, la propia reproducción ampliada del capital, por medio de

la producción de una parte creciente de los bienes de capital necesarios para la industria. *Restringida*, porque, a pesar de que el crecimiento en el sector de bienes de producción se haya efectuado a un ritmo superior al del sector industrial en general, las bases técnicas y financieras de la economía brasileña no permitieron que la producción de bienes de producción tuviera tal aumento que la capacidad productiva creciera más que la demanda de bienes finales, y determinara por sí misma el proceso de desarrollo industrial.

Sin embargo, de acuerdo con el pensamiento de Maria da Conceição Tavares, es importante distinguir el periodo que transcurre hasta el final de la segunda Guerra Mundial, de aquel que va de 1945 hasta mediados de los años cincuenta. El primero se caracterizó por serias dificultades en la capacidad de importación lo que obligó a hacer un esfuerzo por sustituir las importaciones, sobre todo en el campo de bienes de consumo corriente, pero también en el ámbito de ciertos productos intermedios y de ciertos bienes de capital. En los diez años posteriores a la guerra, por el contrario, se llevó a cabo un aumento en el poder de compra de las exportaciones brasileñas. Esta situación fue aprovechada por el sector exportador para extender la sustitución de importaciones a ciertos bienes de consumo duraderos, y para reforzar la producción interna de bienes de producción.⁵³

Acabamos de ver el significado de los cambios efectuados en la economía brasileña entre la Gran Depresión y 1939. La segunda Guerra Mundial trajo consigo un aumento en los precios de las exportaciones brasileñas (cerca de 75% entre 1937 y 1942), cuyo *quantum* descendió sólo 25% en este mismo periodo. Ello dio como resultado un incremento en las ganancias del sector exportador, tanto en divisas como en moneda nacional, toda vez que la tasa de cambio se mantuvo sin alteraciones.

Este aumento (de cerca de 30%) en la distribución del ingreso por el sector exportador, se presentó en un periodo en que la oferta de productos importados descendió, debido a la guerra, alrededor de 43%. A este factor de alza en los precios deben añadirse las consecuencias que trajo el continuar comprando grandes cantidades de excedentes de café para ser destruido. Esta política conducía a un nuevo aumento en la distribución interna del ingreso, en ese momento dentro de un marco de fuerte presión de demanda sobre la oferta interna, dada la imposibilidad de aumentar las importaciones.

En consecuencia, el nivel general de los precios aumentó 78% entre 1940 y 1944.⁵⁴ Esto sucedió porque, a costa de una utilización intensiva de los equipos técnicos existentes, la producción industrial se elevó, entre 1939 y 1945, a una tasa media anual de 5.4%. Sin embargo, la exportación de productos industriales también aumentó (los textiles, que en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial no consiguieron mantenerse en la pauta de exportaciones, llegaron a representar, durante el conflicto, 20% de las exportaciones de Brasil). Por consiguiente, la capacidad productiva no siguió el mismo paso de estos aumentos dada la casi absoluta imposibilidad de importar bienes de capital.⁵⁵ Al final de la segunda Gue-

rra Mundial los equipos de la industria brasileña, estaban totalmente gastados y ya eran obsoletos. Sin embargo, las empresas habían amasado grandes ganancias y el país disponía de una considerable reserva de divisas.

La acumulación de estas reservas de divisas durante la guerra (cerca de 700 millones de dólares en 1945) permitió al gobierno brasileño mantener una política liberal de importaciones hasta 1974, con el objeto de asegurar una cierta estabilidad de precios, respondiendo con la importación de productos para hacer frente a la demanda acumulada —no satisfecha— como consecuencia de las restricciones de los años de la guerra.

Inglaterra sencillamente no estaba en condiciones de saldar de inmediato su deuda (más de 260 millones de dólares), de ahí que los precios se duplicaran en Estados Unidos entre 1940 y 1947. Así, Brasil redujo en casi la mitad el poder de compra de las divisas acumuladas. Por tanto, entre 1945 y 1974, se habían agotado las reservas disponibles de divisas, tanto más que las exportaciones eran "incentivadas" por una tasa de cambio extremadamente favorable. En efecto se calcula que en 1946 el *cruceiro* estaba sobrevaluado en cerca de 70%, porque la tasa de 18.50 *cruceiros* por dólar se mantuvo prácticamente estable desde 1937 hasta 1953, a pesar de que el nivel de precios en conjunto aumentó en aproximadamente 475% entre 1939 y 1953. Esto representa una tasa de inflación superior a la que se llevó a cabo en Estados Unidos, socio comercial de Brasil.

En 1947, la necesidad de equilibrar la balanza de pagos a la adopción del régimen de control de cambios, con exención de las importaciones. Esta política permitiría que el gobierno controlara tanto el *volumen* como la *estructura* de las importaciones, de manera que favoreciera el desarrollo de las industrias nacionales.

El sistema cambiario adoptado en 1947 se estableció dentro del monopolio estatal de la compra de divisas a una tasa de cambio fija, y en la atribución de las divisas a los importadores, según un plan de prioridades orientado a la protección de la industria nacional, frente a la competencia extranjera,⁵⁶ y para facilitar la importación de equipos y materias primas destinados a las nuevas industrias que habrían de sustituir a las importaciones.

Mantener una tasa de cambio fija significó la devaluación de las monedas extranjeras frente a la moneda brasileña, que estaba enormemente sobrevaluada. Gracias a esta política, los exportadores (sobre todo de café) estaban fuertemente "obligados" a vender —y a un precio bajo— sus divisas al Estado. A esta medida se le llamó en Brasil *confiscación cambiaria*, y por medio de ella se transfirieron al Estado, sólo en 1952, cerca de 65% de las utilidades provenientes de la exportación del café, alimentadas por el alza en los precios del café en los mercados internacionales.⁵⁷

El Estado, mediante la concesión de licencias de importación transfería después estas utilidades al sector industrial, puesto que la concesión de una licencia implicaba la venta de las divisas necesarias a una tasa de cambio favorable.

Es así como, por medio de esta auténtica "subvención a la industria", se transfería al sector industrial parte del excedente producido por el sector

exportador.⁵⁸ Es así también como una coyuntura que favorecía las exportaciones fue aprovechada para aumentar la acumulación de capital en la industria, sin tensiones inflacionarias imprevisibles.

En efecto, la transferencia del excedente del sector exportador a la industria no se hizo mediante el aumento en los precios de los productos industriales, sino por medio de la reducción en los precios de las divisas. Esto se tradujo en precios bajos de los elementos importados que integraban los costos industriales (equipos, materias primas, etc.) y permitió que la conformación en los precios relativos fuera favorable, para que las industrias extendieran su consumo (de 1947 a 1953, los precios en los productos agrícolas aumentaron en 108%, mientras que los materiales de construcción, el calzado y los textiles subieron sólo 67, 62 y 57%, respectivamente). Esta política cambiaría nos ayuda a comprender las causas de que se registrara en Brasil, entre 1945 y 1951, un aumento de 338% en las importaciones de equipos industriales —ritmo muy superior al del incremento en las importaciones totales (83%)— el cual se benefició, además, del alza en las cotizaciones internacionales del café y el consecuente aumento en los ingresos del sector agroexportador.⁵⁹ Una parte de las divisas disponibles se gastó, por lo tanto, en la renovación de gran parte de los equipos que no habían sido sustituidos durante la guerra, otros que habían dejado de funcionar, algunos más que físicamente estaban desgastados por el uso intensivo al que habían estado sujetos, otros que ya no eran redituables en tiempos económicos porque habían aparecido nuevas tecnologías.

Gracias a los trabajos de Celso Furtado, se reconoce hoy en día el acierto de haber aplicado tal política, en lugar de haber optado por devaluar el cruzeiro.⁶⁰

Así es, la política cambiaría adoptada permitió una considerable reducción de las importaciones de bienes de consumo (que en 1947 representó más de 13% del valor total de las importaciones, reduciéndose a 7% en 1950), en beneficio de las importaciones de equipos y materias primas. Por otro lado, la baja relativa en los precios de estos bienes, importados a tasas de cambio altamente favorables, se tradujo, de hecho, en el incremento de la productividad del conjunto de la economía, en la medida en que con la misma cantidad de trabajo realizado en territorio brasileño, se podrían adquirir mayores cantidades de productos importados.

Esta política significó, por lo tanto, un doble beneficio para el sector industrial, porque lo protegió de la competencia externa y propició que se adquiriera el equipo y otros bienes de producción a precios más o menos bajos. De esta manera, el aumento en la productividad se capitalizó en el sector industrial, por la sencilla razón de que éste era el consumidor más importante de divisas otorgadas por el gobierno a un precio artificialmente bajo.

Entre 1945 y 1950, el nivel de precios de las importaciones (sobre todo en equipo técnico y bienes de producción para la industria) aumentó apenas 7%, en tanto que el nivel de los precios de los bienes fabricados en el país aumentó, durante el mismo periodo, cerca de 54%. Por ello, no es

sorprendente que con un mercado interno protegido, las inversiones hayan encontrado un clima favorable, que explica el incremento en las importaciones de equipo industrial a un ritmo mucho más acelerado, en el periodo de referencia, que el registrado por las importaciones globales. Esto también explica que la relación entre la formación bruta del capital y el ingreso nacional bruto haya alcanzado, entre 1951 y 1952, una tasa un poco superior a 18%, muy por encima de la tasa de 12% que se alcanzó en 1946.⁶¹

Celso Furtado destaca además que el aumento en la tasa de capitalización se llevó a cabo sin perjuicio de un considerable aumento en el consumo, toda vez que los beneficios ofrecidos a la industria no significarían una simple redistribución del ingreso a su favor, en sentido estático (en una economía de libre empresa, por lo tanto, el crecimiento económico exige esto mismo: si el proceso de capitalización no estuviera acompañado por una ampliación del mercado, las previsiones en la reducción de beneficios conduciría a la baja de inversiones). Por un lado, durante el periodo en cuestión, los precios agrícolas evolucionaron, en relación con el índice general de precios, en sentido favorable a la agricultura; por otra parte, el aumento de la productividad en la industria correspondió a la baja de los precios relativos en los productos industriales producidos al interior (aumento aproximado de 60% entre 1945 y 1953, frente a un aumento del nivel general de precios superior a 130%). Como consecuencia de estos factores, el consumo real de la población brasileña aumentó todavía más en el mismo periodo (cerca de 130%), para aumentar el producto real en más de 100%, entre 1939 y 1954.

Así justificados los aspectos positivos de la política cambiaría adoptada por Brasil, difícilmente se concibe que estos aspectos pudieran alcanzarse con base en una política de devaluación del cruzeiro y de la liberalización del comercio de divisas y de importaciones. Por un lado, la devaluación (que sería sustancial) significaría una reducción (sustancial) del poder de compra del cruzeiro en términos de mercancías extranjeras, limitando en consecuencia, la posibilidad de aumentar la capacidad productiva del sector industrial. Después, la devaluación (de la que no debía esperarse un aumento significativo de las exportaciones de café y, por lo tanto, de los ingresos en divisas) daría lugar a un aumento de los ingresos, en cruzeiros, del sector exportador cafetalero. Así se aumentarían las inversiones en plantaciones, con objeto de aumentar la oferta de exportación, en perjuicio de otras producciones para el mercado interno, y con una baja previsible en el precio internacional del café frente al aumento desproporcionado de la oferta. Por último, la devaluación del cruzeiro daría lugar a una estructura de importaciones completamente diferente, ya que la demanda de las clases de ingresos elevados —en cuanto a bienes suntuarios importados—, el alza en los precios de equipos (a la que se añadía la falta de protección del mercado interno) desalentaría las inversiones industriales en Brasil.

Sin embargo, el subsidio implícito en las importaciones de equipos, inherente a un sistema cambiario semejante pudo haberse traducido —dada

Por otro lado, esta producción era estimulada mediante el abastecimiento de divisas de precio bajo para importar equipos y productos intermedios. Se calcula que, entre 1953 y 1960, los "subsidios" concedidos a la industria por medio de este sistema había alcanzado alrededor de 850 millones de dólares, el equivalente a casi la mitad de equipos importados por el sector industrial.⁷⁰

De esta manera, el financiamiento de la industria se efectuó a costa de los exportadores —víctimas de la "confiscación cambiaria"— así como de los consumidores, que se veían obligados a pagar bienes cuya oferta, por fuerza de la política cambiaria, tenían precios más elevados.⁷¹

El fortalecimiento del papel del Estado en la formación del capital industrial

Tal como sucedió en la mayor parte de América Latina, puede decirse que también en Brasil, hasta los primeros años de la década de los cincuenta, se dio en relación con el margen del capital internacional,⁷² a partir de los recursos proporcionados por el sector externo de la economía. Así fue posible mantener, casi sin caídas significativas, la importación de equipos, factor indispensable para asegurar el aumento de la capacidad productiva en escala superior a la que resultaría del reducido potencial de la industria nacional de bienes de producción.

En el caso de Brasil, durante el periodo en que se registró un comportamiento favorable de las exportaciones de café, el sector exportador funcionó como si fuera parte integrante del sector de bienes de producción, en la medida en que abastecía las divisas que permitieron la importación de equipos y de bienes de producción en general, necesarios para los procesos de industrialización en curso.

El ascenso al poder de Getúlio Vargas, a principios de 1951, marca verdaderamente, de acuerdo con la mayoría de los autores, el arranque de una política sistemática de industrialización, bajo la batuta del Estado y de la burguesía industrial, comercial, financiera, en unión con los grandes propietarios agrícolas que producían alimentos y materias primas para el mercado interno, así como con los nuevos grupos de la clase media y los sectores populares urbanos incorporados en el proceso de industrialización.⁷³

Para la continuación de este proceso, era preciso que la sustitución de importaciones se extendiera a la producción de bienes de equipo técnico, lo que implicaba una fuerte concentración en la formación de capital por parte del sector de bienes de producción, con la consecuente reducción en el consumo, si no en términos absolutos, por lo menos en términos relativos (la producción de bienes de consumo tendría que crecer a un ritmo menor que el de la producción total).

En una coyuntura en que cierta función *nacionalista* no favorecía la participación del capital extranjero en el esfuerzo de acumulación de capital, las exigencias de esta nueva fase de la ISI se basaban en el fortalecimiento de la presencia dinamizante del Estado en la economía, lo que evidenciaría,

ba, una vez más, la debilidad de la burguesía industrial y la necesidad de que el Estado capitalista interviniera para intentar suplir estas dificultades.

A semejanza de lo sucedido, históricamente, en la mayoría de los países exportadores de bienes primarios, el sistema bancario brasileño se había construido con capitales de importadores, exportadores y grandes comerciantes (los accionistas mayoritarios y cuentahabientes más importantes de los bancos comerciales), y se desarrolló en función del objetivo fundamental de proporcionar el papel de giro y los servicios indispensables para el buen funcionamiento del comercio, en especial el comercio internacional. No existían, pues, esquemas adecuados para que la industria y la agricultura obtuvieran créditos a largo plazo.⁷⁴

De ahí la importancia que asumió, durante 1952, la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), institución financiera del Estado, orientada precisamente hacia el logro de este último objetivo.⁷⁵ Establecido a instancias de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, con el fin de incrementar la modernización en la infraestructura indispensable para lograr el crecimiento económico, el BNDE absorbió, entre 1957 y 1961, más de 5% del ahorro total de la economía brasileña, buscando sus fondos en los ingresos de un porcentaje adicional (de tasa fija) sobre el impuesto a la renta y, cuando fuera necesario, en el depósito obligatorio de 4% de los fondos depositados en las Cajas Económicas, de 3% de los ingresos de la Providencia Social, y de 25% de las reservas técnicas de las compañías de seguros.

La constitución del BNDE significó un aumento importante en el paso de la industrialización no programada a la fase de la programación del desarrollo y de la articulación, entre las élites brasileñas y el gran capital internacional, para la definición de las bases políticas de tal programación. Así se inició lo que Luciano Martins llama la "interiorización de las relaciones de dependencia". En efecto, después de la muerte de Getúlio Vargas, la dirección del BNDE fue confiada a tecnócratas que estaban a favor de recurrir más ampliamente a la "cooperación internacional" y a un "desarrollo asociado" con Estados Unidos. De la dirección del Banco dependía el análisis de los proyectos de inversión y las peticiones de financiamiento para efectuar inversiones industriales del sector público, sobre todo aquellas que debían someterse a la apreciación de las instituciones financieras internacionales.⁷⁶

El peso de la creciente intervención del Estado en la economía puede basarse en el hecho de que la parte correspondiente al gasto público en el PNB aumentó de 17% en 1950 a 20.2% en 1954. La creación de PETROBÁS (en 1954) marca, a su vez, el punto más elevado de la tendencia "nacionalista" de la administración Vargas.⁷⁷

La fase de acelerada industrialización sustitutiva de importaciones

El fin de la guerra de Corea ocasionó un cambio en las condiciones internacionales. Los capitales extranjeros iban a desempeñar un papel decisivo

en el proceso de industrialización acelerado llevado a cabo en Brasil (y en otros países de América Latina) dentro del marco de la ISI.

La acentuación de las dificultades del sector externo y el recurso al capital extranjero

Efectivamente, a partir de mediados de los cincuenta desaparecieron las condiciones que favorecían las exportaciones brasileñas producidas en los años inmediatos al término de la segunda Guerra Mundial. Gracias al aumento en los precios internacionales del café, los ingresos de su exportación se duplicaron entre 1947 y 1950, garantizando el incremento de los ingresos de las exportaciones brasileñas, en dólares, en cerca de 15%, entre 1947-1948 y 1951-1952, a pesar de la brusca caída en las demás exportaciones.⁷⁸ Entre 1953 y 1960, por el contrario, los precios unitarios de las exportaciones brasileñas cayeron 37%, con lo cual se deterioraron los términos de intercambio y se redujo el poder de compra de las exportaciones.⁷⁹

Podría decirse también que los gobiernos brasileños, con el propósito de aliviar las dificultades en la balanza de pagos sin afectar la oferta interna de bienes importados hasta ese momento, optaron por incrementar la industrialización sustitutiva de importaciones (como una respuesta a los déficit en la balanza de pago y a las dificultades de la oferta de bienes, unos y otras resultado del debilitamiento de la capacidad de importación), en lugar de lanzarse al camino alternativo del aumento de las exportaciones (fortaleciendo su "especialización" de acuerdo con el principio de las ventajas relativas y continuando con la importación, mediante las divisas así obtenidas, de los bienes necesarios para alimentar convenientemente la oferta interna, sin acentuar la ya deficitaria situación de la balanza de pagos).

Por el contrario, podría decirse también que se practicó una política restrictiva de las exportaciones con base, por un lado, en la sobrevaluación del cruzeiro (y la correspondiente "devaluación" de las monedas extranjeras en términos del poder de compra de productos brasileños),⁸⁰ y con base, por otro lado, en el régimen de condicionamiento de las exportaciones, sujetas entre 1954 y 1961, a la liberación por parte de la CACEX (Cámara de Comercio Exterior), organismo que autorizaba las exportaciones (además del café) sólo cuando existieran las garantías de que el mercado interno se encontraba abastecido, y cuando los respectivos precios internos no subieran (al igual que el nivel de los precios internos fuera inferior a cotizaciones establecidas en el mercado mundial).⁸¹ Esta (aparente) aceptación de la vieja *teoría del excedente exportable* (*Exportable Surplus Theory of Trade*) por parte de los responsables de la política económica, pudo haberse traducido en un freno para la expansión de las exportaciones de bienes primarios, a partir de la segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años sesenta, en la medida en que se estimulaba el consumo interno y si no alentaba el aumento de la producción de tales bienes, reduciendo así el excedente que quedaba disponible para la exportación.⁸²

Esta "crisis" de las exportaciones se tradujo no sólo en la disminución del total de divisas disponibles frente a un considerable volumen de im-

portaciones difícilmente comprimibles, sino también en la reducción (sustancial) de los ingresos del Estado. Ello sucedía en un momento en que el proceso de crecimiento exigía que el sector público no redujera sus inversiones en las áreas de la infraestructura, de las industrias de base y de los servicios públicos, ni se cancelaran los gastos indispensables para intentar reducir las graves carencias en el dominio del llamado *capital fijo social* (condiciones de salud, educación y formación profesional de la mano de obra).

Sin embargo, la industrialización alteró las funciones de consumo de toda la economía, modificó la estructura de las importaciones y eliminó el "margen comprimible de las importaciones" (Raúl Prebisch),⁸³ acentuando, en consecuencia, la dependencia del crecimiento económico, en relación con la *capacidad de importación*. Ello permite comprender las tensiones económicas y sociales que acarreó, para países como Brasil (y también, en mayor o menor grado, Argentina, México, Chile y Colombia, en América Latina), el empeñarse en un crecimiento individual acelerado, en un período de escasez de divisas. Esto, ya fuera como consecuencia de la caída de la producción exportable, o bien como resultado de la caída del poder de compra en las exportaciones de bienes primarios.

En el plano económico, tales tensiones terminan por traducirse en considerables déficit tanto de ahorro como de la balanza de pagos, a los cuales sigue un fuerte proceso inflacionario alimentado después por sucesivas devaluaciones de las monedas nacionales (sobreevaluadas durante años, precisamente para facilitar la acumulación del capital en las industrias sustitutivas de importaciones), por medidas de corrección de tasas fiscales, por recurrir a la creación de moneda, por los ajustes necesarios al salario frente al alza del costo de la vida, etcétera.

Por lo que se refiere a Brasil, los déficit en el ahorro de la Unión crecieron sin interrupción a partir de 1953, alcanzando en 1960 cerca de 220 mil millones de cruzeiros (5.1% del PIB).⁸⁴ En cuanto a la situación de la balanza de pagos, los datos estadísticos muestran que, a partir de 1954, la balanza de pagos corriente sólo presentó un saldo positivo en 1956 (7 millones de dólares), para registrar saldos negativos en los otros años.⁸⁵ Si consideramos únicamente la balanza de pagos corriente, ésta presentaba en 1963 un déficit acumulado de -4 030 millones de dólares, siendo este déficit de -720 millones de dólares en lo que se refiere a la balanza de pagos total, gracias a los movimientos autónomos del capital. En consecuencia, la deuda externa de Brasil rebasaba, en 1963, los 3 000 millones de dólares, de la cual la mayor parte debía pagarse a corto y mediano plazos.⁸⁶ En cuanto a la evolución del proceso inflacionario —que se había mantenido a un ritmo modesto (al menos en el contexto de la experiencia brasileña) entre 1946 y 1949—, éste se aceleró durante los años cincuenta, agravándose considerablemente a finales de la década de los cincuenta y los primeros años de los sesenta, para alcanzar su punto más alto en 1963.⁸⁷

El recurrir al crédito externo ayudó a mantener durante algunos años la capacidad de importación. La política cambiaria —discriminatoria y "subvencionista"— de las industrias sustitutivas de importaciones, junto

con los resultados de la propia sustitución de importaciones en el campo de las materias primas, productos intermedios, piezas y componentes, y aun de bienes finales de capital, permitieron sostener la tasa de inversión y la propia tasa de crecimiento económico, a pesar de las dificultades producidas por el sector exportador y por la inflexibilidad de la estructura de las importaciones.

Muy pronto, sin embargo, una vez satisfechos los encargos externos y liquidadas las importaciones de los bienes de consumo indispensables y de los productos intermedios requeridos para la elaboración normal de las industrias instaladas, las divisas dejaron de ser suficientes para importar bienes de capital indispensables para concretar las nuevas inversiones. En este contexto, la caída de las utilidades externas y el consecuente estrangulamiento en la acumulación del capital colocaron al gobierno brasileño ante la siguiente alternativa: o se reducía el consumo a lo esencial y/o el ritmo de crecimiento industrial y de la actividad económica, o se tendría que recurrir cada vez más al endeudamiento externo y/o a facilitar la entrada de las grandes empresas multinacionales.

Estas condiciones obligaron a la clase dirigente y al gobierno "desarrollista" brasileño a abandonar la postura de nacionalismo económico que habían mantenido hasta ese momento, para permitir la participación de las empresas multinacionales (que ofrecieron atractivos dividendos) en la industria, e iniciar el camino del endeudamiento externo. Esta situación alcanzó su punto más alto con Kubitschek (electo, entre tanto, con el apoyo de los sectores "nacionalistas"...), quien nada hizo por disminuir la situación de dependencia de las importaciones en que se encontraba la economía brasileña, ni por implantar una política de exportaciones que hiciera salir a la industria cafetalera del estancamiento en que se encontraba.

Es evidente que la penetración de capitales extranjeros en la economía brasileña, sobre todo en la industria, no es un hecho nuevo. La presencia de capitales extranjeros fue considerable en el financiamiento de las primeras industrias implantadas en Brasil, a finales del siglo XIX, y no es menos importante en la tendencia a la industrialización que se llevó a cabo en los años treinta.⁸⁸ Es también claro que el capital extranjero no estuvo del todo ausente durante el gobierno de Vargas, periodo en el cual el *desarrollismo* de inspiración *nacionalista* se difundió más.⁸⁹

Sin embargo, como ya vimos, a mediados de los años cincuenta desaparecieron las condiciones que, durante algún tiempo, habían permitido la acumulación del capital en la industria, fundamentalmente, con base en los ingresos del sector externo de la economía.

Por las mismas fechas, podía considerarse más o menos concluido el periodo de esfuerzo de reconstrucción más importante de los países capitalistas europeos, que absorbió —en los años posteriores a 1945— cerca de 68% de la exportación de capitales estadounidenses. Este capital ya se encontraba disponible para ocupar posiciones en los países latinoamericanos semindustrializados —cuyas industrias comenzaron entonces el ciclo de integración decisiva en el circuito internacional del capital—⁹⁰, y en breve llegaría a los capitales europeos y japoneses.

En tales condiciones, un país como Brasil ofrecía a las multinacionales las ventajas de sus riquezas naturales y de un mercado interno con una dimensión sin paralelo en América Latina. Bastaba que el Estado generara un *clima* favorable para el ingreso de esos capitales, tarea que el gobierno interino de Café Filho comenzó a llevar a cabo. Así, por medio de la célebre Introducción 113 de la SUMOC, se concedieron pingües beneficios en el cambio de moneda y en las exenciones fiscales, tanto en las facilidades para que las compañías extranjeras efectuaran inversiones como en lo relativo a las remesas al exterior de sus ganancias.

En efecto, los inversionistas extranjeros fueron autorizados para importar equipo técnico, sin ningún depósito en divisas, siempre y cuando las empresas respectivas fueran consideradas de particular importancia para el desarrollo económico del país.

Más aún, los inversionistas extranjeros podían importar equipos usados, parcial o totalmente amortizados e incluso obsoletos, ya que el gobierno brasileño se comprometía a aceptarlos como si fueran inversiones directas efectuadas en divisas, con un monto igual al valor del producto nuevo.

De esta manera, las empresas multinacionales obtenían una aplicación totalmente lucrativa de sus equipos (y tecnología) ya amortizados, los que en sus países de origen serían inservibles tendrían un valor muy inferior al que se le atribuía a su llegada a Brasil, gracias a la exención de impuestos federales y locales de que gozaban, aun después de varios años de haber comenzado a trabajar.

Las grandes empresas multinacionales tuvieron, así, grandes facilidades para renovar la tecnología de las unidades de producción de sus casas matrices, obtuvieron enormes utilidades de capital, conquistaron el mercado brasileño y, además, se beneficiaron del "capital político", debido a la difusión de su imagen como factor de progreso en la economía brasileña.⁹¹

Por otra parte, el Estado garantizaba una tasa de cambio preferencial para el envío, hacia el exterior, de sus ganancias, así como amortizaciones hasta de 10% del capital registrado, calculando su monto con base en la tasa de cambio del mercado libre, lo que significaba un aumento sustancial de la tasa de utilidad en las inversiones, en términos de moneda extranjera. Asimismo, el monto del valor del equipo importado con exención de la cobertura en divisas se consideraba como ahorro externo, junto con las reinversiones efectuadas, lo que ampliaba en considerable medida el monto de las divisas que podrían ser enviadas fuera de Brasil, como utilidades.

Sin embargo, el clima se hizo particularmente favorable a partir del momento en que el *Plan de Metas* del gobierno de Kubitschek (1956-1960), junto con la construcción de Brasilia (que, en el periodo de 1957 a 1962 absorbió cerca de las dos terceras partes del PIB del país),⁹² trató de intensificar el ritmo de la industrialización por sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero (autos, electrodomésticos, etc.), y de bienes intermedios (siderurgia, aluminio, combustibles líquidos, y celulosa de papel, etcétera).⁹³

Como consecuencia de tal política, los ingresos líquidos de capitales destinados a inversiones directas aumentaron sustancialmente, aun cuando el

crédito haya sido, durante ese periodo, la gran fuente de financiamiento en divisas por parte del gobierno brasileño, representando 80% del capital extranjero que ingresó a Brasil entre 1955 y 1960.⁹⁴

La presencia del capital extranjero ocurrida mediante el ingreso líquido de capitales, pero, sobre todo, por medio de la importación de tecnología, es un elemento indispensable para comprender la forma en que el "desarrollismo" sobrevivió al suicidio de Vargas (que llegó a simbolizar su trágico fin).

Francisco Oliveira menciona que el ahorro externo no rebasó nunca 5% del ahorro efectuado en Brasil durante el periodo correspondiente al *Plan de Metas*, lo que da una idea de los montos efectivos en los ingresos líquidos de capitales.⁹⁵ De cualquier manera, los ingresos de capital extranjero constituyeron un considerable porcentaje de las entradas totales en Brasil por concepto de divisas. Si en el periodo de 1948 a 1952, los ingresos de capital representaron apenas 3.2% de los ingresos totales por divisas, este porcentaje subió a 14% en 1953-1957, y a 29 en 1958-1962, para elevarse mucho más en los años siguientes (22.2% en 1963-1967; 40.2% en 1968-1972 y 44.8% en 1973-1976).⁹⁶ Este hecho significó un progresivo deterioro de la dependencia en el proceso de acumulación de capital, en relación con el ingreso de los capitales extranjeros.

Por otro lado, como ya mencionamos, los capitales extranjeros entran a Brasil bajo la forma de préstamos y financiamiento, y no como inversiones directas. En el resto de este capítulo se destacará, a semejanza de lo acontecido en América Latina,⁹⁷ la presencia del capital estadounidense, aunque también deben señalarse los capitales británicos, holandeses, franceses, japoneses y los de Alemania Federal. Sin embargo, a partir de la información proporcionada por la CEPAL⁹⁸ puede concluirse que, en el periodo de 1955 a 1961, las inversiones de Estados Unidos en Brasil representaban 46.5% del total de la inversión extranjera, y que los capitales estadounidenses tuvieron una participación de 38.9% en el financiamiento efectuado por capitales extranjeros en proyectos específicos.⁹⁹

Por lo que se refiere a la penetración de la tecnología por medio de las multinacionales, es importante señalar que los empresarios brasileños siempre prefirieron asociarse con el capital extranjero, para obtener la tecnología de que carecían. El Estado, por su parte, nunca definió una política científica y tecnológica, en las universidades o fuera de ellas, teniendo en cuenta las necesidades que se derivaban de la acumulación del capital y del desarrollo económico en un país como Brasil; y jamás estableció reglas en cuanto a su presencia y actuación en el proceso de acumulación capitalista en el sentido de intervenir como intermediario en la adquisición de tecnología entre el "capitalismo nacional" y las multinacionales. Por el contrario (en la época del *Plan de Metas* y después de 1964), facilitó la entrada de empresas extranjeras y de su tecnología, empresas a las cuales se asociaron en ocasiones tanto el Estado como el gran capital brasileño. Aquí radica la gran diferencia entre el proceso brasileño y lo sucedido en Japón (que con frecuencia se quiere comparar con el Brasil actual) durante el periodo de acumulación de capital más intensa.¹⁰⁰

Es necesario apreciar la presencia del capital extranjero en la economía brasileña, ya que, a partir de mediados de los años cincuenta, comienza a ser más clara la tendencia del capital extranjero a asentarse en Brasil, como una forma de reservar para sí el control del nuevo *sector dinámico* de la economía brasileña,¹⁰¹ mediante la concentración de sus inversiones en las industrias estratégicas productoras de bienes intermedios y de bienes de consumo duraderos (precisamente aquellas a las que el *Plan de Metas* daba prioridad).

Fue el periodo de desarrollo de las industrias de electrodomésticos y de la industria automotriz, en el marco de lo que F. H. Cardoso llama la "internacionalización del mercado interno".¹⁰² Las inversiones extranjeras marcan el "estilo de desarrollo" (desde luego siguiendo sus propios intereses), imponiendo sus preferencias en materia de tecnología, de estructuras productivas y de estructura de demanda (y, en consecuencia, la propia estructura de distribución de utilidades, altamente regresiva, como convenía a las empresas orientadas hacia la producción de bienes accesibles, en países como Brasil, sólo para un pequeño grupo de ricos), relegando a las empresas "nacionales" a la posición secundaria que les hacía quedar confinadas en sectores de bienes de consumo corriente (donde los flujos tecnológicos y el lanzamiento de nuevos productos poco importan), y dictando (directa e indirectamente) la política económica del Estado.

*El papel del Estado en el marco del "modelo de desarrollo asociado dependiente."
El "Plan de Metas"*

La presencia del Estado como rector de la política económica y como agente económico es otro de los elementos esenciales para comprender el paso del modelo de *acumulación horizontal* hacia una nueva fase de industrialización caracterizada por una mayor integración y complementariedad de las inversiones en la industria, y por su ampliación, en escala apreciable, al sector de bienes de producción.

Ya sea por medio de la política cambiaria y de control de importaciones, o mediante el control del capital financiero, el gobierno constituyó el elemento fundamental en la movilización de los recursos financieros y de la transferencia de recursos reales y de recursos financieros a la inversión en infraestructuras productivas y en el establecimiento de nuevas industrias.¹⁰³

A partir de 1956, la construcción de Brasilia y la apertura de la red ferroviaria que uniría a la nueva capital federal con varias capitales estatales, permitieron la integración en la agricultura capitalista, de grandes áreas hasta entonces inexploradas o confinadas a una agricultura de subsistencia; y, al unificarse por primera vez el mercado nacional, ofrecieron condiciones más ventajosas para la gran industria de la región centro-sur, provocando la crisis de las empresas industriales establecidas en las zonas interiores "periféricas".

Sin embargo, el Estado intervino en forma decisiva, mediante un vasto programa de inversiones públicas integradas y complementarias, las cua-

les, al esparcirse por sectores estratégicos, procuraron asegurar una cierta racionalidad a la expansión industrial, funcionando como apoyo y complemento de las inversiones efectuadas por el capital extranjero, por medio de las multinacionales.¹⁰⁴ En efecto, si el Estado invertía en la construcción de carreteras o en otros sistemas de transporte terrestre o pluvial, el capital extranjero lo hacía en material de transporte; si el Estado invertía en la siderurgia, en la construcción y obras públicas, el capital extranjero en maquinaria pesada; o bien si el Estado invertía en el desarrollo de la producción y distribución de energía eléctrica, las multinacionales invertían en la producción de material y aparatos eléctricos; o si el Estado financiaba la exploración, explotación y refinamiento de petróleo, las multinacionales se instalaban en el sector químico.

El programa de inversiones en infraestructuras e industrias de base previsto en el *Plan de Metas*, provocó "una verdadera onda de innovaciones schumpeterianas" (J. M. Cardoso de Mello), que alteró sustancialmente la estructura del sistema productivo y aumentó la capacidad productiva del sector de bienes de producción y del de bienes de consumo duradero en mayor medida que la demanda que existía antes, arrastrando consigo al sector de la industria que producía bienes de consumo corriente.

En ese periodo, las inversiones del Estado constituyeron un verdadero motor del crecimiento económico, porque estimularon las inversiones privadas al proporcionarles economías externas baratas y un aumento en la demanda. Así se lanzaban las bases de la *solidaridad orgánica* entre el Estado y las grandes empresas multinacionales extranjeras, en un marco que algunos llaman el *modelo de desarrollo asociado dependiente*, al mismo tiempo que se ampliaban las posibilidades de desarrollo para los sectores que pudiera establecer el capital privado nacional.

Incapaz de reunir, por sí mismo o asociado con el Estado, los capitales y la tecnología indispensables para incrementar el sector de bienes de producción (a no ser dentro de un esquema que acabaría por concretar en el Estado el control exclusivo de toda la actividad económica fundamental), la clase dirigente brasileña estimuló la participación del capital privado extranjero con el fin de mantener relativamente limitado el papel del Estado como empresario y, al mismo tiempo, para preservar el sistema de dominio asegurado por el Estado.¹⁰⁵ La nueva fase de industrialización sustitutiva de importaciones, iniciada a mediados de los años cincuenta, se asienta así en una "profunda solidaridad, a nivel de la acumulación, entre el Estado, empresa nacional y empresa internacional, lo que desde luego no elimina las fricciones de orden secundario".¹⁰⁶

LA INFLACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO
DE LA INDUSTRIALIZACIÓN BRASILEÑA:
"LA TERCERA ONDA INFLACIONARIA"

El *Plan de Metas* había previsto una suma global de inversiones, para el periodo 1957-1961, calculada en 335 800 millones de cruzeiros, de los cua-

les 2 318 500 millones serían destinados a la importación de bienes y servicios.¹⁰⁷

Un esfuerzo de inversión de tal envergadura, por su misma naturaleza, se enfrentaba con el problema de su forma de financiamiento, sobre todo en lo que se refiere a las inversiones estratégicas confiadas al Estado y a las empresas públicas. En efecto, se atribuía al sector público, además de la construcción de Brasilia, la responsabilidad de un largo programa de inversiones en el área de infraestructura (producción de energía, construcción de carreteras, transporte público), así como de las industrias de bienes de producción.

*Las exigencias del "Plan de Metas"
y la capacidad de respuesta de la economía brasileña*

Desde luego, un programa de este tipo aconsejaría no descuidar el sector exportador, que seguía siendo necesario como complemento de la producción interna de equipos y otros bienes de producción. Por lo demás, y en condiciones semejantes a las de Brasil a mediados de los años cincuenta, el control de cambios y del comercio externo se consideraba el *locus classicus* de la intervención gubernamental, que estaba orientada hacia la transferencia de recursos reales y financieros de uno a otro sector de la economía. Como ya observamos, el gobierno de Brasil no fue ajeno a esta regla.¹⁰⁸

No obstante, a partir de 1954 la importancia de los recursos que podían ser captados por medio de la *confiscación cambiaria* se redujo, sobre todo como consecuencia de la baja de los precios en dólares de las exportaciones brasileñas, en especial sobre el café.¹⁰⁹

Pero, en realidad, el volumen de las exportaciones brasileñas casi no se incrementó desde 1950, y los términos del intercambio se deterioraron de manera notable a partir de 1954. Por lo mismo, no es sorprendente que, durante los años cincuenta, los ingresos en dólares por conceptos de exportaciones se hayan estancado, y que la capacidad corriente de importación haya disminuido. Los ingresos líquidos de capitales efectuados mientras tanto, sólo consiguieron mantener el nivel de la capacidad total de importación, en un periodo en que el gobierno insistía en un proceso de desarrollo acelerado de las industrias ligadas a las infraestructuras de la base y a la producción de bienes de producción.¹¹⁰

Por otro lado, el apoyo al sector cafetalero, mediante la fijación de precios mínimos de garantía, y de la adquisición por parte del Estado de los excedentes no exportables, acabó por obligar al gobierno a "subsidiar" ese sector por medio de la emisión de moneda, en un esfuerzo financiero que, entre 1954 y 1960, absorbió en promedio los recursos equivalentes a 1.32% del PNB (0.61% en 1954; 2.77% en 1959).¹¹¹

Por lo que se refiere a las inversiones programadas para el sector público, se trataba de inversiones que no provocarían en forma directa, al menos a corto plazo, ningún aumento en la producción de bienes de consumo, aun cuando se tradujeran en la distribución de elevadas sumas de ingresos monetarios. Por el contrario, llevar a cabo tal programa de inver-

siones obligaría a transferir una buena parte de los recursos reales y financieros, disponibles en el sector productor de bienes de consumo, hacia el sector productor de bienes de producción, sacrificando así la producción de bienes de consumo interno en favor del aumento en la acumulación del capital.¹¹²

A mediados de los años cincuenta, Brasil no disponía de un mercado de capitales mínimamente estructurado que asegurara la transferencia intersectorial de los recursos indispensables, para que se efectuaran las transformaciones en la estructura productiva, presupuestas en las prioridades definidas por el *Plan de Metas*. Por lo mismo, era natural que el Estado adquiriera mayor importancia y tomara bajo su control la redistribución de recursos que, teóricamente en un sistema capitalista, debería ser competencia del mercado de capitales. Y no cabe duda de que el Estado brasileño se transformó, a partir de mediados de los cincuenta en el verdadero motor de la acumulación de capital.¹¹³

Pero Brasil tampoco contaba con un sistema fiscal eficiente que redistribuyera los recursos que pudieran servir al objetivo prioritario de la industrialización, la cual se sobrepuso claramente, a partir de 1956, a las consideraciones relacionadas con la estabilidad y con la distribución del ingreso. Durante los años cincuenta, la estructura del sistema fiscal mantuvo su carácter regresivo, acentuándose inclusive el peso relativo de los impuestos indirectos. Más adelante veremos que ni aun dentro del gobierno de Goulart fue políticamente posible aprobar la forma fiscal contenida en el *Plan Trienal* como instrumento central de la política antinflacionaria y de la política de desarrollo económico ahí contenida.¹¹⁴

El "Plan de Metas" presupone la inflación

El *Plan de Metas* contenía un gigantesco programa de inversiones en infraestructura y en las industrias de base, mas no presentaba ningún esquema estructurado para reducir el consumo en favor de la inversión. Pero es evidente que el sacrificio del consumo era inevitable: sólo así podrían obtenerse los recursos reales, indispensables para alcanzar los objetivos definidos por el gobierno de Kubitschek.

Sin embargo, es bien sabido que, en el sistema capitalista, no es fácil restringir el consumo de los capitalistas y mucho menos en sociedades de estructura oligárquica, como la brasileña. Debe añadirse que la prioridad concedida a la industria automotriz y a otras industrias de bienes de consumo de sus compradores efectivos y potenciales (los grupos más ricos de la población). La publicidad, el efecto de imitación y la presión de las grandes empresas productoras de tales bienes, a fin de obtener facilidades en la concesión de crédito al consumo habrían de traducirse, de cualquier forma, en una mayor propensión al consumo, por parte de los grupos sociales con ingresos más o menos elevados.

Aún queda la alternativa de hacer disminuir el consumo de las clases trabajadoras urbanas, dado que la población rural vivía básicamente en moldes de economía de autoconsumo y su nivel de vida ya no sufría nin-

guna restricción. En pocas palabras, las grandes masas urbanas constituían la base del electorado brasileño y la base de apoyo de los gobiernos populistas. Un gobierno que se basara en la legitimidad democrática no podría, por lo mismo, imponer una política que congelara los salarios.

En un país que no dispone de un mercado de capitales organizados ni de un sistema fiscal moderno y eficiente, que tampoco se beneficia de un sector exportador (debido a la expansión que está empeñado en promover, dentro de un marco capitalista), ni de un proceso de industrialización acelerada —porque piensa que es la única vía para rebasar los obstáculos y lograr su desarrollo—, no se puede evitar la inflación, ni forzar la reducción de los consumos de las clases trabajadoras sin que el gobierno pague el precio político de atacar abiertamente su poder de compra. Ésta fue, claramente, la opción implícita en el *Plan de Metas*: utilizar la inflación para obligar a las clases trabajadoras a financiar la acumulación capitalista en el sector de bienes de producción.

El hecho de que la industrialización se desarrollara bajo una elevada protección del mercado interno y sin ningún objetivo definido de exportación en productos industriales,¹¹⁵ en el marco del *crecimiento hacia adentro* que caracterizó esa fase de la ISI en Brasil, facilitó que se aceptara la inflación. Ello, debido a que ésta prácticamente no afectaba las exportaciones tradicionales ni la posibilidad de que los precios industriales fueran más elevados en el mercado interno que en los mercados internacionales, por lo que el mercado brasileño no se abría a la competencia de los productos extranjeros similares a los producidos dentro de Brasil.

Ya sabemos que la inflación no es un fenómeno nuevo en Brasil. Hace poco vimos que se manifestó durante los años cuarenta, pero que el ritmo del alza en los precios se aceleró a partir de 1950 y con mayor intensidad al final de los cincuenta y los primeros años de la década de los sesenta, hasta 1963-1964.¹¹⁶

Los problemas estructurales y la inflación brasileña

Los intentos por explicar la inflación en los países latinoamericanos que más avanzaron en el camino de la industrialización se efectuaron, en buena medida, y como mencionamos en el capítulo anterior, en el marco de la polémica entre el monetarismo y el estructuralismo latinoamericanos. Naturalmente, el reflejo de esta polémica alcanzó a Brasil.

Ya vimos que el desarrollo industrial de este país se aceleró, en periodos sucesivos, como respuesta a crisis más o menos profundas del sector exportador y en un ambiente interno caracterizado por una estructura social y política que no permitió, aun después de la Revolución de 1930, la clara definición de una política de desarrollo apoyada en la industria.

La industrialización fue desarrollándose, pues, en condiciones históricas que ni siquiera permitían eliminar los obstáculos políticos que impedían su plena expansión, constituyendo, en los años treinta, un mero subproducto de la política de apoyo al sector cafetalero. Naturalmente, este "estrangulamiento institucional" inicial acentuó de alguna manera toda una serie de

distorsiones y “cuellos de botella” que, bajo condiciones normales, surgirían durante el proceso de industrialización acelerada de un país subdesarrollado, caracterizado por rápidos y profundos cambios en la estructura de la demanda global, que pueden no estar acompañadas por las adaptaciones necesarias en las estructuras productivas y de oferta. Es evidente que estas distorsiones y “cuellos de botella” contribuyeron a generar varios factores y políticas (o ausencia de políticas) de desarrollo de naturaleza inflacionaria, y por lo mismo la inflación pudo haber sido un elemento indispensable para ayudar a la industria capitalista a vencer los obstáculos políticos para su desarrollo.

En las condiciones históricas en que se llevó a cabo la industrialización en Brasil (y en otros países de América Latina), la sustitución de importaciones apareció como la vía más rápida para redondear los obstáculos institucionales inherentes a la propia industrialización, precisamente porque la ISI era (y fue) compatible con el apoyo de ciertas estructuras económicas y sociales en que se basaban los intereses que estaban en contra de la industrialización.

Como veremos en el siguiente capítulo, por una u otra razón, la ISI ha sido acusada de desencadenar (o favorecer) procesos inflacionarios.¹¹⁷

Las deficiencias del sector agrícola

En el caso específico de Brasil, es bien sabido que éste “emprendió su industrialización sin remodelar *previamente* las relaciones de producción en la agricultura”. Esto significa que “el capitalismo brasileño se desarrolla en condiciones especiales —*condiciones que no le son propias*—”. Así lo reconoce Ignácio Rangel, investigador que rechaza las tesis estructuralistas sobre la inflación brasileña.¹¹⁸

Los autores han discutido si una de las causas de la inflación en Brasil habría sido la inelasticidad de la oferta del sector agrícola, como pretenden los estructuralistas (Celso Furtado, por ejemplo).

Ignácio Rangel¹¹⁹ y Raouf Kahil, entre otros, responden negativamente. Este último se esfuerza por demostrar, con base en un paciente análisis estadístico, que el crecimiento de la producción agrícola durante el periodo de 1947 a 1963 fue, en conjunto, adecuado al crecimiento acelerado de la población rural y urbana, así como al crecimiento del ingreso real per cápita, a pesar del arcaico y deficiente sistema de aprovechamiento de la tierra.¹²⁰

Otros autores sustentan, sin embargo, que entre los *structural bottlenecks* [“*cuellos de botella*” estructurales], presentes en la realidad brasileña y responsables del alza en los precios, se encuentra el atraso en la producción agrícola y el sistema de distribución y comercialización de los productos agrícolas.¹²¹

La importancia del carácter oligopsónico-oligopólico de las estructuras de comercialización de los productos agrícolas, tanto en lo que se refiere al alza en los precios de estos productos en el mercado interno, como en lo relativo a la falta de respuesta de la oferta de los productores al alza de los

precios para el consumidor, es reconocida incluso por los autores que niegan la inelasticidad de la oferta del sector agrícola en Brasil.

Ahora bien, pensamos que esta negativa organización de los mercados de productos agrícolas —que constituye, por sí misma, una *deficiencia estructural* importante— es explicable, en buena medida, a partir de las deficientes estructuras de exploración de la tierra, además de la permanencia de otros factores que condicionan y limitan el desarrollo de la agricultura, sobre todo la falta o escasez de infraestructuras necesarias para almacenar y conservar los productos, así como las deficiencias en el dominio de las vías de comunicación y de los medios de transporte, que dificultan el acceso de los productos al mercado de los consumidores e impiden una perfecta integración económica del espacio nacional.

Éstos son los auténticos *cuellos de botella* que impidieron el aumento en la producción agrícola destinada al mercado y que, por lo mismo, tal vez contribuyeron a la relativa escasez de productos alimenticios en los grandes centros urbanos, para generar, por esa vía, presiones inflacionarias de raíz estructural.¹²²

La verdad —que no vimos respondida en ningún autor— es que, durante el periodo de la posguerra, la producción agrícola aumentó más lentamente que la producción en la industria y en otros sectores de actividad económica (esto resulta del cuadro que se muestra al pie, elaborado con base en datos recopilados en Raouf Kahil¹²³). Varios autores destacan un alza más acentuada de los precios agrícolas frente a los precios de los productos industriales y las presiones inflacionarias que resultaron de tal alza.¹²⁴

Este atraso en el desarrollo de la agricultura y de las zonas rurales conllevaba, además, otras implicaciones que generaron presiones inflacionarias, las que a su vez se tradujeron directamente en el alza de los precios de los productos agrícolas. Este atraso significó bajísimos niveles de productividad en el sector agrícola, con la correlativa alza de los costos y pérdida de producción potencial, al mismo tiempo que mantuvo a muchos miles de millones de personas en una situación de pobreza acentuada, muchas veces al margen de la economía monetaria, impidiendo así la ampliación del mercado interno. Es evidente que la estrechez del mercado condicionó el desarrollo de las industrias e impidió que se recurriera a las economías de escala en algunos sectores, a las ventajas derivadas de una “especialización” más acentuada del sector industrial (que podría crecer horizontalmente, sin una excesiva diversificación de las estructuras productivas que se registró y que en ocasiones se atribuyó, de manera simplista, a los propios mecanismos de la ISI), y a las ventajas inherentes a una mayor integración vertical del tejido industrial brasileño. La pérdida de estas ventajas equivale, es cierto, al alza en los costos de producción, con los cuales se acentuó la tendencia a niveles de precios elevados en los productos industriales destinados al mercado interno.

Las deficiencias en el área del capital fijo social

Sin embargo, en un país subdesarrollado, un proceso de industrialización acelerada no dejará de suscitar muchos otros "cuellos de botella", además de los que pudieran resultar de las deficientes estructuras agrarias y de la inelasticidad de la oferta de los productos agrícolas. Y nos parece indudable que Brasil demuestra este proceso, en el que los autores señalan varias *deficiencias estructurales* que, de un modo u otro, hacen más rígida la oferta y obstaculizan el desarrollo armonioso de la economía, estando, por lo mismo, en el origen de las presiones inflacionarias de raíz estructural.

Entre estas deficiencias estructurales, los autores señalan aquellas que se vinculan con la falta de un sistema de capacitación que pueda corresponder, cualitativa y cuantitativamente, a las exigencias de una tecnología industrial cada vez más compleja. Este vacío, además de otras consecuencias, se tradujo en bajos índices de productividad en varios sectores de la economía y en la incapacidad de desarrollar una tecnología propia, o de adoptar tecnologías ajenas.

Otros puntos críticos radican en el atraso con que la producción y distribución de energía eléctrica respondió a las crecientes necesidades derivadas del mismo desarrollo industrial, así como en la falta de redes de comunicación y naturaleza "colonial" de su trazo, más bien concebido para unir las diversas regiones del país al mercado externo que para buscar la integración económica del espacio nacional. Es evidente que de ello resultaron graves obstáculos para la circulación de bienes (favoreciendo así la pervivencia de situaciones de tipo "monopolista" a escala regional), o para la ampliación del mercado interno. Esto trajo como consecuencia que se impidiera la utilización plena de la capacidad instalada en determinados sectores, que no se incentivara el aumento de la capacidad productiva en otras áreas, y que se limitara la oferta de bienes y servicios para contribuir el alza en costos y precios.¹²⁵

Las deficiencias del mercado de capitales

Sin embargo, no son éstas las deficiencias estructurales a las que debe enfrentarse el proceso de industrialización en Brasil. Algunas de ellas adquirieron una importancia especial a mediados de los años cincuenta, precisamente cuando el gobierno adoptó la *alternativa política* de acelerar el ritmo de industrialización, y obedecer al *slogan-objetivo* de conseguir "cincuenta años de desarrollo en los cinco años del gobierno de Kubitscheck". En este caso se encuentran las dificultades resultantes de las condiciones del sector exportador (*import bottleneck*) y las dificultades inherentes a la falta de un mercado de capitales que pudiera desempeñar las funciones que por lo común corresponden a una economía capitalista.

El reconocimiento de la inexistencia de estructuras financieras capaces de asegurar financiamientos a largo plazo dio lugar a la creación del BNDE, en 1952.

De cualquier modo, el BNDE no podía dar respuesta a las crecientes necesidades de financiamiento en un periodo de desarrollo acelerado, porque sus créditos se reservaban para el sector público y para las empresas instaladas, o por instalar, en los sectores industriales considerados prioritarios, en especial después de que el *Plan de Metas* entró en vigor.¹²⁶

De ahí que la gran mayoría de las empresas se viera forzada a financiar sus propias inversiones, mediante las utilidades no distribuidas, recurriendo a la banca comercial para obtener el capital de trabajo.¹²⁷ Por ello, el sistema tuvo que asegurar elevados márgenes de utilidades para las empresas. De entre éstas, las que contaban con un mayor poder de mercado adoptaron una política de *mark up*, tomando en cuenta las necesidades de financiamiento de las futuras inversiones lo que configuró una tendencia al alza de precios, facilitada por la estructura oligopolista de varios sectores industriales y por la enorme protección del mercado interno. Es ésta también la razón de que, finalmente, el Estado se viera obligado a asumir un papel más activo en la creación de medios de financiamiento para las "inversiones que pudieran romper los cuellos de botella" (Ignácio Rangel) y las inversiones en las industrias "dinámicas".¹²⁸

Las deficiencias del sector externo

Algunos autores sostienen que el deficiente comportamiento de las exportaciones brasileñas —a partir de mediados de los años cincuenta— es consecuencia de la inflación y de una política económica equivocada en relación con las exportaciones, y cualquier reducción en la capacidad de importación habría sido resultado de ello, ya que las pérdidas provocadas por el deterioro en los términos del intercambio fueron compensadas, mientras tanto, por el flujo del capital extranjero autónomo.¹²⁹ No obstante, nuestras conclusiones son completamente distintas.

Ya vimos que, salvo cierto periodo en la segunda Guerra Mundial en que Brasil exportó productos de la industria textil, las exportaciones brasileñas constaban básicamente de bienes primarios, y que su baja a partir del término de la Guerra de Corea se debió en esencia, a factores relacionados con la demanda de esos bienes por parte de los países capitalistas, factores que escapan casi por completo al control de los países exportadores primarios.¹³⁰ Entre 1953 y 1962, la producción de café aumentó 50%, mientras que el aumento de las exportaciones no fue superior a 10%.¹³¹ Es evidente que el hecho de mantener el nivel del ingreso y del empleo en el sector cafetalero obligó al gobierno a financiar, por medio de la emisión de moneda la constitución de voluminosos acervos que no podían venderse o eran vendidos a precios inferiores al costo.

Por lo que se refiere a la capacidad de importación, ya dijimos que los ingresos líquidos de capital, a partir de 1956, apenas consiguieron mantener el nivel de la capacidad total de importación del periodo anterior, lo que casi no representa nada en comparación con las crecientes exigencias del vasto programa de inversiones puesto en marcha por el *Plan de Metas*. De cualquier modo, como veremos más adelante la abolición del sistema

de "subasta de divisas" por el gobierno de Jânio Quadros, en 1961, acabaría con las posibilidades de la *confiscación cambiaria*, acentuando las dificultades de financiamiento del sector público y presionando para recurrir a la emisión de moneda en forma más intensiva.¹³²

Por ello, nos parece correcto el análisis hecho en 1963 en el *Plan Trienal*, donde se afirma que "la insuficiencia crónica de Brasil en su capacidad de importación (...) constituyó el principal origen de las presiones inflacionarias, que fueron más intensas aún con los esfuerzos necesarios para transferir ingresos en favor del sector exportador".¹³³

Lo inadecuado del sistema fiscal

Los autores señalan los bloqueos producidos por un sistema fiscal ineficiente como otro de los factores estructurales que, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, "obligaron" al gobierno a recurrir a la emisión de moneda y así enfrentar las responsabilidades asumidas por el campo de la formación del capital, y condujeron, por lo mismo, a la acentuación de la inflación como "mecanismo heterodoxo de financiamiento" (Ma. da Conceição Tavares). En efecto, aun cuando el total de los ingresos federales provenientes de los impuestos aumentara de 9% del PNB en 1950 a 14% en 1963, la verdad es que no fue suficiente para corresponder a la expansión del gasto del Estado. Es verdad que éste, el Estado originó deudas mayores al aumento de los impuestos indirectos, las que provocaron directamente el alza de los precios al consumidor.¹³⁴

Celso Furtado no duda en afirmar que la causa de la inflación a partir de mediados de los años cincuenta reside precisamente en el profundo desequilibrio del sector público, el cual enfrentaba la necesidad de financiar enormes gastos sin que el aparato y el sistema fiscal sufrieran las reformas adecuadas.¹³⁵

Los factores histórico-estructurales y la opción política por la inflación como mecanismo de financiamiento

Pensamos que el marco estructural que se mencionó en forma breve, generó un ambiente favorable para que aparecieran presiones inflacionarias y para que se desencadenara un proceso de inflación que de esta manera, se presenta como un fenómeno perfectamente comprensible (diríamos que casi inevitable), en un país subdesarrollado empeñado en acelerar el ritmo de industrialización y en un crecimiento económico con moldes capitalistas. En este sentido, será adecuado decir, junto con Ma. da Conceição Tavares, que la inflación, en el caso de Brasil, aparece como "un fenómeno solidario con su modelo histórico de desarrollo".¹³⁶

Los puntos críticos que se fueron creando y aumentando durante el proceso de industrialización, sobre todo en el dominio del capital fijo social y de las industrias de base, amenazaban la propia continuidad del crecimiento económico, lo que desencadenó presiones de naturaleza económica y política para romper los mencionados "cuellos de botella". La

necesidad de evitar el estacamiento económico que pudiera derivarse de ellos, y de generar condiciones más favorables para un desarrollo acelerado, explica la decisión del gobierno de Kubitschek de estructurar y poner en marcha un ambicioso proyecto de obras públicas (Brasilia, como su ejemplo más espectacular), así como un vasto programa de inversiones dirigidas a ampliar y mejorar el capital fijo social (energía, transporte y comunicaciones) y las industrias de base (fierro, acero, petróleo, químicos).

Estas inversiones generaron una demanda interindustrial que funcionó, hasta 1961, como principal factor dinamizante del crecimiento económico (más importante, durante este periodo, que las industrias productoras de bienes de consumo duraderos), al mismo tiempo que las economías externas resultantes de ellas propiciaban costos más favorables, que inducirían nuevas inversiones productivas en varios sectores de la industria.¹³⁷

Sin embargo, fue la decisión de continuar con ese programa de inversiones "que rompían los 'cuellos de botella'" y la que, en las condiciones concretas de la sociedad y economía brasileñas de mediados de los años cincuenta, dio origen a enormes déficit públicos y a la expansión del crédito concedido por el sistema bancario a los sectores privado y público, déficit financiados y crédito alimentado en gran parte mediante la emisión de dinero por parte del gobierno. Éstas fueron las *causas inmediatas de la inflación* en el periodo en estudio, pero el surgimiento del déficit público, la expansión del crédito y el recurso sistemático a la emisión de moneda, toman forma sólo dentro del marco estructural y de las condiciones históricas ya referidas.

La ejecución del *Plan de Metas* se tradujo en un aumento sustancial del gasto público, pero éste no se vio acompañado por el correspondiente aumento de ingresos. Según la información de la CEPAL, entre 1955 y 1962, los ingresos del gobierno se mantuvieron alrededor de 8 y 9% del PIB, mientras que en 1962 los gastos representaron 14.1% del PIB contra 9.2 en 1955.¹³⁸

A su vez, la participación del gasto público (gobierno federal, gobiernos estatales y municipios) en el gasto global del país aumentó, de 21.9% en 1955, a 25.9% en 1960. Sin embargo, el *consumo público* creció sensiblemente al mismo ritmo del consumo global (en 1955, representaba 13.6% de este último y 14.2 en 1960), y las *transferencias* se mantuvieron también casi sin movimientos (4.7% del gasto público en 1955; 5.3 en 1960), lo cual significa que el ritmo acelerado del aumento en el gasto público se debía en esencia al aumento de los renglones de *subsídios e inversión*. El primero (gastos de fondos públicos para comprar excedentes de café; venta de divisas a precios preferenciales para importar trigo, petróleo, papel, etc.; intervención en empresas de servicios públicos con déficit, etc.) subió de 0.2% del gasto público total en 1955, a 0.7% en 1960. Por su parte, el peso de las inversiones en el gasto público aumentó, de 3.4% en 1955 a 6.9% en 1962. De igual forma, la participación del Estado en la formación bruta del capital fijo total, se elevó de 23% en 1955, a 25% en 1965, 37% en 1957, 41% en 1958, 32% en 1959 y 38% en 1960.¹³⁹

Como consecuencia de este aumento en los gastos, el déficit de la Unión se incrementó considerablemente, no sólo en términos cuantitativos, sino también como parte porcentual del PIB: la suma del déficit que correspondía a 0.7% del PIB en 1954, subió a 2.2% en 1956, 3.3% en 1960 y 5.1% en 1963.¹⁴⁰ El recurso de la emisión de moneda para cubrir el déficit fue cada vez más importante para continuar con el *Plan de Metas*. En 1956, el déficit del presupuesto federal fue cubierto con esta medida, pero la cifra aumentó a 87.5% en 1958, 65% en 1959, 66% en 1960 y 83% en 1961. En forma paralela aumentaba la suma de los medios de pago en circulación: 22% en 1958, 42% en 1959, 38% en 1960 y 51% en 1961, periodo durante el cual el aumento del PNB en términos reales giró alrededor de 7 por ciento.¹⁴¹

No obstante, el total del crédito concedido a la industria por la banca comercial y por el gobierno alcanzó, entre 1954 y 1963, cifras superiores a las del déficit en el presupuesto federal, que correspondían, como vimos, a cantidades porcentuales del PNB relativamente elevadas. Dada la euforia que caracterizó la vida económica brasileña de la época, también aumentó la concesión del crédito a un ritmo superior al del crecimiento del PNB. Este hecho indica algunos excesos en este campo, como pretenden los autores cercanos a las concepciones monetaristas.¹⁴²

En esta área, también fue importante la acción del Estado. En efecto, la suma de los empréstitos concedidos por el BNDE y por otras instituciones financieras controladas por el Estado aumentó de manera continua, de modo que el crédito global en favor de la industria se multiplicó por treinta entre 1954 y 1960, igualando el volumen de las inversiones en capital fijo industrial. Además, en 1962-1963, el Estado era el mayor banquero comercial: concedió cerca de 35% del crédito total destinado al sector privado, por medio del Banco de Brasil; además, eran instituciones estatales las que concedían la mayor parte del crédito agrícola y eran agencias especializadas dependientes del Estado las que tenían a su cargo el crédito para el sector de cooperativas y todos los financiamientos a largo plazo.¹⁴³

Reconociendo la importancia de los factores histórico-estructurales en los términos antes expuestos para explicar la inflación brasileña, podemos entender, sin embargo, que ésta, en especial a partir de 1956, es el resultado de alternativas muy claras de una política económica.¹⁴⁴ Es evidente que en este sector la alternativa fundamental consistió en la decisión de *avanzar cincuenta años en cinco* tal vez hipertrofiando el objetivo de la industrialización acelerada —que se sobrepuso a otros objetivos de política económica, la estabilidad monetaria y la justicia en la distribución del ingreso—, y en la decisión de recurrir tanto a la emisión de moneda como a una política de crédito abundante y barato para financiar las inversiones en los sectores en que se pretendía basar el crecimiento económico.

Pero en nuestra opinión, tales factores histórico-estructurales no dejaban margen de movimiento a un gobierno deseoso de proseguir con la industrialización del país con moldes capitalistas y que quisiera mantener su legitimidad democrática. En las condiciones específicas de Brasil a mediados de los años cincuenta, el recurrir a medios inflacionarios de financiamiento era el camino más fácil (y tal vez el más eficiente, dentro de la

lógica del sistema capitalista), para asegurar el sacrificio del consumo y la transferencia del ingreso en beneficio de la concentración de la inversión en los sectores de capital fijo social, industrias de base e industrias "dinámicas", según el estilo de desarrollo escogido. Sin estas inversiones, la alternativa sería el estancamiento y aun la depresión acentuada.¹⁴⁵

Estamos de acuerdo con Raouf Kahil cuando afirma que "siendo uno de los principales objetivos de la política económica de los años cincuenta la rápida industrialización del país, otro de los objetivos fundamentales parece haber sido el de ganar el apoyo de las masas urbanas, aun cuando tuviera que servir a los intereses de otros grupos políticamente importantes". Ésta es una buena síntesis de la práctica política de los gobiernos populistas. Sin embargo, también lo es el enunciado de algunas de las condiciones sin las cuales no podría tener éxito ninguna estrategia que utilice la inflación como mecanismo para financiar el crecimiento económico, en una sociedad capitalista que quiera mantenerse fiel a las reglas de la legitimidad democrática.

Es evidente que las clases trabajadoras acaban siendo siempre las víctimas de los procesos inflacionarios, aun cuando no tengan conciencia de ello. La preocupación de los gobiernos brasileños de corte populista fue precisamente la de hacer más espeso el *velo monetario*, con el fin expreso de que los trabajadores no se percataran de los efectos de la inflación, misma que se utilizó para obligarlos, sin que fuera una violencia abierta, a pagar los costos de la acumulación del capital.

Pero como los gobiernos populistas dependían del apoyo de las grandes masas urbanas, debían adoptar medidas que dieran algo a cambio a este grupo social. Por esta razón, lanzaron grandes proyectos de obras públicas (a veces integrados en un clima de exaltación nacionalista), y mantuvieron un elevado ritmo de crecimiento económico, lo que permitió, por un lado, la creación de un gran número de nuevos empleos (en la administración pública, empresas públicas y privadas que trabajan en, y/o para esos proyectos) y, por otra parte, la actualización periódica del salario mínimo. En esta misma línea pueden contarse también la política de subsidios a la importación de trigo, el control de los precios de ciertos productos alimentarios y de otros bienes de consumo popular, así como de las tarifas de electricidad, transporte colectivos y otros servicios públicos.

La directriz fundamental en cuanto a la acción de los gobiernos populistas brasileños constituyó, pues, en alimentar, mediante la emisión de moneda y otros recursos inflacionarios, un intenso programa de inversiones en infraestructuras y en industrias de base, garantizando un proceso de crecimiento económico a tasas lo suficientemente elevadas como para permitirles conceder ciertas ventajas (duraderas o no, reales o ilusorias) primero en un grupo social, luego en otro, continuando así su política de acumulación de capital.

*El financiamiento inflacionario:
sus resultados y sus límites*

Ya vimos la manera en que la *primera onda inflacionaria*, resultado de la compra de los excedentes de café con la emisión de moneda, permitió, en las condiciones de la crisis de los años treinta, que la nueva clase de empresarios industriales se apropiara de las ganancias de la inflación, y se favoreciera esa forma de desarrollo del capitalismo industrial dentro de Brasil.¹⁴⁶

Nos referimos también a la forma en que la *segunda onda inflacionaria* contribuyó, entre finales de la segunda Guerra Mundial y los primeros años de la década de los cincuenta, gracias a que la inflación se conjugó con el mecanismo de la *confiscación cambiaria* para transferir, en beneficio del capital en la industria, las ganancias del sector exportador.¹⁴⁷

Ahora trataremos de averiguar en qué medida esta *onda inflacionaria* (desde mediados de los cincuenta hasta los primeros años de los sesenta) actuó como mecanismo de financiamiento del indiscutible *boom* que se registró entonces en el plano del crecimiento económico.

En términos generales, puede decirse que la gran mayoría de los autores reconoce que, hasta 1961-1962, la influencia de la inflación sobre la inversión y el crecimiento económico fue positiva. Esto, porque la inflación se tradujo en ahorro forzado por parte de los trabajadores y de la gran mayoría de la población, proporcionando una importante transferencia de utilidades en favor del Estado y el aumento de beneficios a costa de los salarios, para permitir que una parte más amplia del ingreso pasara de los consumidores a los inversionistas. Gracias a la política de financiamiento apoyada en la inflación, el Estado consiguió mejorar la situación que prevalecía en el campo del capital fijo social y de las industrias de base, reduciendo los "subsidijs negativos" que resultaban (en especial para la industria) de los bloqueos existentes en estos sectores. También la industria se beneficiaba de las transferencias en el ingreso porque éstas eran consecuencia de la *confiscación cambiaria* y de las tasas de interés negativas de los préstamos que se les concedían.¹⁴⁸

Sin duda, la inflación impuso un considerable ahorro forzado a las masas de trabajadores urbanos, sobre todo a partir de 1956, transfiriendo al gobierno y al capital privado una creciente participación en el ingreso nacional que los trabajadores dejaban de consumir.

Esta *confiscación cambiaria* (Paul Singer) fue posible, en primer lugar, gracias a una oferta abundante de mano de obra urbana no calificada, que era el resultado del creciente aflujo de trabajadores llegados de las zonas rurales, analfabetas, habituados a una economía de subsistencia, sin preparación para comprender las sutilezas de la economía monetaria y sin la posibilidad de aprender a defenderse de las consecuencias de la inflación.

Es importante referirse, también, al control paternalista de los gobiernos populistas sobre los sindicatos, desde el *Estado Nuevo* de Vargas, que limitaba la capacidad de organización y de reivindicación de los trabajadores.¹⁴⁹

Sólo así puede comprenderse que, hasta 1961, el salario mínimo urbano se mantuviera sin cambios en un periodo aproximado de 25 meses, para llegar a un reajuste anual a partir de 1961, y cada seis meses a partir de 1963.¹⁵⁰ Y fue este atraso en la reacción de los salarios frente al alza en el nivel general de los precios lo que permitió mantener la operabilidad de la inflación en la generación del ahorro forzado, impidiendo que se cayera en la espiral precios-salarios-precios.

Esto, como es evidente, a costa de la disminución de los salarios reales o del alza a un ritmo muy inferior al de la productividad promedio de la economía. En efecto, de acuerdo con la información de la CEPAL, el salario mínimo real en Río de Janeiro descendió a partir de 1956, a pesar de los elevados niveles de crecimiento registrados, sobre todo en la industria, en lo relativo tanto a la producción como a la productividad.¹⁵¹ Comparando la evolución del salario real promedio con la productividad media, Joel Bergsman concluye que, entre 1949 y 1959, el salario medio real aumentó a una tasa media anual de 2.4%, mientras que la productividad media aumentó 6.6% al año, porcentajes que, de 1955 a 1962 fueron de 0.9 y 6.1%, respectivamente.¹⁵² Por lo tanto, no hay duda de que las utilidades de la productividad se revirtieron casi por completo en beneficio del capital. Y tampoco hay duda de que tal vez no exista una base seria en la tesis de quienes pretenden ver en el alza de los salarios una de las causas de la inflación brasileña: la preocupación de los sindicatos fue sólo la de preservar el poder de compra de los trabajadores, no pudieron conseguirlo.¹⁵³

Sin embargo, la inflación no actuó siquiera como factor de ahorro forzado. También fue, como destaca Ma. da Conceição Tavares, "una fuerza capaz de disolver cierta rigidez de la institucionalidad financiera, y de proporcionar brechas y canales subterráneos para la transferencia intersectorial de las reservas entre las unidades familiares, las empresas y el sector público y, en particular, de los sectores menos dinámicos hacia los de mayores posibilidades de crecimiento".¹⁵⁴

Entre otros aspectos, mencionaremos que la inflación, en combinación con la política cambiaria, permitió la "socialización de los costos" del sector industrial por medio de la importación de equipo técnico e insumos diversos a tasas de cambio cuya evolución era muy distinta a la de la tasa de inflación interna.

Pero la industria absorbió casi la totalidad del crédito a largo plazo concedido por el gobierno y por el sistema bancario. Se calcula que, entre 1952 y 1964, la industria ocupó cerca de 97% del crédito concedido por el BNDE, y cerca de 85% del financiamiento externo obtenido entre 1955 y 1961. La mejor parte de estos créditos fue concedida, además, a empresas (nacionales o extranjeras) instaladas en aquellos sectores industriales en los cuales se decidió basar el crecimiento económico brasileño, sobre todo en las áreas de energía y redes de transportes, así como las industrias de acero, automotriz y química.¹⁵⁵

Debido a las tasas de inflación registradas, las tasas de interés del BNDE eran negativas. Este hecho significó que, además de las economías externas resultantes de las inversiones estatales en capital fijo social, las indus-

trias "dinámicas" recibieron un "subsidio" proveniente de las auténticas donaciones de capital que fueron los voluminosos préstamos concedidos por el BNDE.¹⁵⁶ De esta forma, la inflación actuó como un poderoso medio de centralización de capital en las industrias productoras de bienes de producción y en la industria automotriz, y con ello contribuyó a que se concretaran los objetivos del *Plan de Metas*.¹⁵⁷

Por supuesto, no faltan los autores para quienes la inflación no ayudó a transferir utilidades de los grupos sociales predominantemente consumidores a los grupos sociales predominantemente inversionistas, ni contribuyó al aumento del coeficiente de inversión fija. Por el contrario, alentó las inversiones en almacenamiento y en la compra de tierras y edificios recién construidos (con el único fin de huir de la devaluación de la moneda, aprovechando el crédito con tasas de interés reales negativas), del mismo modo en que proporcionó la transferencia de una significativa fracción de recursos del sector privado relativamente eficiente hacia el sector público, casi siempre ineficiente.¹⁵⁸

Después del golpe militar de 1964, la crítica del proceso inflacionario desencadenado durante los años cincuenta e inicio de los sesenta fue el telón de fondo de la crítica al régimen derrumbado. Se identificaba al régimen populista desarrollista con la inflación, y a ella se atribuían todos los males que padecía la economía brasileña.

En este sentido, se argumentaba que la inflación (tanto *inflación declarada* como la *inflación reprimida*) había provocado, entre otros efectos perniciosos, una acentuada distorsión en los precios relativos, que se traducían, además, en inestabilidad y en desorden salarial (con grandes diferencias en las tasas de reajuste) en la contracción de las inversiones en las empresas de servicios públicos, y en el consecuente deterioro de la calidad de tales servicios, cuyos precios estaban fijados a un nivel artificialmente bajo; en el desaliento de los ahorradores, quienes, debido a las negativas tasas de interés, se dirigían a la especulación inmobiliaria y a la fuga de capitales hacia el extranjero; en el desinterés del público por adquirir obligaciones y títulos de la deuda pública, cuyo rendimiento fijo era "comido" poco a poco por la inflación; en la falta de incentivo a las exportaciones y los consecuentes déficit en la balanza de pagos, en virtud de la sobrevaluación del cruzeiro, inherente al mantenimiento de una baja *tasa de cambio real*; en la escasez de arrendamiento de vivienda, ya que las rentas no se actualizaban; en la caída de los ingresos públicos, ya que, además, los contribuyentes diferían al máximo el pago de los impuestos (para pagarlos más tarde, con cruzeiros devaluados); en la escasez de oferta de crédito a largo plazo, para huir de las tasas de interés negativas; en la descapitalización de las empresas, toda vez que el sistema fiscal en ocasiones recababa intereses ilusorios y la existencia de éstos dificultaba, por otro lado, el mantenimiento del valor real del capital, etcétera.¹⁵⁹

Sin embargo, otros autores pusieron en evidencia que durante los cinco años del gobierno de Kubitschek, la relación entre la formación de capital y el PNB aumentó 22% en relación con el quinquenio anterior, a pesar de la relativa adversidad de las condiciones internacionales. Este incremento

fue posible gracias a la tecnología traída por las empresas multinacionales (*acumulación previa* de utilización inmediata en el proceso productivo) y también gracias a la acumulación financiada por el *ahorro forzado*, impuesto a los trabajadores mediante la inflación.¹⁶⁰

Werner Baer intentó demostrar, por otro lado, que la inflación brasileña durante los años cincuenta no provocó distorsiones importantes en la asignación de recursos. En especial, en Brasil no se llevó a cabo ninguna tendencia acentuada en inversiones destinadas fundamentalmente a garantizar una protección en contra de la inflación, sin contar con ninguna contribución para aumentar la capacidad productiva, como la construcción de viviendas de lujo, la excesiva acumulación de almacenamientos, etc. (la mayoría de estos almacenamientos eran de café, constituidos por el gobierno para ejecutar su política de protección al sector cafetalero).

A manera de explicación de los resultados logrados, W. Baer adelanta la hipótesis de que los empresarios brasileños aprendieron a vivir con la inflación, debido a su larga tradición en la economía brasileña. Menciona que las conclusiones surgidas de un cuestionario efectuado en 1962, con una muestra significativa de dirigentes de empresa, señala que 53% de los encuestados consideraba que la inflación tenía efectos predominantemente positivos en el desarrollo del país.¹⁶¹

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la inflación debe observarse siempre como un "medio heterodoxo de financiamiento" (Ma. da Conceição Tavares), portador de muchos riesgos que casi siempre implican elevados costos sociales. Creemos que esto fue lo que sucedió en Brasil, donde, dadas las facilidades encontradas en un principio, y contando con la "anestesia" del movimiento sindical, algunos pensaron que la inflación podría permitir otorgar alguna cosa a determinado(s) grupo(s) social(es), sin quitar nada a los demás.

En efecto, la inflación fue utilizada durante algunos años "casi sin ninguna precaución",¹⁶² como mecanismo para financiar los objetivos de la industrialización, tal vez excesivo frente a la disponibilidad de los recursos reales y financieros. Por otro lado, no se tuvo debida cuenta de que el mecanismo de financiamiento inflacionario es una medida que no puede utilizarse indefinidamente y que tiene límites que la inhabilitan como medio de financiamiento, afectando de manera negativa no sólo los intereses de quienes por lo general son sus víctimas (los trabajadores asalariados y los titulares de ingresos fijos), sino inclusive los intereses de quienes normalmente se benefician con ella y aun de la capacidad de funcionamiento de la economía en general.

Incluso los autores que se muestran favorables a la utilización de medios inflacionarios comprenden que el periodo durante el cual es posible garantizar la eficacia de esta medida depende de la capacidad de mantener el atraso de los ajustes salariales en relación con el aumento de los precios, toda vez que así se evita la espiral precios-salarios-precios que destruye el "inflación-incentivo" (D. Huddle) y transforma el proceso inflacionario de "proceso productivo" (W. Baer) en factor de desviación de los recursos hacia las inversiones improductivas.

No hay duda de que, durante algunos años, la acción del gobierno consiguió mantener la eficiencia del financiamiento inflacionario, obrando de manera que los grupos beneficiados consideraran las utilidades de la inflación como resultado de la actuación del gobierno, mientras que los grupos perjudicados consideraban que ello era consecuencia del comportamiento de otros grupos sociales.

En lo que se refiere a la gran masa de trabajadores urbanos, el gobierno recogía los laureles por el aumento del salario mínimo nominal (con base en el cual se regulaban casi siempre los demás aumentos salariales); pero el acelerado deterioro del poder de compra, la periódica escasez de ciertos productos en el mercado o la insuficiencia y mala calidad de los servicios públicos eran fenómenos atribuidos a los especuladores y a las empresas extranjeras concesionarias de los servicios de utilidad pública.

Pero esta *ilusión monetaria* no puede durar para siempre. A partir de 1958-1959 y, sobre todo a partir de 1951, la tasa de inflación aumentó y los trabajadores lograron reducir los plazos de reajuste salarial y presionaron para obtener una mayor proporción de las utilidades en la productividad. Bajo estas condiciones, se acentuó la solidaridad de los precios relativos y los cambios en los precios se hacían casi al mismo tiempo que en los demás sectores de la economía. La inflación se hizo galopante, y ello dificultaba el cálculo económico de las empresas y de los organismos estatales de planeación económica. El mismo *Plan Trienal* reconocía, en 1963, que el avance del proceso inflacionario podría "conducir al país a la hiperinflación, con riesgo de paralizar toda la actividad económica".¹⁶³

DEL "BOOM" A LA CRISIS

Vimos ya que los déficit presupuestarios, resultantes del elevado volumen del gasto público necesario para llevar a cabo el *Plan de Metas* se iban cubriendo mediante la emisión de moneda. En lo relativo a los déficit externos —resultantes de la reducción en la capacidad de importación durante un periodo de incremento de importaciones— obligaron al gobierno brasileño a recurrir a un progresivo endeudamiento con el exterior.

La presión de la deuda externa y las dificultades externas (el "Plan Trienal" y sus objetivos)

En 1958, Estados Unidos condicionó la concesión de un nuevo préstamo de 300 millones de dólares a la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional sobre un "programa de estabilización" para Brasil. Pero los medios "nacionalistas" se rehusaron a aceptar las restricciones al crédito, ya que provocarían una fuerte recesión en el sector privado y el gobierno no estaba dispuesto a ver comprometido su *Plan de Metas*, lo que podría suceder si se redujera drásticamente el gasto público, como pretendía el FMI. Así que Juscelino rompió las negociaciones con el Fondo y recurrió a préstamos privados a corto plazo y con créditos elevados.¹⁶⁴

Muy pronto, esta política dio lugar a una especie de *círculo vicioso de endeudamiento*, toda vez que el crédito externo obtenido apenas si permitía cubrir la salida de divisas destinadas al pago de inversiones extranjeras y del servicio de la deuda externa anterior. Para 1960, la situación era tal que el servicio de la deuda absorbió 40.7% de los ingresos de las exportaciones brasileñas.¹⁶⁵

La presión de la deuda externa llevó a Jânio Quadros (electo presidente en 1960) a intentar negociaciones con el FMI y con los acreedores externos de Brasil. A pesar de la oposición de vicepresidente João Goulart, Jânio abolió el sistema de "subasta de divisas" y acabó por definir una política cambiaria del agrado del FMI. Ésta se basaba en dos tipos de tasas de cambio: una tasa preferencial, que en la práctica representaba una devaluación del cruzeiro de cerca de 50% (para las importaciones esenciales y las transacciones en invisibles), y otra tasa, que resultaba del mercado libre, para todas las demás transacciones. En julio de 1961 se abolió la tasa preferencial, de modo que todas las operaciones con el comercio exterior se efectuaron con la tasa de cambio del mercado libre.¹⁶⁶

Esta "política de verdad" en materia de tasas de cambio, permitió que el gobierno de Quadros, gracias a la "comprensión del FMI", adelantara el pago de algunas deudas y obtuviera nuevos créditos. No obstante, ello agravó las dificultades de financiamiento del sector público, que retiraba de la "subasta de divisas" un ingreso equivalente a casi una tercera parte del ingreso fiscal total. Perder esta fuente de financiamiento (que en términos reales se tradujo en una caída de 15% en el ingreso federal total) obligó a reducciones en las inversiones públicas (y su participación en la inversión total aumentó de 27.1% en 1960 a 23.3% en 1963), y a la acentuación del déficit en el presupuesto corriente, ya saturado con la pesada carga financiera derivada de la compra de excedentes del café, producto, a su vez, de la excepcional tributación de 1959 y 1961.¹⁶⁷

Sin embargo, Jânio Quadros (la última esperanza de Washington para poner en práctica los *programas de estabilización* del FMI en el marco de la democracia política) no consiguió salir de las dificultades, y su renuncia, en agosto de 1961, era la confesión pública de una crisis grave.

La crisis política, que desembocó en el golpe militar de 1964, tenía como telón de fondo una crisis económica (que se prolongó hasta 1967, a pesar de las medidas impuestas en 1964) y en una crisis social.

En el aspecto económico, la tasa de inflación aumentó de 33% (1961) a 52% (1962) y 70% (1963), mientras que la tasa de crecimiento del PNB descendía de 7.7% en 1961 a 5.5% en 1962, y a 2.1% en 1963.¹⁶⁸ Parece que la depresión tuvo sus bases también en la caída de la expansión industrial, cuyo ritmo de crecimiento bajó de aproximadamente 10% anual entre 1950 y 1962 a cerca de 3% anual entre 1962 y 1967.¹⁶⁹ Al mismo tiempo, se presentaron serias dificultades en la balanza de pagos, registrándose en 1960 un déficit de 430 millones de dólares (rebasada sólo en 1952).¹⁷⁰

En el plano social, la crisis significaba la pérdida de credibilidad en el propio sistema, por parte de ciertos grupos y clases sociales.

El periodo de desarrollo industrial desde la segunda Guerra Mundial hasta 1962 (sobre todo en los años cincuenta) tuvo como fondo sociopolítico la *alianza populista*, de inspiración “nacionalista”, y la opción “desarrollista”,¹⁷¹ transformada tanto en el compromiso político entre la burguesía industrial, los cafeticultores y los propietarios tradicionales de las regiones “atrasadas”, como en la *integración* del proletariado y las masas urbanas, por medio de la acción paternalista del Estado sobre el movimiento de los trabajadores.¹⁷²

Fue esta la “alianza” que empezó a perder eficacia al inicio de los años sesenta, gracias, sobre todo, a la progresiva liberación de los trabajadores urbanos (e incluso de una parte de la población rural) en relación con el paternalismo del estado populista, en una sociedad regida por escandalosas desigualdades en la distribución del ingreso (en los planos personal, funcional y regional) y los brazos con la creciente masa de la población urbana *marginal*, dada la incapacidad de los “sectores dinámicos” para generar empleos en cantidad suficiente para absorber el excedente de mano de obra.¹⁷³

En efecto, el intenso movimiento migratorio hacia las ciudades se acentuó durante los años cincuenta, sin encontrar nuevas oportunidades de empleo, en suficiente medida, en las actividades industriales en expansión. Aun cuando la producción industrial haya aumentado a la tasa media anual de 9% entre 1950 y 1960, y de 11% en el periodo 1956-1961, el número de empleos industriales aumentó apenas 2.5% al año durante la década de los cincuenta, tasa inferior a la tasa de crecimiento de la población total (3% anual) y bastante inferior a la tasa de crecimiento de la población urbana en el mismo periodo (5.4% al año).¹⁷⁴

La diseminación de la *marginalidad* (entendida aquí como el conjunto de trabajadores que ganan menos del salario mínimo, aunado a las prestaciones sociales correspondientes),¹⁷⁵ del desempleo y el subempleo crecientes de la población urbana era, pues, terreno favorable para que germinaran los problemas sociales y políticos de diverso orden.

Las contradicciones del proceso de desarrollo brasileño alcanzaron su punto máximo durante el gobierno Goulart, como consecuencia de más de diez años de inflación y endeudamiento externo. De ello resultaba, por un lado, la presión de las masas urbanas (bases de apoyo político de Goulart) en el sentido de alcanzar el desarrollo económico así como de mejorar su poder de compra y sus condiciones de vida y, por el otro, la presión de los acreedores por conseguir la “estabilización” y la austeridad.

Mientras tanto, en 1962, el ritmo de crecimiento se mitigó y los técnicos de la CEPAL, fieles a la concepciones estructuralistas, insistían en que la reordenación de la actividad económica exigía la ampliación del mercado interno (mediante cambios en la estructura de la distribución en el ingreso, en beneficio de los grupos más pobres, y mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, lo que llevaría a la redistribución de la tierra), de modo que pudiera continuarse con la industrialización por sustitución de importaciones.

Éstos eran, de alguna manera, los objetivos del *Plan Trienal* presentado en 1963 por Celso Furtado y Santiago Dantas (ministros de Planeación y Hacienda, respectivamente).

Tal vez porque se había negado la ayuda externa a los gobiernos brasileños y porque, a partir de las respuestas obtenidas por el gobierno de Goulart —sobre todo por parte de las autoridades estadounidenses y de las instituciones internacionales controladas por ellas—, no era posible esperar ningún apoyo en materia de pagos internacionales, el *Plan Trienal* realzaba, con cierto optimismo, que “el proceso de formación de capital depende ante todo de nuestra propia producción de equipo técnico (de ahí) que el desarrollo de la economía brasileña haya dependido de su propia dinámica interna. Así pues, por importantes que sean los factores externos, la tasa de crecimiento está determinada más que nada (...) por las condiciones internas del mercado.”¹⁷⁶ De este modo se preparaba el terreno para una política definida: frenar la inflación y asegurar elevadas tasas de crecimiento, con base en una reforma agraria¹⁷⁷ y en una reforma fiscal. Al mismo tiempo, y con el fin de satisfacer al FMI y a los acreedores externos, se devaluaba el cruzeiro, se anulaban todas las tasas de cambio preferenciales o subsidiadas y se introducían medidas restrictivas, en relación con los déficit presupuestarios, la expansión del crédito y los aumentos salariales.¹⁷⁸

No falta quien proclame —quizá con alguna exageración— la “enorme semejanza formal entre el PAEG y el *Plan Trienal* de Goulart”,¹⁷⁹ por el hecho de que, en ambos casos, se partía de la idea de que se estaba frente a una inflación por exceso de demanda y se la intentaba apoyar (para generar el clima necesario para la inversión pública y privada) mediante la contención de los medios de pago y de la reducción en los gastos gubernamentales. En tales casos, el resultado fue la recesión económica (la cual, en 1963 y 1964, coincidió con el aumento del ritmo de la inflación).

Además de no ser tan simplista como pretende Francisco de Oliveira, la concepción subyacente en el *Plan Trienal* estaba inspirada manifiestamente por “preocupaciones” —en los planos social, económico y político— sustancialmente diferentes a las que motivaron el plan de la dictadura militar. Sin embargo, es evidente que se creía en la posibilidad de que el desarrollo económico y social continuara, en el marco del capitalismo, con resultados positivos, en medida en que se introdujeran algunas “reformas”. Quizás es aquí donde reside la enorme contradicción y el gran error del gobierno de Goulart.¹⁸⁰

Las contradicciones y el colapso del populismo

En realidad éste se enfrentó con la imposibilidad de que continuara funcionando el modelo de redistribución del ingreso y de acumulación de capital basado en la inflación. Por un lado, la inflación alcanzaba tasas elevadísimas,¹⁸¹ que dificultaban cualquier tipo de previsión o cálculo económico del Estado y de las empresas, además de que agravaban los problemas de la balanza de pagos, acentuando las presiones del FMI y del capital extranjero.

Por otra parte, dicho modelo también entró en crisis porque los grupos más afectados por la inflación (los trabajadores urbanos) se percataron de que eran víctimas de la "ilusión monetaria", y ya no estaban dispuestos a tolerar el "anestésico" inflacionario como instrumento de la acumulación capitalista que minaba gravemente su poder de compra. La inflación se aceleró y su resultado, en términos de ahorro forzado, comenzó a tender hacia cero. "Bajo estas condiciones —como observa Paul Singer—, ¹⁸² se agotó el recurso de disfrazar la inflación. Era preciso, ahora, definir claramente quién sería el ganador y quién el perdedor. De ahí el *impasse* político."

Sin embargo, otros factores contribuyeron a acentuar las dificultades y las contradicciones del modelo. Vimos ya que la demanda de bienes de producción y la demanda interindustrial que resultaba de ella constituyeron, durante el periodo de crecimiento económico que siguió al *Plan de Metas*, el elemento motor de la acumulación del capital.

Sin embargo, una vez agotado el espectro de las inversiones precursoras, la ampliación del mercado de bienes de producción exigía la progresiva concentración del ingreso y el aumento de las inversiones públicas, elementos cuya evolución contradictoria se expresaba en la inflación, para constituir la base económica de la crisis del sistema del golpe de 1964.

La enorme capacidad de producción instalada y la propia estructura del aparato productivo —basada en industrias cuyo "dinamismo" se basaba en la introducción permanente de nuevos productos y nuevas tecnología, de creciente complejidad y fuertemente indivisibles— entraron en contradicción con la reducida dimensión del mercado. ¹⁸³ Con ello se impidió la realización integral de las economías de escala y se promovió la existencia de fuertes márgenes de capacidad ociosa, para así bloquear, política y económicamente, el funcionamiento de la acumulación capitalista.

La primera manifestación de este bloqueo fue la caída de la tasa de crecimiento de la producción en algunas ramas de bienes intermedios y de capital, alimentadas hasta ese momento por las inversiones precursoras en el sector de bienes de consumo duraderos: así se rompía el efecto de la demanda interindustrial en que se venía apoyando la dinámica de la expansión económica.

Debido a la estructura monopólica de los mercados, las grandes empresas, sobre todo las multinacionales, podían salvaguardar sus márgenes de ganancia, aumentando los precios y propiciando la inflación. Pero el gran número de pequeñas y medianas empresas, que dependían exclusiva o esencialmente de la demanda de los monopolios del sector de bienes de producción y de los bienes de consumo duraderos, no contaban con la posibilidad —para poder mantenerse— de bajar sus costos, lo que sólo sería posible, dada la situación de una creciente capacidad ociosa, mediante la baja de los salarios reales.

Los asalariados industriales y las masas urbanas iban respondiendo con éxito a los intentos realizados en ese sentido, de modo que en 1964 los salarios reales subieron 1.6% en São Paulo y, en ese mismo año, el costo total de la fuerza de trabajo en la industria (incluidas las obligaciones sociales) aumentó 10.8% en relación con 1963. Estas contradicciones se ma-

nifestaron abiertamente en el nivel de las relaciones de producción, y su repercusión se reflejó en la espiral inflacionaria (ganancias-precios-salarios-ganancias-precios), para adquirir una proyección política de primer plano. ¹⁸⁴

El movimiento sindical se fortaleció y se delineó durante su lucha contra la inflación, la que, habiendo comenzado a partir de los años cincuenta, cimentó la conciencia de clase de las grandes masas urbanas. Bajo estas condiciones, el antagonismo de clase se radicalizó y la "desilusión monetaria" transfirió la lucha de clases del ámbito limitado hasta entonces a la mera *redistribución del ingreso*, hacia un terreno más amplio y profundo del propio sistema económico. Los asalariados urbanos comenzaron a comprender que la "crisis" sólo podría resolverse con un mayor control social de la acumulación y del proceso de desarrollo, por lo que aumentaron sus exigencias para que se nacionalizaran los monopolios extranjeros, para que el Estado controlara los circuitos de abastecimiento y efectuara una auténtica reforma agraria (exigencias que estuvieron acompañadas, a partir de cierta altura, por una amplia movilización reivindicativa de las *Ligas Campesinas*).

La "armonía universal" de los años cincuenta llegaba a su fin cuando casi todos los grupos sociales (desde la burguesía industrial hasta las clases medias, la burguesía agroexportadora, los sectores oligárquicos tradicionales y los propios trabajadores asalariados) tenían algo que ganar con el esfuerzo de la industrialización, de cuyos beneficios no participaban los trabajadores rurales.

Albert Hirschman observa acertada y sagazmente que las políticas populistas son "políticas que dan algo a los grupos populares sin quitar de manera directa alguna cosa a los demás grupos". Es por ello que su éxito siempre será temporal: al periodo de facilidades iniciales le seguirá una fase en la que se intensificarán los problemas y se agudizarán las contradicciones, lo cual conducirá a su derrota final. ¹⁸⁵

El ejemplo de Brasil es una buena demostración de esto. Durante los años cincuenta, el populismo funcionó como instrumento de legitimación para el sistema de dominio. Cuando las dificultades se acentuaron, la movilización populista de 1962-1964 fue considerada como una amenaza para el sistema y como tal, las clases dominantes la cuestionaban. En consecuencia, las masas populares identificaron el populismo con la defensa de sus intereses. Esta situación hace evidente que "el populismo es ya incapaz de realizar la mediación que justificaba su existencia". ¹⁸⁶

En el ambiente económico, político y social del gobierno Goulart, las clases trabajadoras tomaron la iniciativa política con la que se inició un periodo de agitación social, haciéndose patente la contradicción entre las actividades del Estado como responsable general por la *acumulación capitalista* y sus *actividades de legitimación*, es decir, el mantenimiento del apoyo popular, en el marco de la democracia política, mediante una actuación que acababa por hacer recaer los sacrificios inherentes a la formación del capital sobre las grandes masas de la población. ¹⁸⁷

Acosado tanto por la disminución en los ingresos públicos (a los efectos de la reforma cambiaría de 1961 se agregaron las consecuencias de la crisis económica y de la incapacidad política para poner de pie un sistema fiscal más "rentable"), como por el aumento de los gastos de personal (el creciente poder de negociación de los trabajadores del sector público obligó a aumentar estos gastos de 6.7% del PIB en 1960 a 8.3% del PIB en 1963), el gobierno de Goulart se vio forzado a reducir las inversiones públicas en el sector de las infraestructuras y de los bienes de producción, a pesar de que los déficit presupuestarios se acentuaron progresivamente y se tuvo que recurrir a medios inflacionarios de financiamiento.

Por otra parte, el gobierno populista tampoco consiguió mantener la confianza de las multinacionales y de los círculos financieros internacionales, a causa de la incapacidad para controlar las exigencias cada vez más concientes y avanzadas del movimiento popular y las reivindicaciones más radicales de los sectores "nacionalistas". En consecuencia, se redujeron las inversiones extranjeras en el sector de bienes de consumo duraderos y se acentuaron las dificultades en la obtención de los recursos externos indispensables para cubrir los déficit de la balanza de pagos.¹⁸⁸

Bajo estos términos, el populismo se revelaba incapaz de continuar y asegurar las condiciones necesarias para lograr la reproducción ampliada del capital.

La alianza populista, presa de sus propias contradicciones, también fue incapaz de polarizar y dirigir la dinámica del movimiento popular en un sentido anticapitalista. Esto quedó en evidencia en 84% de los votos de un referendo que, en enero de 1963, restableció el sistema presidencialista y concedió a Goulart más poderes frente al Congreso.

Goulart, acosado por las manifestaciones de la masa popular de la derecha, recurrió a la movilización popular, anunciando (en un comicio en Río de Janeiro, frente a casi medio millón de personas, el 14 de marzo de 1964) que adoptaría medidas que las organizaciones de trabajadores habían exigido tiempo atrás, tales como la expropiación de los grandes latifundios, la nacionalización de las refinerías de petróleo y otras medidas semejantes.

Pero era demasiado tarde. Al fin y al cabo, la "política de estabilización", propuesta para combatir la inflación y el desequilibrio externo, no consiguió romper la oposición de los intereses ligados al desarrollo nacional; el "programa de reformas", anunciado como instrumento para poner en movimiento la actividad económica y para sortear ciertas dificultades de tipo estructural, se enfrentaría a la implacable oposición de una poderosa coalición de fuerzas de derecha, interesada en estrechar los vínculos que ligaban la economía brasileña con el gran capital multinacional.

Para continuar con la acumulación de capital, era necesario generar condiciones para aumentar las tasas de interés y la estructuración de nuevas formas de ahorro forzado diferentes a la inflación,¹⁸⁹ toda vez que la hipótesis de un camino no capitalista —que significaba la reconversión del parque industrial generado durante el *boom* de 1956-1961 (centrado en las industrias productoras de bienes de consumo duradero, marcadamente en

la automovilística)— ya no funcionaba y era necesario adoptar un nuevo modelo de desarrollo.

Además, el echar a andar de nuevo un proceso de crecimiento cuyo modelo era el de la "metrópoli" estadounidense significaba dar prioridad a nuevas inversiones en el sector de bienes de consumo duraderos. Sin embargo, es evidente que tales inversiones presuponían la ampliación previa de la demanda dirigida a las "industrias dinámicas" (industrias productoras de bienes de consumo duraderos, que son bienes suntuarios en el contexto de patrones de consumo de la aplastante mayoría de la población brasileña), mediante una *redistribución intermediaria* (A. Fernandes) o *redistribución mediadora* (F. Oliveira), en beneficio de nuevas clases medias que engrosaran la demanda de bienes de consumo duraderos, dando origen a la llamada *tercera demanda* o *tercer mercado* (Pierre Salama), entre la demanda de los muy ricos y la demanda de la gran multitud de los muy pobres. Esta *redistribución intermedia* o *mediadora* y el desarrollo de esa nueva clase media, exigía, finalmente, la anulación de los conflictos sociales y el agravamiento de la tasa de explotación de los trabajadores, es decir, la resolución en favor del capital, y de las contradicciones sociopolíticas desencadenadas por las referidas contradicciones en el plano económico.

En las condiciones concretas de la sociedad brasileña de mediados de los años sesenta, estas exigencias eran incompatibles con el mantenimiento de las instituciones democráticas. Por lo mismo, la coalición de intereses antes mencionada no dudó en recurrir al golpe militar a fin de imponer un poder político capaz de satisfacer esas exigencias, institucionalizando la exclusión de la gran mayoría de la población brasileña de los centros de decisión y de la participación de los beneficios del crecimiento económico, y profundizando la solidaridad Estado-empresas multinacionales-gran capital privado brasileño, en los planos político y económico.¹⁹⁰

Aun cuando se desencadenó en nombre de la defensa de la Constitución, el golpe militar de marzo de 1964 no fue más que la demostración de la incapacidad del *estado populista* para garantizar las condiciones adecuadas para la reproducción ampliada del capital. El desarrollo de la acumulación capitalista exigía (en un momento de crisis caracterizado por la existencia simultánea de una depresión acelerada y de un proceso inflacionario muy acelerado) la utilización de medios de represión políticos y sociales, propios de un "estado fuerte", de corte militar. Con el golpe de 1964, las Fuerzas Armadas brasileñas se avocaron a la tarea fundamental de preservar el sistema económico y social, a fin de facilitar de nuevo la acumulación capitalista.

El mismo gobierno de Castello Branco, normando su actuación por los grandes principios del liberalismo —Celso Furtado habla de "laissez-fairismo tardío"—,¹⁹¹ pronto demostraría que la "revolución" —desencadenada con el pretexto de defender la Constitución liberal de 1946 de los peligros de la "subversión comunista"— actuaría al margen y contra los principios del liberalismo político, olvidando las promesas de un inmediato retorno a la normalidad constitucional.

NOTAS

¹ Véase N. Leff [3]; O. Muñoz; Baer y Villela, pp. 114-119; C. Peláez [1] y [2]; J. Mello, pp. 90 y ss.; L. Dowbor [1], pp. 133 y ss.; M. Ikonicoff [2], y A. Ferrer [6], pp. 823-837. Véase en C. Furtado [20], pp. 77 y ss., una síntesis comparativa de los procesos de desarrollo industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

² Lo cierto es que la economía cafetalera creó un sistema económico regional razonablemente integrado. Por razones técnicas y económicas, la hacienda cafetalera no puede limitarse al monocultivo del café, desarrollándose actividades productivas complementarias, sobre todo en la producción de alimentos. Por otra parte, la economía cafetalera indujo el desarrollo de servicios administrativos, financieros y de transporte, atrajo mucha mano de obra asalariada y generó cierta diversificación de las estructuras productivas. A causa de estas características, el café fue conocido como "sembrador de ciudades".

Por otra parte, la economía cafetalera obligó a los productores de café a una actividad compleja, que abarca la adquisición de tierras; el reclutamiento de mano de obra; la organización y dirección de la producción y —utilizando los principios del cálculo económico, debido al largo periodo de gestación de un cultivo permanente como el café—, los servicios de transporte interno, almacenamiento y comercialización en los puertos; los contactos con el sistema bancario para asegurar el financiamiento tanto de la producción como de las exportaciones y para colocar los beneficios de la explotación cafetalera; los contactos con los órganos del poder político, dado que los cafeticultores pronto se dieron cuenta de la importancia del Estado para la buena marcha de los negocios y, por lo tanto, de la importancia de seguir los recovecos de la política económica y financiera. Por esta razón, los autores señalan que las haciendas de café constituyeron una auténtica "escuela de empresarios" (véase L. Dowbor [1], pp. 108, 161 y ss., y C. Lessa, pp. 467-471).

³ La importación de bienes de capital de la Gran Bretaña aumentó cerca de 70% entre 1885 y 1889 (véase A. Fishlow [2], p. 316). A principios de siglo había en Brasil más de 1 000 empresas industriales y el censo industrial de 1907 contó 3 500 empresas industriales, que empleaban alrededor de 150 000 obreros y producían cerca de 21% del PNB. El censo de 1920 cuenta ya casi 13 500 empresas, con aproximadamente 275 000 obreros (sin embargo, la industria seguía aportando cerca de 21% del PNB).

La industria textil algodonera fue la primera gran industria que se desarrolló de tal modo que permitía la sustitución de importaciones por la producción nacional. En 1885, la producción interna no cubría más de 10% del consumo interno y se limitaba a productos de calidad inferior; en 1905, la producción no sólo aumentó sino que se diversificó bastante, satisfaciendo ya cerca de 60% del consumo interno. La tasa media anual de crecimiento de esta industria fue de 11% entre 1885 y 1915, pasando de 48 fábricas y 3 172 trabajadores a 240 fábricas y 82 257 trabajadores. De esta manera, no es de extrañar que, a fines de los años veinte, las 359 fábricas existentes y sus 123 470 trabajadores abastecieron cerca de 90% del mercado interno de textiles de algodón.

Sin embargo, la industria textil no era toda la industria brasileña: en 1907, los obreros textiles representaban apenas 27% de la mano de obra industrial, y en 1919 la industria textil no representaba más de 29% del valor de la producción industrial brasileña; en este mismo año, cerca de 14% de la fuerza de trabajo se ocupaba en la actividad industrial (un porcentaje que se mantuvo estacionario hasta 1960: 10% en 1940; 14% en 1950; 13% en 1960); en 1920, el valor de la producción industrial de São Paulo igualaba el valor total de las exportaciones de café. Véanse N. Leff [3], pp. 552 y ss., y [4], p. 151; Baer y Villela, pp. 115-126; y A. Fishlow [2], pp. 312-313.

⁴ Entre 1885 y 1939, entraron al estado de São Paulo 2 264 214 inmigrantes, 65% de los cuales llegaron entre 1885 y 1914 (véase W. Suzigan, p. 89).

En realidad los mercados internacionales del café experimentaron una apreciable expansión en los dos últimos decenios del siglo pasado, lo que constituyó un factor determinante del boom cafetalero de Brasil, aprovechando las dificultades de otros competidores (en especial Ceilán), cuyas plantaciones fueron destruidas por las plagas; la producción brasileña aumentó

de 3 700 000 sacos en 1880-1881 a 5 500 000 en 1890-1891 y 16 300 000 en 1901-1902 (véase C. Furtado [12], p. 149).

Debido a las pésimas condiciones de vida de los esclavos ocupados en las plantaciones brasileñas (de azúcar primero, y de café más tarde), el número de esclavos existentes a la sazón en Brasil era relativamente reducido; por otra parte, la reserva de mano de obra existente en el interior del país, sobre todo en el Nordeste, era atraída por la explotación de caucho en la selva amazónica, la que entonces experimentó un enorme incremento. Ante las crecientes dificultades impuestas por Inglaterra al tráfico de esclavos, la escasez de mano de obra que afrontaba el sector cafetalero obligó al Estado a participar en el financiamiento de la importación de mano de obra en gran cantidad (véanse C. Furtado [2], pp. 101-111, y L. Dowbor [1], pp. 112-166).

⁵ En 1933, 45% de las empresas industriales existentes en São Paulo eran propiedad de extranjeros (véase W. Suzigan, p. 89).

⁶ Véase C. Furtado [1], pp. 261-262, y Baer y Villela, pp. 117-125.

⁷ Véase N. Leff [3], pp. 552-558, y [4], p. 153. El decreto aclaraba que la imposición de aranceles trataba de proteger "los capitales nacionales y extranjeros que quieran emplearse dentro del país, en manufacturas para las que tenemos materias primas en abundancia". Sólo que las reformas arancelarias se sucedieron a lo largo de los años, ora concediendo, ora retirando la protección a las industrias. En 1904, el gobierno intentó una nueva arremetida proteccionista que no llegó a concretarse ante las protestas diplomáticas de las potencias capitalistas (véase L. Martins [1], p. 19).

Sin embargo, algunos autores minimizan el papel de la protección arancelaria como factor de alteración de los precios relativos en un sentido favorable para la sustitución de importaciones, considerando más importante la influencia de la devaluación de la moneda brasileña (véase A. Fishlow [2], pp. 311, 318, y 335-336).

⁸ Véase J. Mello, pp. 160-161.

⁹ Tomando 1939 = 100, los índices del *volumen (quantum)* de las importaciones de bienes de capital fueron: 1901 = 56.8; 1905 = 62.3; 1908 = 102.9; 1910 = 118.7; 1911 = 153.6; 1912 = 205.3 (véase J. Mello, p. 169). La expansión de la inversión en la industria se interrumpe en 1913 (baja de las cotizaciones del café; movilización hacia las importaciones de bienes de consumo y fuga de capitales, dada la amenaza de la guerra) y se prolonga durante el conflicto mundial (véase J. Mello, p. 153). Por lo que se refiere a la industria textil, Nathaniel Leff señala que cerca de la mitad del equipo en operación en 1945 había sido instalado antes de 1915. El mismo autor refiere que antes de esta fecha inició su actividad la mayor parte de los grandes grupos industriales brasileños de la actualidad (véase N. Leff [3], pp. 552-558).

¹⁰ Véase J. Mello, pp. 102-103. De acuerdo con los datos presentados por A. Villela y W. Suzigan (en L. Dowbor [1], p. 138), la mayoría de las fábricas textiles de São Paulo existentes alrededor de 1900 habían sido instaladas por hacendados, quienes también participaban en el capital de empresas industriales, en el campo de los aserraderos, la cerveza, el vidrio, etc., controlando directamente cerca de la mitad de las 50 mayores empresas industriales de São Paulo.

¹¹ Celso Furtado, citado por J. Mello, pp. 92-93.

¹² Véanse Baer y Villela, p. 119.

¹³ Sin embargo, algunos autores señalan la creación de gran número de pequeñas empresas industriales entre 1915 y 1919 (L. Martins [1], p. 20, se refieren a la fundación, en este periodo, de 5 940 nuevas empresas industriales), fuertemente intensivas en mano de obra pero lo bastante importantes para representar cerca de la cuarta parte del capital invertido en la industria de transformación, de acuerdo con los datos del censo de 1920 (véase A. Fishlow [2], p. 321).

¹⁴ Según A. Villela y W. Suzigan (en J. Mello, p. 171), la participación de los bienes de consumo no duraderos (alimentos industrializados y textiles) en el total de las exportaciones pasó de 3.8% en 1901-1913 a 15.2% entre 1914 y 1918.

¹⁵ Tomando 1929 = 100, éstos fueron los índices de la producción real total en las industrias de textiles, vestido y calzado, bebidas y tabaco (70% de la producción industrial brasileña en 1919): 1913 = 65.3; 1914 = 53.5; 1915 = 70.8; 1916 = 70.6; 1917 = 78.5; 1918 = 73.4; 1919 = 85.4 (véanse Baer y Villela, pp. 119 y 125).

¹⁶ Véase J. Mello, pp. 170-181. También A. Fishlow [2], pp. 321-326, destaca el fuerte estímulo positivo para la sustitución de importaciones, derivado de la primera Guerra Mundial, así como la utilización de los beneficios acumulados durante la guerra en el financiamiento de nuevas inversiones a lo largo de los años veinte.

¹⁷ Véanse mayores informaciones sobre los primeros tiempos de las industrias de acero y cemento en Brasil en C. Peláez [1], pp. 39-42, y en J. Mello, pp. 181-184.

¹⁸ Véase A. Fishlow [5], p. 103.

¹⁹ Véase, más adelante, la nota 83 de este capítulo.

²⁰ Véase Ma. da C. Tavares [1], p. 31.

²¹ De acuerdo con los datos de C. Alejandro [3], p. 179, el volumen de las importaciones disminuyó, en varios países latinoamericanos, entre 1928-1929 y 1938-1939, a pesar del aumento experimentado en el interin por el PNB. Tomando 1928-1929 = 100, los índices relativos a 1938-1939 son: Argentina = 72; Brasil = 70; Chile = 56; Colombia = 87; México = 72.

²² La tendencia hacia la baja de los precios internacionales del café continúa registrándose en los años siguientes: considerando 1939 = 100, los índices de su evolución son: 1928 = 309; 1933 = 121; 1938 = 102; 1940 = 94 (véase C. Peláez [1], p. 17). Sin embargo, esta crisis del café parece ser sólo un reflejo de la crisis internacional. Las contradicciones del proceso de acumulación del capital cafetalero generaron las condiciones de una crisis que la Gran Depresión anunció y acentuó, y que acabaría por volverse inevitable. Esto ocurrió porque la protección otorgada al café estimuló el aumento desmedido de la producción, debido a las elevadas tasas de beneficio garantizadas; por otra parte, la política de defensa de las cotizaciones internacionales del café relativamente elevadas favoreció el aumento de la producción en otros países, acentuando el aumento de la oferta en los mercados internacionales y haciendo perder la posición de casi monopolio que Brasil llegó a tener (véase C. Furtado [17], pp. 113-115, y J. Mello, pp. 184-185).

²³ Véase L. Dowbor [1], pp. 206-208. "El pacto fundamental del poder establecido como resultado de la Revolución de 1930 — escribe I. Rangel, p. 41— consagraba la alianza entre el latifundio salido de la abolición de la esclavitud y de la primera República, con el naciente capital industrial." Véanse mayores detalles sobre el significado político de la Revolución de 1930 en L. Martins [4], pp. 106-120.

²⁴ Véase C. Furtado [17], pp. 122 y ss. En el sentido de que la política de los gobiernos de Vargas fue deliberadamente "antikeynesiana", procurando por encima de todo el equilibrio presupuestario, véase C. Peláez [3], pp. 67-73. En un importante estudio sobre la política económica de los gobiernos del periodo getulista, Stanley Hilton demuestra, sin embargo, que tanto el propio Getúlio Vargas como sus principales colaboradores y sus gobiernos defendieron desde 1930 una activa política de industrialización y mostraron que estaban enteramente concientes de que la política activa proteccionista del café, además de satisfacer los intereses de la poderosa "burguesía cafetalera", era vital para el objetivo de industrializar al país, ya que de los ingresos del sector exportador cafetalero dependía la importación de los equipos para la industria, así como la expansión del mercado interno (véase S. Hilton, pp. 758-760).

El significado de la política proteccionista del café es una cuestión largamente discutida entre los especialistas de la economía brasileña. A. Fishlow [2], pp. 328-329, afirma que tal política no ha sido tan decisiva como pretende Celso Furtado, pero tampoco fue tan escasamente importante como cree C. M. Peláez.

²⁵ "En 1930 — escribe J. Mello, pp. 192-193—, el déficit contribuyó poderosamente a detener la caída del ingreso; en 1932, proporcionó el impulso decisivo para la recuperación (...), el comportamiento efectivo del Estado fue keynesiano en 1930 y 1932, aunque las intenciones fuesen muy distintas."

²⁶ Considerando 1929 = 100, la tasa de cambio media real para las importaciones evolucionó de acuerdo con los siguientes índices: 1925-1929 = 100.2; 1930-1934 = 173.2; 1935-1939 = 186.0 (véase C. Alejandro [3], p. 175). A. Fishlow [2], pp. 335-336, considera muy importante la acción de la devaluación de la moneda en la alteración de los precios relativos de los productos fabricados internamente y de los productos importados en sentido favorable a la sustitución de importaciones, destacando el hecho de que la devaluación de la moneda brasileña fue mayor de 130% entre 1929 y 1939, mientras que en el mismo periodo los precios internos subían menos de 33 por ciento.

²⁷ Al igual que la mayoría de los autores, C. Alejandro [3], p. 176, refiere que 35% de las compras de café por parte del Estado se financió con la creación de dinero. C. Peláez [1], pp. 26-27, difiere del resto de los comentaristas al sostener que casi todos los inventarios de café para su destrucción se financiaron con préstamos externos.

²⁸ Ésta es la tesis de Celso Furtado, quien destaca la importancia de la inflación: "sería difícil concebir esa transferencia [de recursos y de capacidad empresarial del sector cafetalero hacia la industria], característica de los años treinta en la región de São Paulo, sin la gran inyección inflacionaria que mantuvo a la economía de pie en el decenio de la depresión mundial" (véase C. Furtado [1], p. 248. Véase también C. Furtado [18], pp. 108-109, y [12], pp. 156 y ss.)

Sobre todo por lo que se refiere a la transferencia de recursos del sector cafetalero a la industria, la tesis de Celso Furtado es rechazada —sin razones convincentes, en nuestra opinión— por C. Peláez [1] y [2]. De acuerdo con este autor, "dadas las restricciones impuestas a la importación de máquinas para las industrias tradicionales y el dominio de la inversión extranjera y del empresariado urbano sobre las industrias básicas, no hay otra explicación para el desarrollo ocurrido en el sector cafetalero que la transferencia hacia la producción algodonera", cuyo volumen se multiplicó por más de cuatro entre 1929-1931 y 1939, habiendo aumentado aún más en São Paulo, el gran centro del café, donde el área cultivada de algodón era en 1939 un poco inferior a la del café.

²⁹ Véanse informaciones estadísticas más detalladas en C. Peláez [2], pp. 79-80; Baer y Villela, p. 132, y C. Haddad [1], p. 7. Por lo que se refiere a la producción industrial, haciendo 1929 = 100, el índice bajó a 95.3 en 1930, pero luego subió en 1931 (103.5), llegando a 119.3 en 1933, 176.5 en 1936 y 226.6 en 1939.

La depresión provocó una baja de los precios industriales entre 1928 y 1930, al tiempo que bajaban el número de fábricas en operación y la cantidad de obreros de la industria, en el mismo periodo, cerca de 20%. Pero entre 1932 y 1937, el capital invertido en las principales industrias de São Paulo aumentó 118%, mientras que el número de obreros aumentaba cerca de 63% en el mismo periodo (véase W. Suzigan, pp. 90-95).

Entre 1933 y 1939, la tasa media anual de crecimiento de la industria fue de 11.2% (véase S. Hilton, p. 757), en tanto que 34 691 de las 49 418 empresas anotadas en el censo de 1940 fueron creadas después de 1930 (véase R. Munck, p. 120).

³⁰ Gracias a la utilización de máquinas y equipos durante mayor número de horas cada día (la industria textil llegó a trabajar dos o tres turnos diarios) no sólo aumentaron sustancialmente los beneficios de los empresarios (véase C. Furtado [18], p. 103, y W. Suzigan, p. 97), sino que el empleo industrial aumentó en São Paulo a la tasa media anual de 10.9% entre 1930 y 1937, debido a la naturaleza, intensiva en trabajo, de las tecnologías adoptadas (véase C. Alejandro [3], p. 177).

Estas circunstancias, que se traducen en la preservación de tecnologías relativamente anticuadas en el sector de las industrias de bienes de consumo corriente (cuya productividad era ya baja en los años veinte), pueden explicar en parte las dificultades experimentadas en este sector durante los años cincuenta, cuando empezó a subir el nivel de los salarios (véase A. Fishlow [2], p. 339).

³¹ Además, el aumento de la importancia de ciertas industrias básicas fue un fenómeno común a los principales países latinoamericanos. En el caso del cemento, por ejemplo, su producción aumentó sustancialmente, entre 1928-1929 y 1937-1938, en los países más importantes de la región y con una política de desarrollo más activa (el volumen de la producción se multiplicó por 16 en Colombia, por 6 en Brasil y por 4 en Argentina), garantizando prácticamente la autosuficiencia de esos países, a pesar del aumento del consumo de cemento. En seguida aparece una síntesis estadística, elaborada con datos tomados de C. Alejandro [3], p. 178:

	consumo en	porcentaje de la producción interna	
	1937-1938	en el consumo total	
	(1928-1929 = 100)	1928-1929	1937-1938
Argentina	153	37	92
Brasil	112	16	91
Chile	114	43	99
Colombia	118	6	74
México	148	88	97

Basado en los índices decrecientes del consumo per cápita de cemento y de acero, y de la importación de bienes de capital, C. Peláez [2], pp. 80-81, es el único autor que cuestiona los resultados positivos de la formación de capital en Brasil, durante los años treinta.

³² "Si hubo un *engine of growth* en América Latina durante los años treinta —escribe C. Alejandro [3], p. 177—, ése fue la industrialización por sustitución de importaciones."

³³ Véanse Baer y Villela, pp. 118-132, y W. Suzigan, p. 99.

³⁴ Entre 1919 y 1939, ésta fue la evolución del porcentaje del valor agregado de cada subsector en relación con el valor agregado global de todo el sector industrial (véase A. Fishlow [2], pp. 323-324 y 334-335):

	1919	1939
Bienes de consumo corriente	80.2	69.7
Bienes de consumo duraderos	1.8	2.5
Bienes intermedios	16.5	22.9
Bienes de capital	1.5	4.9

Como se ve, la participación de los bienes intermedios aumentó cerca de 40%, mientras que la de los bienes de capital se elevó a más del triple, observándose una baja en los bienes de consumo corriente.

Por otro lado, las importaciones representaban, en 1919, 24.7% de la oferta total de productos industriales, y ese porcentaje bajó a 20.4% en 1939. Por lo que se refiere a los productos intermedios, la participación de las importaciones en la oferta total bajó, en el mismo periodo, de 64.2 a 41.4% en lo que respecta a los productos metalúrgicos; de 57 a 38.7% en cuanto a los productos químicos; de 58.3 a 37.5% en el caso del papel; de 70.7 a 40.7% en lo que se refiere a los productos de hule. A pesar del mejoramiento ocurrido también en el campo de los bienes de capital, las importaciones seguían cubriendo, en 1939, mucho más de la mitad de la oferta total.

³⁵ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 32 y ss.

³⁶ Véase C. Furtado [1], pp. 238 y ss.; [12], pp. 164 y ss., y [17], pp. 113 y ss.

³⁷ Ma. da C. Tavares [1], pp. 34-35, destaca el carácter "parcial" y "cerrado" del modelo de desarrollo que empezó a aplicarse a partir de la Gran Depresión, apoyado en la sustitución de importaciones. *Parcial*, porque las transformaciones de la estructura productiva se circunscribieron al sector industrial, sin alterar las estructuras del sector primario, incluido el sector exportador. *Cerrado*, porque los nuevos sectores dinámicos tienen su horizonte limitado al mercado interno (muchas veces un mercado meramente regional y reducido a los centros urbanos), de modo que no se insertan en un nuevo acomodo de los países latinoamericanos en el sistema de la división internacional del trabajo.

³⁸ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 63 y ss.

³⁹ Citado por O. Ianni, p. 554.

⁴⁰ Véase L. Martins [1], pp. 17 y 23.

⁴¹ Véase S. Hilton, pp. 759-760.

⁴² "El mayor problema —quizá básico— de nuestra economía, es el siderúrgico, afirma Vargas en 1931. Para Brasil, la edad del hierro marcará el periodo de su opulencia económica.

ca. El gran empleo de ese metal, precioso entre todos, explica nuestro progreso(...) Mucho habremos hecho dentro de poco tiempo si conseguimos liberarnos de la importación de artefactos de hierro, produciendo lo indispensable para el abastecimiento del país" (O. Ianni, p. 555). Lo cierto es que sólo durante la segunda Guerra Mundial permitieron las razones estratégicas que el gobierno brasileño obtuviera de Estados Unidos los medios de financiamiento que posibilitaron la creación del complejo siderúrgico de Volta Redonda. En L. Martins [4], pp. 165 y ss., especialmente pp. 202-206, puede verse la historia de los proyectos de desarrollo de la siderurgia pesada en Brasil desde los tiempos de la primera República hasta la implantación del complejo de Volta Redonda, con particular hincapié en el periodo que va de fines de 1937 (cuando Vargas anunció un vasto plan de colaboración del gobierno brasileño con capitales extranjeros para resolver de modo definitivo el problema siderúrgico) y 1942.

⁴³ Este último aspecto es destacado también por I. Rangel, p. 50. Antes de 1930, a excepción del triángulo Río-São Paulo-Horizonte, que constituía un mercado razonablemente integrado, cada estado federado aparecía como un mercado casi separado de los demás, más conectado con el extranjero que con el resto del país. En este ámbito, Ignacio Rangel señala que "el poder discrecional, al sustituir el gobierno legal de los estados por interventorías federales, desarmando a las policías y las tropas privadas de los latifundios, en provecho de las fuerzas armadas federales, dio el paso decisivo para la unificación del mercado interno, facilitando los movimientos de productos y de factores entre las diversas regiones".

⁴⁴ Véase S. Hilton, pp. 760-765 y 769 y ss. R. Munck, pp. 117-125, presenta una interpretación idéntica del papel del Estado desde 1930.

⁴⁵ Así lo reconoce el propio L. Martins [1], p. 17.

⁴⁶ La importancia de estos factores en la configuración del propio proceso de industrialización por sustitución de importaciones en los diversos países latinoamericanos se destaca en Di Filippo y Jadue, pp. 185 y ss.

⁴⁷ Véase A. Castro, pp. 53-54.

⁴⁸ Véase J. Mello, p. 94.

⁴⁹ Véase J. Mello, pp. 106 y ss. Aun cuando reconozcamos el mérito de estas razones, pensamos que la explicación del problema no podrá dejar de tener en cuenta el modo específico de la inserción de la economía brasileña en la división internacional del trabajo después del estatuto colonial, ni la naturaleza de los intereses de las clases dominantes brasileñas y del poder político que de ellas emanaba. Lo cierto es que a fines del siglo XIX se iniciaron las *revoluciones industriales* de países como Rusia y Japón, por ejemplo.

⁵⁰ Véase J. Mello, pp. 117-125.

⁵¹ Si la ISI consiguió liberarse de la naturaleza dependiente del crecimiento industrial inducido por la expansión del sector agroexportador en el ámbito del modelo de crecimiento hacia afuera o se constituyó apenas en una *nueva forma de dependencia*, es una interrogante que trataremos de aclarar mediante el análisis del caso brasileño. Sin embargo, adelantamos desde ahora que nuestra conclusión apunta hacia esta última hipótesis, dando la razón a quienes sostienen que "la relación de dependencia es una relación dinámica que implica, junto con el desarrollo de las fuerzas productivas, un desplazamiento de las bases técnicas de la dependencia" (véase L. Dowbor [1], p. 179).

⁵² Véase J. Mello, pp. 115-116.

⁵³ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 37-38.

⁵⁴ Véase C. Furtado [17], pp. 153-160. De acuerdo con ciertos datos tomados de M. Simonsen [1], pp. 10-12, ésta fue la evolución de los índices del costo de la vida en Río de Janeiro y en São Paulo, y del índice de precios al mayoreo (1953 = 100).

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Índice del costo de la vida en Río de Janeiro	21.6	22.2	24.6	27.4	30.3	34.1	39.7
Índice del costo de la vida en São Paulo	14	15	17	19	22	30	37
Índice de precios al mayoreo	17.4	18.5	21.5	30.3	34.5	39.7	45.9

55 Véanse Baer y Villela, pp. 122-123.

56 En los años cincuenta se revisó también la llamada "ley de los similares" (que data de 1911), en cuyos términos el registro de un producto como *similar* a otro(s) producto(s) (sobre la base de una noción de "cantidad y calidad suficientes", cuyo alcance era bastante flexible en la práctica) bastaba para provocar, en favor de sus productores, un alza sustancial de los aranceles proteccionistas y su colocación en una categoría ventajosa en la escala de las tasas de cambio practicadas por las autoridades competentes (véanse Baer y Kerstenetzky [3], p. 414; también Bergsman y Malan, p. 104).

57 Pero a pesar de la *confiscación cambiaria*, el precio del café en cruzeiros era todavía, en 1953, 34% más elevado que en 1946, en virtud del alza de su cotización en dólares en los mercados internacionales.

58 Celso Furtado señala que "los capitales se crearon, por así decirlo, fuera de la economía, gracias al aumento de la productividad económica proveniente de la baja relativa de los precios de importación" (véase C. Furtado [12], p. 188).

59 Véase C. Furtado [12], pp. 183-188; E. Gudín, pp. 92-93; A. Fishlow [2], pp. 340-341, así como Bergsman y Malan, p. 103-104.

60 Véase en especial C. Furtado [1], pp. 166-174, y [12], pp. 183-188. En sentido contrario a los puntos de vista de Celso Furtado, se manifiesta D. Huddle [1], [2] y [3], sin razón en nuestra opinión, como lo demostró A. Fishlow [2], pp. 341-343, quien acepta en lo esencial las conclusiones de Furtado.

61 Véanse A. Fishlow [2], p. 342, y C. Furtado [1], pp. 168 y 173.

62 Véase C. Furtado [1], pp. 240-241.

63 Raouf Kahil destaca el hecho de que la cuarta parte de las divisas disponibles se utilizó en importaciones de petróleo y sus derivados (en lugar de incrementar la producción interna), mientras que una buena parte de las importaciones de petróleo, vehículos y accesorios acabó por ser dilapidada, sin mejorar en nada el sistema de transportes. Por otra parte, con la reducción relativa de los precios de los bienes de capital importados, resultante de la política cambiaria adoptada, acabó por alentarse cierto desperdicio de tales bienes, por estimular la utilización de maquinaria *labour-saving* en un país dotado de mano de obra abundante y barata (D. Huddle [4], p. 54, observa que los subsidios otorgados a la importación excluían naturalmente el trabajo, que no es objeto del intercambio internacional, sin que se hubiese introducido ningún sistema compensatorio de incentivos internos para la utilización intensiva de mano de obra), y por promover la utilización de equipos, materias primas y productos intermedios extranjeros, en lugar de incrementar su producción en el país (véase R. Kahil, pp. 210-212).

Otros autores (como R. Prebisch [1], p. 43) señalan la posibilidad de que una buena parte de las divisas disponibles haya sido gastada en la importación de artículos de lujo destinados al consumo de los ricos, ya que se calcula que de los beneficios de las empresas (aumentados gracias a las favorables condiciones de la posguerra) se invirtió apenas 50% en forma directa o indirecta: el resto se destinó al consumo de la clase capitalista, caracterizado por un elevado coeficiente de importación. Esta distorsión de la estructura de las importaciones y esta deficiente utilización de los recursos en moneda extranjera suelen atribuirse a la corrupción administrativa en la concesión de las licencias de importación, la que impidió el empleo de un criterio riguroso y equitativo en la distribución de las divisas disponibles, acabando por favorecer la importación de productos lujosos, sobre todo automóviles y otros bienes de consumo duraderos de lujo (cuyas importaciones aumentaron cerca de seis veces en 1951 y cuatro veces en 1952, en comparación con las importaciones del periodo de 1937-1939), ya que resultaba más seguro y "lucrativo" importar tales bienes en lugar de los equipos y bienes intermedios necesarios para su producción interna (véanse Huddle [5], p. 499, y R. Kahil, p. 211).

Sin cuestionar estas observaciones y aceptando incluso que un sistema de control de cambios siempre puede producir resultados injustos e incorrectos y propiciar la corrupción, creemos que Dudley Seers tiene razón cuando afirma que las grandes potencias capitalistas y las organizaciones financieras ligadas a ellas no ven con buenos ojos la política de control de cambios porque representa una violación del principio de libertad absoluta de los intercambios internacionales y de la circulación de capitales y presupone cierta idea de planeación o de control de la economía, de donde derivará, tarde o temprano, el cuestionamiento del tratamiento que deba darse a las empresas extranjeras (véase D. Seers [5], pp. 222-223).

Pueden verse mayores detalles sobre la política de control de cambios, y en un sentido desfavorable para su adopción, en Little, Scitovsky y Scott, pp. 206-230. Adversario acérrimo de la política de control de cambios es Milton Friedman, como antes vimos, y los monetaristas en general (véase antes, capítulo 1).

64 Véase A. Fishlow [2], p. 343, y L. Martins [4], p. 140.

65 Véase F. Oliveira, p. 455.

66 Además, el salario mínimo había sido instituido por el primer gobierno de Getúlio Vargas en los años treinta, medida que algunos autores consideran como el inicio del sometimiento ideológico y orgánico del movimiento obrero ante el *Estado populista* que caracterizó a Brasil sensiblemente hasta la caída de Goulart en 1964 (véanse J. Meireles, p. 95 y F. Oliveira, pp. 416-419 y 453).

67 Esto no significa que la tasa de explotación de los trabajadores brasileños haya disminuido o que su participación en el ingreso nacional haya mejorado. En efecto, el análisis relativo a la evolución de los salarios reales y de la productividad media desde finales de la segunda Guerra Mundial hasta 1963 demuestra que los trabajadores poco o nada se beneficiaron de los considerables aumentos de la productividad ocurridos en el ínterin (aumentos que no eran tomados en cuenta por la legislación del salario mínimo), habiéndose convertido en beneficios industriales gran parte del excedente resultante de los incrementos de la productividad.

Los datos disponibles indican que el salario mínimo real aumentó efectivamente, en Guanabara y São Paulo, durante el gobierno de Vargas. Pero no se puede decir lo mismo para el periodo de la *alianza populista* correspondiente a los gobiernos de Kubitschek, Quadros y Goulart (véase más adelante, p. 207).

Esto parece confirmar la idea de que la política de los gobiernos populistas —en Brasil y en otros países— fue sobre todo una política destinada a promover la acumulación capitalista en la industria, en un clima de "anestesia" del movimiento obrero (véanse Ma. da C. Tavares [2], p. 148; A. Fernandes [1], p. 145; F. Oliveira, pp. 450-452; P. Singer [2], p. 50), lo que además concuerda con la esencia del *populismo* que podemos definir, con L. Martins [4], p. 129, como "la acción política que tiene el apoyo de la clase obrera y de los estratos populares urbanos, pero que no es el resultado de la organización autónoma de estos sectores, y que no definen, a partir de ellos, sus objetivos de base".

68 Por lo que se refiere al régimen de *control de cambios*, en vigor desde 1947 hasta 1953, y al régimen de *subasta de las divisas* introducido en 1953, y a su significado en el ámbito de la política económica global seguida en Brasil, en especial por lo que se refiere a la ISI, véanse, entre otros, A. Kafka [1]; C. Furtado [1], pp. 233 y ss., sobre todo pp. 238-243 y [12], pp. 183-188; Ma. da C. Tavares [1], pp. 63-73; CEPAL [2], pp. 155-157; D. Huddle [1], [2], [3], [5] y [6]; Bergsman y Malan, pp. 103-106; A. Fishlow [2], pp. 340 y ss.; E. Bacha [1]; J. Bergsman, pp. 27-32, y Ch. Payer [1], p. 159.

69 Véase D. Huddle [6], p. 150, y [5], pp. 500-510.

70 Véase E. Gudín, pp. 96-97.

71 Sin embargo, el sistema cambiario de 1953 trató de contrarrestar los efectos inflacionarios de la devaluación del cruzeiro que le eran inherentes. Por una parte, se concedía prioridad (y por lo tanto divisas más baratas) a las importaciones de bienes de consumo esenciales (el trigo, por ejemplo) y de otros bienes que podrían mantener bajos los precios internos (petróleo, fertilizantes, maquinaria agrícola, etc.). Por otra parte, las ganancias obtenidas por el gobierno gracias a la subasta de las divisas se destinaban por decreto legal a los gastos en capital fijo social y a préstamos para la agricultura, lo que equivale a la creación de economías externas en beneficio de toda la economía, y al aumento de la producción de alimentos. Por último, los "subsidios" otorgados a la inversión en la industria aumentaban la capacidad productiva y la oferta de bienes de consumo producidos en el país (véase D. Huddle [5], pp. 507-508).

72 Véanse mayores detalles sobre Brasil y América Latina en general, en CEPAL [1].

73 Relativamente marginados de esta coalición de intereses dominantes quedaban el sector agroexportador, los intereses asociados al capital extranjero y los grupos más tradicionales de la clase media; por otra parte, quedaban excluidas las masas urbanas que no estaban ligadas a la industria o al aparato del Estado y la mayoría de los trabajadores rurales (véase C. Estevan Martins, p. 5).

74 En los países exportadores de bienes primarios, los financiamientos a largo plazo eran obtenidos en general por capitales extranjeros interesados en la expansión de la producción y

la exportación de alimentos y de materias primas de origen agrícola o mineral. Lo mismo ocurrió, en un gran número de países integrados al modelo primario-exportador, en el caso de las empresas de servicios públicos (distribución de energía eléctrica, transportes urbanos, telecomunicaciones, etc.) Véase D. Grove, pp. 279-281.

⁷⁵ Sin embargo, se señala que el BNDE destinó a las inversiones agrícolas, en el periodo de 1952 a 1963, apenas 3% de sus recursos, habiendo dedicado el resto al financiamiento de las inversiones en los sectores de transportes, energía eléctrica e industrias básicas (en especial la siderurgia pesada), muchas veces bajo la forma de una participación en el capital accionario (véase Baer, Kerstenetzky y Villela, pp. 26-27, y L. Martins [4], p. 399).

⁷⁶ Véase en L. Martins [4], pp. 359-405, un análisis detallado del significado y la importancia del BNDE para el desarrollo del capitalismo en Brasil.

⁷⁷ Por lo que respecta a la política petrolera desde los tiempos del *Estado Nuevo* y del significado económico y político de la creación de Petrobrás tras la campaña de "El petróleo es nuestro", encabezada por las élites militares, véase L. Martins [4], pp. 267, y ss., y 333-357.

⁷⁸ Véase A. Fishlow [2], p. 340.

⁷⁹ Véase más adelante, notas 109 y 111 de este capítulo.

⁸⁰ Debido a las elevadas tasas de la inflación interna en Brasil, siempre sería necesaria una continua y fuerte devaluación del cruzeiro para continuar estimulando las exportaciones por medio de la política cambiaria. De cualquier manera, algunos estudios recientes señalan que, entre 1953-1954 y 1964-1965, ocurrió una devaluación del cruzeiro, aunque con algunas intermitencias, a una tasa suficiente para igualar el alza de los precios internos (véase T. Lowinger, p. 703). D. Huddle [6], calcula la devaluación efectiva del cruzeiro ocurrida en octubre de 1953 en cerca de 30% para el café y de 50% para los demás productos de exportación, estimando una devaluación acumulada cercana a 400% en 1958, cuando la tasa de cambio libre llegó a 130 cruzeiros por dólar.

⁸¹ En estos términos, otorgando prioridad a la demanda interna (llegó a estipularse que las exportaciones sólo serían autorizadas cuando estuviese asegurado, para el mercado brasileño, 107% del consumo nacional del año anterior), aunque los precios internos fuesen más bajos que los vigentes en los mercados internacionales, no sólo se refutaba la política de concentrar los recursos disponibles en la producción de bienes para la exportación, obedeciendo el principio de las ventajas relativas, sino que se excluía otro principio del liberalismo económico: el de aceptar como buena la distribución de la producción nacional entre el mercado interno y el mercado externo por medio del mecanismo de los precios (véase N. Leff [1], p. 290).

⁸² A la discriminación contra las exportaciones durante el periodo de 1947 a 1962 atribuye Nathaniel Leff el estancamiento de las exportaciones brasileñas durante este lapso, residiendo aquí el meollo de su crítica a la política seguida en Brasil, ya que en su opinión "el estancamiento de las exportaciones constituye un obstáculo para todo el proceso de desarrollo". Este autor sostiene, en efecto, que la política implantada en la etapa analizada discriminó contra todas las exportaciones que no fuesen de café, en especial contra los llamados "productos menores" (cacao, algodón, cueros y pieles, caucho, madera y carne), y que los malos resultados en materia de exportaciones entre 1947 y 1962 se deben precisamente a la baja del valor de las exportaciones de estos "productos menores" en el conjunto de las exportaciones brasileñas (véase N. Leff [1], pp. 286-296).

Sin pretender afirmar que fue globalmente correcta la política adoptada por Brasil en el periodo de referencia, lo cierto es que no parecen aceptables estas tesis de Nathaniel Leff. Desde luego, son discutibles los límites temporales escogidos para su análisis. En efecto, todo aconseja que no se considere como un todo (por lo menos desde el punto de vista de las cuestiones que aquí se discuten) el periodo que va desde el fin de la guerra hasta mediados de los sesenta. Antes bien, deben considerarse por separado los lapsos de 1946-1953 y el posterior a 1953, ya que en este año se realizó la reforma cambiaria que sustituyó a un sistema de control directo de los cambios (con una tasa de cambio sin alteraciones y una marcada devaluación del cruzeiro) por un sistema de tasas de cambio múltiple, tanto para las exportaciones como para las importaciones. Este último sistema significó, de hecho, una devaluación del cruzeiro, y al contrario de lo que supone N. Leff, se estableció una tasa de cambio *menos favorable* para el café que para otros productos de exportación, incluidos los citados "productos menores".

Y si tomamos 1953 como año-base, se obtendrán resultados completamente diferentes de los que sirven de fundamento al razonamiento de N. Leff. En efecto, entre 1952-1954 y 1963-1965, el volumen de las exportaciones brasileñas (excluidos el café y el cacao) aumentó 81%, mientras que el valor de las exportaciones (excluido el café) aumentaba cerca de 54%. Por lo que se refiere al café, el volumen de las exportaciones se triplicó entre 1946 y 1953, su peso en el conjunto de las exportaciones brasileñas pasó de 36% en 1946 a 70.8% en 1953; pero a partir de 1953, su comportamiento fue exactamente el inverso (de 1954 a 1966, el valor de las exportaciones del café brasileño bajó 1.2 al año, mientras que las cantidades exportadas aumentaban apenas 1.9% anual).

Así pues, la conclusión correcta es muy diferente de la de N. Leff. Con T. C. Lowinger —de quien tomamos los datos estadísticos citados aquí— puede decirse que, tomando el periodo de 1946-1966, el mal comportamiento de las exportaciones brasileñas (aumento anual de 1.2% de su valor y de 0.3% de las cantidades exportadas) se debe tanto al café (tasas de 1.3 y 0.1%, respectivamente) como a los demás productos de exportación (tasas anuales de crecimiento de 1.5%, ya sea para las cantidades exportadas o bien para su valor); pero para 1954-1966, los deficientes resultados de las exportaciones brasileñas (aumentos anuales de 2.7% para las cantidades y de 0.7% para el valor) se deben casi por completo a la baja del valor de las exportaciones de café (-2.2% anual) y del cacao (-10.1% anual), productos que en 1962 constituían 55% del valor de las exportaciones brasileñas (véase T. Lowinger, pp. 701-702).

Un estudio de B. Cohen, relativo a los años de 1964-1965, revela (pp. 337-339) que las exportaciones brasileñas aumentaron en el caso de los productos cuya demanda aumentó en los mercados de los grandes países capitalistas (carne, tabaco, azúcar y mineral de hierro), y bajaron precisamente las exportaciones de los productos cuya demanda mundial disminuyó (café, cacao, lana y algodón). Así pues, el comportamiento de las exportaciones de bienes primarios escapa en gran medida al control de los propios países exportadores.

⁸³ Mientras que en 1928 los bienes de consumo representaban cerca de 50% del total de las importaciones de un grupo de países que, además de Brasil, incluía Argentina, México, Chile y Colombia, en 1948 los bienes de consumo (duraderos y no duraderos) constituían todavía entre 17 y 18% de las importaciones totales de Brasil, pero en el periodo de 1958-1961 no representaban ya más de 7% de dicho total. A la inversa, la participación de los combustibles y lubricantes, productos intermedios y los bienes de capital en las importaciones brasileñas pasó de 85% en 1948 a 93% en 1961 (véase D. Seers [1], pp. 293-294; Ma. da C. Tavares [1], pp. 80-90; R. Weisskoff [1], p. 59, y D. Schydowsky, p. 271).

⁸⁴ Véase más adelante, la nota 140 de este capítulo.

⁸⁵ Ésta es la evolución de los déficit (en millones de dólares) entre 1954 y 1961: 1945 = 235; 1955 = 234; 1957 = 299; 1958 = 266; 1959 = 311; 1960 = 509; 1961 = 241 (véanse Baer y Kerstenetzky [3], p. 415 y también E. Gudin, p. 98). Sin embargo, a partir de 1950, los saldos de la balanza comercial fueron siempre positivos, como se ve a continuación (en millones de dólares): 1950 = 425; 1951 = 67; 1952 = 286; 1953 = 423; 1954 = 150; 1955 = 320; 1956 = 436; 1957 = 107; 1958 = 64; 1959 = 72; 1960 = 24; 1961 = 111; 1962 = 50 (véase P. Singer [5], p. 118).

⁸⁶ Cerca de 44% de esta cantidad debía pagarse entre 1964 y 1966 (véase R. Kahil, p. 199).

⁸⁷ Tampoco aquí coinciden las informaciones proveídas por los diferentes autores. Trataremos de resumirlas en el cuadro de la página 228, elaborado con datos tomados de W. Baer [2], p. 397; M. Simonsen [1], p. 12; J. Bergsman, p. 55, y R. Kahil, p. 140.

⁸⁸ Véanse, entre otros, C. Furtado [1], pp. 19-21 y L. Dowbor [1], pp. 158-161. Sin embargo, no se puede considerar el periodo de 1930 a 1955-1956 como un periodo de intensa penetración de los capitales extranjeros en Brasil y América Latina en general, algo comprensible en vista de las dificultades de la Gran Depresión, el esfuerzo de la guerra de 1939 a 1945 y, a principios de la posguerra, la atención casi exclusiva dedicada por las grandes empresas multinacionales estadounidenses a las inversiones en Europa y Japón. A estas dificultades deben agregarse los obstáculos legales erigidos en Brasil contra la inversión extranjera directa (véase E. Gudin, p. 95).

⁸⁹ En el periodo de 17 años que va de 1929 a 1945, el volumen de la inversión estadounidense en Brasil no llegó a duplicarse; en cambio, en los siete años transcurridos entre 1946 y 1953 hubo un aumento de más de 300% (véase L. Martins [1], p. 29).

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Inversiones Directas	43	89	143	110	124	99	108
Préstamos Externos	145	248	307	626	589	763	874

Excluyendo las reinversiones, la inversión extranjera directa en Brasil andaba alrededor de 14 millones de dólares por año entre 1947 y 1953, habiendo subido este valor medio a 91 millones de dólares entre 1954 y 1961, y bajando a 51 en el periodo de 1962-1963.

⁹⁵ Véase F. Oliveira, p. 446. Las estadísticas revelan que, en el periodo de 1947-1963, la inversión fija bruta total, el ahorro interno bruto y la entrada de capital extranjero representaban, en dólares constantes de 1953, los siguientes porcentajes del PNB en el mismo periodo (véase R. Kahil, p. 130):

Año	Inversión fija bruta	Ahorro interno	Entradas de capital extranjero	Año	Inversión fija bruta	Ahorro interno	Entradas de capital extranjero
1947	16.5	15.3	1.1	1956	13.8	13.7	-0.2
1948	15.7	15.5	0.1	1957	16.9	18.0	1.2
1949	15.2	13.8	0.7	1958	15.6	15.0	1.1
1950	15.7	15.9	-0.7	1959	18.1	19.5	1.4
1951	18.1	15.0	2.5	1960	15.9	15.2	2.1
1952	18.9	16.2	3.1	1961	15.8	16.7	1.0
1953	14.8	14.4	-0.1	1962	15.7	16.3	1.5
1954	16.0	16.8	1.0	1963	14.0	14.6	0.6
1955	15.0	16.6	0.1				

A partir de estos datos, se deduce que entre 1956 y 1960 el ahorro externo representó un ahorro negativo de -0.7% del ahorro interno en 1956, habiendo significado una ayuda complementaria en los años siguientes, correspondiente a 6.3% (1957), 7.3% (1958), 7.1% (1959) y 13.8% (1960) del ahorro interno. En relación con el ahorro total, las entradas de capital extranjero representaron 6.2% en 1957, 6.8% en 1958, 6.6% en 1959 y 12.1% en 1960.

Por otra parte, a partir de los datos presentados por R. Kahil, p. 213, en cuanto a las entradas de divisas en Brasil (inversión directa + préstamos) y las salidas hacia el extranjero a título de beneficios, intereses y amortizaciones, se llega a la conclusión de que, para el periodo de 1947 a 1953, se observa, a favor de Brasil, un saldo positivo medio anual de 60 millones de dólares (con saldos negativos en 1948, 1949 y 1950), y de que ese saldo positivo medio anual fue de 165 millones de dólares en el periodo de 1954 a 1961 (con saldo negativo sólo en 1955 y con saldos positivos superiores a la media en los años de 1958-1961), habiendo sido positivo todavía el saldo de 1962 (sólo en 16 millones de dólares), pero ya negativo en 1963 (-135 millones de dólares, especialmente debido al peso de los intereses y las amortizaciones pagadas al extranjero), constituyendo, para el conjunto del periodo de 1947-1963, un saldo positivo medio anual de 94 200 000 dólares.

Sin embargo, si sólo tuviéramos en cuenta las entradas netas de capitales destinados a la inversión directa, se observaría que no pasaron de 926 millones de dólares entre 1947 y 1963, con valores medios anuales de 14 millones de dólares entre 1947 y 1953 (los que provocaron una salida media anual, a título de beneficios, de -47 millones de dólares) y de 91 millones de dólares entre 1954 y 1961 (los que originaron una salida media anual, por concepto de beneficios, de -34 millones de dólares), pero con valores por debajo de esta media en 1962 y 1963 (71 y 31 millones de dólares, respectivamente), los cuales originaron una salida de beneficios (no se cuentan los beneficios reinvertidos ni las "fugas" por medio del juego de la subfacturación y sobrefacturación y de otras medidas) por un monto de 620 millones de dólares. Es decir que Brasil recibió al año, durante el periodo analizado, 54 400 000 dólares del extranjero para inversiones directas y pagó por concepto de beneficios al extranjero cerca de 36 400 000 dólares por año.

Es obvio que lo que suele considerarse como *inversión extranjera* tiene en las economías de los países subdesarrollados un mayor peso que el resultante de la contribución efectiva de capitales venidos del extranjero. Pero esto es consecuencia del hecho de que muchas de esas *inversiones extranjeras* son financiadas con capitales obtenidos en los países donde se instalan las empresas multinacionales. Por ejemplo, A. Ferrer [2], p. 306, sostiene que, en el periodo de 1960-1964, los fondos obtenidos en los países de destino por medio del crédito y del autofinanciamiento representaron 95% de los fondos invertidos por las empresas estadounidenses en América Latina, limitándose a 5% del total de las inversiones de las empresas multinacionales del monto obtenido mediante transferencias netas de fondos provenientes de Estados Unidos. E. C. Vaitos señala que en 1968, de un total de 959 millones de dólares utilizados en el financiamiento de empresas industriales estadounidenses en América Latina, sólo 12.5% provenía de Estados Unidos (véase C. Vaitos [2], p. 380).

⁹⁶ Véase R. Weisskoff [2], pp. 378-381.

⁹⁷ En efecto, a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta, la participación de la inversión directa estadounidense en América Latina superaba con mucho a la del resto del mundo industrializado (véanse mayores detalles en C. Vaitos [1], p. 145).

⁹⁸ Véase CEPAL [2], p. 177.

⁹⁹ F. Oliveira, p. 446, destaca, sin embargo, la casi total ausencia, durante el periodo del *Plan de Metas*, del capital multinacional de origen estadounidense en industrias tan importantes como la siderurgia, la construcción naval y la industria automotriz, quizá —especula F. Oliveira— porque ciertos círculos del capitalismo estadounidense continuaban otorgando a Brasil un papel de productor de bienes primarios de exportación, dentro del modelo tradicional de la división internacional capitalista del trabajo.

¹⁰⁰ Véase F. Oliveira, pp. 446-450. Mayores detalles sobre las diferencias existentes entre el "milagro brasileño" y el "milagro japonés" de la posguerra aparecen en Ma. da C. Tavares [3], pp. 255 y ss.

¹⁰¹ Un estudio sobre 500 grandes empresas de la industria de transformación revela que en Brasil, a fines de los años sesenta, 112 de tales empresas eran subsidiarias de empresas multinacionales y poseían 37% de los activos totales de las 500 empresas estudiadas (véase C. Vaitos [1], p. 137). En el ámbito latinoamericano, las empresas multinacionales —en su mayoría conglomerados estadounidenses— controlaban, a mediados de los años sesenta, de 50 a 75% de las *industrias dinámicas*, experimentando una tasa de crecimiento mucho más elevada que la tasa de crecimiento de la economía de los países anfitriones e incluso más elevadas que la tasa media de crecimiento del sector industrial de esos países (véase C. Furtado [7], p. 22), como lo demuestran algunos estudios relativos a Argentina: entre 1961 y 1966, las empresas industriales de propiedad estadounidense aumentaron sus ventas en el mercado argentino a un ritmo cinco veces superior al del aumento del producto industrial (aquellas aumentaron 66% mientras que éste sólo aumentó 13%. Véase R. Davis [1], p. 180, y A. Ferrer [2], p. 313).

¹⁰² Véase F. Cardoso [3], pp. 27-28.

¹⁰³ Celso Furtado destaca con toda claridad la importancia del Estado como elemento dinamizante de la acumulación capitalista en Brasil: "Las sucesivas oleadas de expansión industrial ocurridas en Brasil durante la posguerra no pueden explicarse si no se incluye el papel autónomo del gobierno, subsidiando la inversión o aumentando la demanda" (véase C. Furtado [21], p. 122).

¹⁰⁴ En este sentido, desempeñaron un papel importante los *Grupos Ejecutivos*, como instrumento de una administración flexible y de estrecha colaboración entre el gobierno, las instituciones que de él dependen, y el gran capital privado interesado (o que se quería interesar) en determinado sector cuyo desarrollo se quería implantar.

Se creó en primer término el famoso GEIA (*Grupo Ejecutivo de la Industria Automotriz*), presidido por el ministro de Transportes e integrado también por los directores de la SUMOC (que controlaba la balanza de pagos, ya que tenía funciones de Banco Central), del BNDE (al que le correspondía la obtención de los medios de financiamiento indispensables) y del Banco de Brasil (responsable de la adopción de medidas en materia de cambios y de comercio exterior).

Son en particular representativas de la importancia del GEIA las atribuciones que le fueron conferidas por decreto presidencial (al margen de toda intervención del Congreso): 1) elaborar y someter al presidente los planes nacionales para la fabricación de diversos tipos de

vehículos; 2) examinar, negociar y aprobar los proyectos de las empresas y tomar las medidas necesarias para su ejecución, en colaboración con los organismos competentes de la Administración, en los campos de la política comercial, cambiaria y fiscal; 3) supervisar la ejecución de los proyectos aprobados; 4) recomendar a las instituciones de crédito la concesión de los financiamientos necesarios, y 5) promover y coordinar las medidas complementarias para la instalación de la industria (revisión de los aranceles, aprovisionamiento de materias primas, formación de técnicos y de mano de obra especializada, etcétera).

Como se ve en este ejemplo, los *Grupos Ejecutivos* eran auténticos departamentos de planeación y ejecución de proyectos sectoriales. A veces incluían representantes de otros ministerios (de Hacienda, si los incentivos fiscales asumían un papel relevante; de Obras Públicas si era necesario desencadenar acciones complementarias en relación con la construcción de carreteras, adaptación de puertos, etcétera).

Los *Grupos Ejecutivos* eran asistidos por un Consejo Consultivo formado por representantes de las empresas de las diversas ramas de las industrias del sector en cuestión, designados por el presidente de la República, a partir de una lista presentada por las asociaciones patronales. Así se establecía la colaboración directa, a nivel de los órganos de planeación y ejecución de la política económica, entre el Estado y el (gran) capital privado.

Por lo que se refiere a la importancia y el significado de los *Grupos Ejecutivos*, véase J. Bergsman, pp. 81-85, y L. Martins [4], pp. 417 y ss. (sobre todo en el caso del GEIA).

¹⁰⁵ La convergencia de intereses de las clases dominantes locales y del gran capital internacional en la explicación de las situaciones de *dependencia* es un aspecto destacado por varios autores, entre ellos L. Dowbor [1] y L. Martins [4]. Veamos una síntesis de este último (p. 145): "Es preciso advertir que la alternativa del capital extranjero aparece como una iniciativa de las élites y no como una imposición de aquél a éstas. De hecho, la utilización del capital extranjero forma parte del plan de defensa de las élites para conservar el sistema de dominio. En la medida en que el Estado debe asegurar este sistema, es necesario que sea también el Estado quien establezca las conexiones internacionales indispensables para la realización de esa tarea. En otras palabras, el Estado se convierte en el mediador de la dependencia porque es el garante de un sistema de dominio interno."

¹⁰⁶ Véase J. Mello, pp. 124-129.

¹⁰⁷ Véase CEPAL [2], pp. 161-162. A. Hirschman [5], pp. 698-699, destaca un fenómeno, frecuente en los regímenes populistas, al que llama "efecto de complementariedad de la inversión pública" o "multiplicador político". Como consecuencia, los gobiernos populistas se verán obligados, debido a su tipo de legitimización, a "comprar" el apoyo a sus proyectos de acción mediante la concesión de fondos para las empresas defendidas por los grupos sociales de cuyo apoyo carecen. De aquí resultaría un volumen de gastos públicos adicionales, no planeados al inicio, que muchas veces se encuentran en el origen de las tensiones inflacionarias de efectos multiplicados.

¹⁰⁸ Véase antes, p. 182 y ss.

¹⁰⁹ Los precios del café en dólares bajaron siempre, a partir de 1954. Éstos son los índices de su evolución, haciendo 1953 = 100 (véase P. Singer [5], p. 139):

1954 - 124	1958 - 76
1955 - 88	1959 - 60
1956 - 88	1960 - 60
1957 - 84	1961 - 61
	1962 - 57

Tomando en cuenta las exportaciones totales de Brasil, sus precios en dólares evolucionaron de este modo (1953 = 100), de acuerdo con los datos de R. Kahil, p. 190.

1954 - 119	1959 - 76
1955 - 95	1960 - 77
1956 - 92	1961 - 80
1957 - 91	1962 - 75
1958 - 80	1963 - 76

¹¹⁰ Sólo entre 1959 y 1963, el Estado compró 67 200 000 sacos de café que no pudieron venderse en el mercado externo. De esta cantidad, 30 millones de sacos fueron vendidos en el mercado interno a precios muy subvencionados; los restantes 37 200 000 se mantuvieron en las bodegas. Véanse R. Marini [1], pp. 32-33; A. Fernandes [1], p. 158; P. Singer [5], p. 140, y D. Lambert, pp. 199-200.

¹¹¹ Ésta es la evolución de los términos de intercambio y de la capacidad de importación (en millones de dólares), según R. Kahil, p. 190 y 195-198 (datos algo diferentes, aunque con la misma tendencia por lo que se refiere a los términos de intercambio, pueden verse en W. Baer [1], p. 92, y en L. S. Kingston, p. 86):

Años	Términos de intercambio ^a	Capacidad corriente de importación	Capacidad total de importación ^b
1950	112	1 058	1 098
1951	110	1 160	1 195
1952	98	992	1 049
1953	100	1 139	1 230
1954	129	1 239	1 367
1955	102	1 234	1 402
1956	103	1 179	1 592
1957	103	1 021	1 595
1958	101	871	1 546
1959	98	815	1 665
1960	92	556	1 181
1961	92	984	1 862
1962	86	765	1 299
1963	84	958	1 316

^a 1953 = 100.

^b tomando en cuenta las entradas netas de capital.

¹¹² Durante los años cincuenta, en efecto, las industrias de metalurgia, equipos eléctricos y telecomunicaciones, industria química y de material de transporte, fueron las de crecimiento más acelerado, mientras que la industria textil y las industrias alimentarias crecieron a un ritmo más lento (véase W. Baer [1], pp. 95-96).

En consecuencia, los años cincuenta presenciaron un considerable incremento de la importancia relativa de los bienes de producción en la estructura de la producción industrial brasileña. Ésta es la evolución, en porcentajes (véase R. Munck, p. 126):

	1939	1949	1959	1964
Bienes de consumo	68	63	44	43
Bienes de producción	32	37	56	57

¹¹³ La participación del sector público en la formación bruta de capital fijo evolucionó de este modo, de acuerdo con los datos de E. Gudin, p. 104: 1947, 15.8%; 1952, 26.8%; 1957, 37.0%; 1960, 38.4%; y 1964, 34.8 por ciento.

¹¹⁴ Véase más adelante, la nota 180 de este capítulo.

¹¹⁵ Sobre la política proteccionista adoptada en Brasil, véanse J. Bergsman, pp. 27-54, y Little, Scitovsky y Scott, pp. 169-205. En general, había un elevado grado de protección contra las importaciones de todos los productos fabricados en Brasil, aunque la protección era mayor para los bienes de consumo final que para los bienes de capital o los bienes intermedios. La protección era baja en el caso de las materias primas, siendo subsidiadas en muchos casos las importaciones de bienes que no se producían en el país.

¹¹⁶ Véase antes, la nota 87 de este capítulo.

117 Véase más adelante, el capítulo III.

118 Véase I. Rangel, pp. 36-37 (las cursivas son de I. R.). Este autor reconoce además que "el hecho de que el desarrollo del capital industrial se haga sin una reforma agraria previa" constituye un "defecto fundamental del sistema" (p. 107).

119 Véase I. Rangel, pp. 29-31. También J. Mello, pp. 119-120, sostiene que la oferta de productos agrícolas respondió razonablemente a la presión de la demanda urbano-industrial entre 1933 y 1955. En el mismo sentido, S. Morley [1], p. 187. A. Blair es otro autor que niega la explicación estructuralista de la inflación brasileña (véase más adelante, la nota 37 del capítulo III).

120 Véase R. Kahil, pp. 35-84.

121 En este sentido, por ejemplo, Baer y Kerstenetzky [2], p. 368. La importancia de la naturaleza oligopsonica-oligopólica de las estructuras de comercialización de los productos agrícolas destinados al mercado interno como factor del alza de los precios de los productos agrícolas es reconocida por I. Rangel, pp. 89 y ss., y también por J. Mello, pp. 119-120, y R. Kahil, pp. 236-241.

Sin embargo, Ignacio Rangel hace de este punto uno de los elementos centrales de su explicación de la inflación brasileña: el oligopsonio-oligopolio a nivel de la comercialización de los productos agrícolas le parece una "pieza esencial de la máquina infernal de la inflación" (p. 18).

Gracias a su posición en el circuito de la comercialización, los intermediarios se comportan como un monoposonio en la compra de los productos agrícolas, amenazando a los productores con no comprarles a los precios ofrecidos por ellos; al mismo tiempo, actúan como un auténtico monopolio, manteniendo los productos en bodega durante algún tiempo, lo que les permite crear una escasez artificial que después sirve para "justificar" el alza posterior de los precios, contando con la inelasticidad de la demanda de los productos alimenticios y con la protección de las políticas adoptadas por los gobiernos.

Si la agricultura no reacciona muchas veces ante el aumento de los precios del consumidor con el aumento de la oferta, ello no derivaría de ninguna inelasticidad de la oferta del sector agrícola (como pretenden los estructuralistas), sino de una "anomalía en el mecanismo de formación de los precios", lo que permite a los intermediarios oligopsonistas-oligopolistas quedarse con todo el aumento de los precios del consumidor, sin mejorar en nada el ingreso de los agricultores.

Manipulando los precios del productor, los intermediarios acaban por desorganizar y reducir la producción, acentuando así la escasez de la oferta para el consumidor, quien se ve obligado —en virtud de la inelasticidad-precio de la demanda de alimentos— a aceptar "precios de extorsión, perennemente en alza, que arrastran a todo el sistema nacional de precios" (véase I. Rangel, p. 90).

El aumento de los precios de los alimentos significa una disminución del ingreso real de los trabajadores y de la gran masa de la población. Y de este efecto-ingreso resulta una alteración en la estructura de la demanda, ya que la gran mayoría de las personas gastará ahora un porcentaje mayor de su ingreso en la alimentación, reduciendo sus compras de otros bienes de consumo, en particular los de origen industrial, y dentro de ellos los bienes de consumo duraderos.

Las empresas de estos sectores acumularían inventarios invendibles y presionarían al sistema bancario y al gobierno para que se incremente y facilite el crédito. Con el fin de evitar la quiebra de muchas empresas o aun de sectores enteros, con la consiguiente baja de la producción y el aumento del desempleo, el gobierno y las autoridades bancarias amplían la concesión de crédito. El gobierno se limitaría así a un papel pasivo, correspondiendo a las exigencias de la economía y emitiendo billetes para resolver los problemas de caja del sistema bancario. De acuerdo con esta tesis de I. Rangel —que en este punto contradice las tesis monetaristas y bosqueja la concepción de los estructuralistas latinoamericanos—, la inflación no tendría su origen en el déficit del presupuesto federal sino en las necesidades reales de la economía, resultantes de movimientos autónomos de la empresa privada. "El gobierno —escribe I. Rangel, p. 25— sólo se presta de ordinario a brindar el servicio que le exige el sistema económico. Es decir, la emisión no es el punto de partida de la inflación, sino su punto de llegada" (cursivas de I. R.).

122 Además, esta *deficiencia estructural* de la economía brasileña parece haberse mantenido incluso después de 1964, contribuyendo a la preservación de *presiones inflacionarias* que escapaban inevitablemente a la terapéutica "monetarista" adoptada por los gobiernos militares, como veremos más adelante, en los capítulos IV y V.

123 Véanse R. Kahil, pp. 336 y 340, y W. Baer [1], p. 96, entre otros. Tomando 1939 = 100, éstos son los datos referentes a la evolución de los índices del producto real por sectores, según D. Lambert, p. 414:

Años	PNB	Agricultura	Industria	Comercio
1945	116	100	137	118
1954	191	140	282	229

Baer y Villela, p. 128, calculan que, entre 1956 y 1962, el PNB creció a la tasa media anual de 7.8%, con una tasa de 10.3% para la industria y de 5% para la agricultura.

R. Marini [1], p. 33, afirma que la tasa media anual de crecimiento de la producción agrícola destinada al mercado interno bajó de 4.9% en el periodo de 1947 a 1954, a 4.3% en el periodo de 1955 a 1960, cuando la producción industrial creció, respectivamente, a la tasa media anual de 8.8 y 10.4 por ciento.

Por su parte, G. D. Jud, p. 47, presenta las siguientes tasas de crecimiento anual del producto real de los diversos sectores de la actividad económica:

Años	PNB real	Agricultura	Industria	Comercio	Transportes y comunicaciones
1948	7.5	6.9	11.3	3.2	16.6
1949	6.6	4.5	19.3	6.2	8.5
1950	6.5	1.5	11.3	7.1	9.5
1951	5.9	0.7	6.4	9.7	10.8
1952	8.7	9.1	5.0	3.7	7.2
1953	2.5	0.2	8.7	-2.1	10.2
1954	10.1	7.9	8.7	11.1	8.4
1955	6.9	7.7	10.6	4.0	3.9
1956	3.2	-2.4	6.9	1.6	5.1
1957	8.1	9.3	5.7	9.6	7.8
1958	7.7	2.0	16.2	7.0	6.1
1959	5.6	5.3	11.9	9.4	9.6
1960	9.7	4.9	9.6	5.9	17.3
1961	10.3	7.6	10.6	7.0	3.3
1962	5.2	5.5	7.8	5.8	8.4
1963	1.6	1.0	0.2	0.0	7.8

124 Véanse Baer y Kerstenetzky [2], p. 368; R. Marini [1], p. 33; J. Mello, pp. 119-120, y I. Rangel, p. 90. P. Singer [5], p. 140, observa que el índice general de los precios agrícolas (exceptuado el café) aumentó 4.2 veces entre 1959 y 1963, mientras que los precios internos aumentaron sólo 3.2 veces en conjunto.

125 A estas deficiencias, los autores agregan las relacionadas con la falta de medios de transporte y la mala calidad de los medios de comunicación, destacando en particular la red telefónica. Los partidarios de las tesis monetaristas suelen afirmar que todos estos *estrangulamientos* son un subproducto de la inflación y no una de sus causas, sobre todo por efecto de la política de control de precios que trata de reprimir la inflación. Ésta es, por ejemplo, la posición de R. Kahil. Según este autor, el hecho de que las autoridades no permitieran que los precios de los servicios públicos subieran al mismo ritmo de los demás precios, ni siquiera en relación con el alza de los costos respectivos, habría desalentado la inversión en estos sectores, lo que se tradujo a corto plazo en el deterioro de la calidad de los servicios presta-

dos, y en el estancamiento o incluso la reducción de su oferta, lo que obligaba a veces al racionamiento del consumo, como en el caso de la energía eléctrica. A largo plazo, esta práctica acabaría por conducir al traslado de esos sectores al campo de las empresas públicas (véase R. Kahil, p. 329).

Admitimos que la política de control de precios se haya traducido en un "subsidio negativo" para esas empresas (como lo afirma J. Bergsman, pp. 84-85) y que de aquí hayan derivado algunas limitaciones para su desarrollo. Pero es imposible negar que tales deficiencias no surgieron sólo cuando la inflación empezó a tener un peso mayor en el comportamiento de la economía brasileña, sino que existían desde el inicio de la industrialización brasileña (y es obvio que ni siquiera ahora han sido superadas por completo).

Es probable, incluso, que esa política haya sido determinada no sólo por razones económicas (de represión de la inflación), sino también por razones políticas inspiradas por el "nacionalismo" de los gobiernos populistas, empeñados quizás en desalojar de esos sectores a las empresas extranjeras que los dominaban casi por completo. Lo cierto es que, a mediados de los años sesenta, los servicios públicos son controlados por empresas públicas; pero es cierto también que, durante el periodo de aceleración de la inflación (desde mediados de los años cincuenta), la acción del gobierno en este campo fue positiva en gran medida, habiéndose hecho grandes progresos sobre todo en relación con la producción y distribución de energía eléctrica y la red de carreteras (opción discutible esta última, por ganar la prioridad al ferrocarril y a la navegación costera, pero consistente con la prioridad absoluta conferida a la industria automotriz a partir del *Plan de Metas*), como reconoce el propio J. Bergsman, pp. 62-69 y 84-85.

126 Admitimos sin reparo que el agravamiento de la inflación no facilitó —o impidió— durante los años cincuenta la estructuración y el desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo, pero no creemos que se pueda afirmar que fue la inflación la causa de la inexistencia de un mercado de capitales de este tipo, como parecen hacerlo J. Bergsman, p. 62, y R. Kahil, p. 328. Lo cierto es que tal *deficiencia estructural* del capitalismo brasileño es anterior al periodo en que la inflación se acentuó, no siendo ajena a ese hecho la herencia colonial de Brasil y la continuación de algunas de las características de la economía colonial durante el periodo de las exportaciones de bienes primarios.

127 Los beneficios no distribuidos de las sociedades anónimas contribuyeron al financiamiento de cerca de 50% de la formación bruta de capital fijo en el sector privado durante 1947-1949, habiendo subido ese porcentaje a 93% en el periodo de 1956-1960, durante el cual el ahorro familiar, canalizado por medio del sistema financiero, contribuyó apenas al financiamiento de cerca de 5% de la formación bruta de capital fijo (véanse J. Bergsman, p. 72, y Little, Scitovsky y Scott, p. 50.)

128 Véase Ma. da C. Tavares [2], p. 146; C. Lessa, p. 453, y P. Singer [5], p. 141.

129 Esta es la tesis sostenida por S. Morley [1], p. 187, y R. Kahil, p. 328.

130 Véase antes, la nota 82 de este capítulo.

131 Véase P. Singer [5], p. 140.

132 Véase más adelante, pp. 210-212.

133 En R. Kahil, p. 139. Véase también Ma. da C. Tavares [1], p. 73, y G. Jud, p. 49.

134 Ésta es la evolución de la recaudación de impuestos federales con porcentaje del PNB (véase J. Bergsman, pp. 56-57):

1950 - 9%	1955 - 10%	1959 - 15%
1951 - 11%	1956 - 12%	1960 - 15%
1952 - 11%	1957 - 12%	1961 - 13%
1953 - 10%	1958 - 14%	1962 - 13%
1954 - 12%		1963 - 14%

Considerando las recaudaciones de los impuestos federales, estatales y locales, éstos son los datos referentes a la evolución del peso relativo de los impuestos directos e indirectos, de acuerdo con los cálculos presentados por E. Gudín, p. 103:

Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos
1947	5.1	9.6
1948	5.1	10.2
1949	5.2	10.7
1950	5.3	10.5
1951	5.8	11.9
1952	6.1	11.4
1953	5.8	11.1
1954	5.6	13.1
1955	5.9	11.5
1956	6.2	12.6
1957	6.4	13.0
1958	6.4	15.5
1959	6.4	16.5
1960	6.2	16.7

135 Véase C. Furtado [3], pp. 497-498. Véanse también N. Kaldor [3], p. 500, y W. Baer [1], p. 90, y más adelante, la nota 180 de este capítulo.

136 Véase Ma. da C. Tavares [2], p. 151.

137 El hecho de que la industrialización brasileña se haya iniciado por la vía de la sustitución de importaciones facilitó, como veremos en el capítulo siguiente, la instalación de muchas industrias, a pesar de lo exiguo de las economías externas que les eran ofrecidas y de la existencia de otros factores que contribuían a una estructura de costos elevados. El ritmo de desarrollo de las actividades productivas industriales fue superior al del desarrollo del capital fijo social, siendo frenadas las inversiones en este sector, a partir de cierto momento, por la contención de los precios impuesta por una política tendiente a reprimir la inflación y empeñada también en *apretar* a las empresas extranjeras que dominaban el sector de los servicios públicos. De esta política se derivó, por una parte, un incentivo para el consumo (e inclusive para el dispendio) de esos servicios, y por otra parte la dificultad (o imposibilidad) de que las empresas privadas del sector financiaran su expansión. La gravedad de la situación creada por los crecientes *estrangulamientos* generados por esta política acabó por producir presiones lo bastante fuertes como para que el Estado se encargara de promover la expansión del *capital fijo social*. A su vez, esta expansión induciría nuevos flujos de inversiones en *actividades directamente productivas*, gracias a condiciones más favorables, resultantes de las economías externas ofrecidas.

Este comportamiento se adapta muy bien a la tesis de A. O. Hirschman, quien afirma que un desarrollo equilibrado del *capital fijo social* y de las *actividades directamente productivas*, además de ser prácticamente inalcanzable en un país subdesarrollado, puede ni siquiera ser deseable, ya que de cierta escasez de capital fijo social pueden derivarse presiones e incentivos que volverán más fácil y rápida la realización de las acciones indispensables para la superación de esa escasez, acciones que a su vez inducirán nuevas decisiones de inversión en *actividades directamente productivas* (véase A. O. Hirschman [1], pp. 83-97).

138 Véase CEPAL [2], p. 201.

139 Véase mayores detalles en P. Singer [5], pp. 108-112, y A. Fernandes [1], p. 147. Incluyendo las empresas mixtas, el sector público cubría, en 1960, cerca de 50% de la formación bruta de capital fijo (véase N. Leff [2], p. 496 y R. Munck, pp. 126-127), debiendo destacarse que la inversión en capital fijo superó en 1962 incluso a la del sector privado (véase D. Huddle [4], p. 49).

140 Ésta es la evolución del déficit presupuestario de la Unión, entre 1962 y 1963, en términos cuantitativos (miles de millones de cruzeiros) y como porcentaje del PIB (véase M. Simonsen [1], p. 28, y E. Gudín, p. 101. Más adelante, en la nota 91 del capítulo IV, pueden verse algunos datos referentes al periodo de 1951-1973):

Año	Monlo	Porcentaje del PIB
1954	4.0	0.7
1955	5.7	0.8
1956	19.3	2.2
1957	40.9	3.9
1958	28.4	2.2
1959	53.7	3.0
1960	77.7	3.3
1961	130.4	3.7
1962	280.9	5.0
1963	504.7	5.1

141 Véase P. Singer [5], pp. 104-105. Incluso durante el gobierno de Dutra (1945-1950), que adoptó una política cercana a la ortodoxia financiera, la presión de la economía hizo que los medios de pago en circulación aumentaran cerca de 73% durante el quinquenio, más del doble del crecimiento del PIB registrado en ese lapso (véase P. Singer [5], p. 137).

142 Véase, por ejemplo, R. Kahil, p. 330.

143 Véase CEPAL [2], pp. 196-197; R. Munck, p. 127; D. Huddle [4], p. 49, y [7], pp. 424-427.

144 Ésta es una posición sustancialmente diferente de la de Raouf Kahil, quien cree que "ninguna fuerza imperativa resultante de las deficiencias estructurales de la economía desempeñó, en un periodo cualquiera, un papel significativo en la persistencia o el agravamiento de las presiones inflacionarias, [pero que] todo hace pensar que los factores responsables, en última instancia, del proceso inflacionario son sobre todo políticos y no económicos" (véase R. Kahil, p. 330).

145 Como observa Ma. da C. Tavares [1], p. 73, no hay duda de que "el costo social del proceso [de crecimiento] fue más o menos elevado (aunque, como es evidente más bajo que el estancamiento)". En el mismo sentido se orienta la conclusión de I. Rangel, p. 62: "lo que podría ser una depresión económica toma la forma, *inconmensurablemente menos nociva*, de una elevación del nivel general de los precios" (*cursivas* de I. R.).

146 Véase antes, pp. 103-104 y 170-171.

147 Véase antes, pp. 103-104 y 179-186.

148 En este sentido se orientan las conclusiones de, entre otros, G. Furtado [1], p. 247 y ss., [11], pp. 24-26, y [18], p. 108 y ss.; I. Rangel, pp. 59-83; P. Singer [5], pp. 135-141; C. Lessa; Ma. da C. Tavares, [2]; W. Baer [1] y [2]; Baer y Kerstenetzky [2]; J. Bergsman, pp. 55-62, y D. Huddle [4] y [7].

Varios de estos autores sostienen también que, sin la inflación, la economía brasileña habría experimentado una fase de estancamiento o incluso de depresión. Y J. Bergsman, p. 60, concluye: "Si una inflación crónica de 15 a 20% anual fue el precio a pagar por el rápido desarrollo de un país pobre con una baja base tributaria, es posible que tal precio no haya sido demasiado elevado."

149 Éste es un aspecto destacado por varios autores. En los países donde los trabajadores disponen de una organización lo bastante fuerte como para poder resistir de inmediato cualquier reducción del salario real o la baja de su participación en el ingreso total, con dificultad podrá funcionar la inflación como un mecanismo de redistribución en favor del capital (véase en este sentido, por ejemplo, W. Baer [1], p. 91). C. Lessa, p. 482, sostiene que fue precisamente la mayor capacidad de resistencia de la clase obrera y de los trabajadores urbanos chilenos (entre ellos los trabajadores de la Administración Pública) lo que obligó a los gobiernos chilenos de los años cuarenta a frenar los objetivos de la industrialización acelerada con base en la inflación, cuyos aspectos negativos se manifestaron con mayor violencia y rapidez que en Brasil. Creemos que razones de este tipo podrán explicar que tampoco en Argentina se haya registrado ningún periodo de *boom* económico apoyado en el financiamiento inflacionario, semejante al que ocurrió en Brasil durante los años cincuenta y en especial durante el periodo de ejecución del *Plan de Metas*.

150 Véase R. Marini [1], p. 36.

151 Haciendo enero de 1952 = 100, los índices de la evolución del salario mínimo real en Río de Janeiro fueron (véase CEPAL [2], p. 202):

enero de 1954 - 137	noviembre de 1960 - 121
agosto de 1956 - 142	octubre de 1961 - 129
enero de 1959 - 136	enero de 1963 - 120

152 Véase J. Bergsman, p. 59 (véase también N. Leff [5], p. 613). Sólo entre 1962 y 1964, de acuerdo con este autor, el salario medio real habría aumentado con mayor rapidez que la productividad media (13.1 y 2.7% anual, respectivamente). Baer y Kerstenetzky [2], p. 366, por su parte, llegan a la conclusión de que, después de pagados los impuestos, la participación de los trabajadores en el ingreso nacional disminuyó desde fines de la década de los cuarenta hasta principios de los años sesenta. Véase también F. Oliveira, pp. 450 y ss.

153 Volveremos a ocuparnos de este punto en el capítulo iv.

154 Véase Ma. da C. Tavares [2], p. 131.

155 Véase información más detallada en J. Bergsman, pp. 71-73.

156 D. Huddle [7], p. 430, estima que las tasas de interés real de préstamos bancarios alcanzaron valores de -20 a -30% en el periodo de 1958 a 1962, y valores superiores a -40% en 1963-1964.

157 C. Furtado [11], p. 26, destaca el hecho de que la inflación haya proporcionado verdaderos ingresos monopólicos a los productores de bienes duraderos cuya demanda aumentó sustancialmente en virtud del proceso de fuga contra la liquidez.

158 En este sentido, véase, por ejemplo, R. Kahil, p. 328, y A. Thirlwall [1], p. 230.

159 Véase M. Simonsen [1], [2] y [3]; H. Ellis [4]; A. Kafka [3], y E. Gudín, y J. Guenther.

160 Véase F. Oliveira, p. 446. Es probable que no haya aumentado el coeficiente de la inversión, por lo menos en la magnitud pretendida por F. Oliveira (véanse, más adelante, algunas indicaciones en sentido inverso en el cuadro de la p. 463, capítulo v, nota 97).

Es posible que el análisis estadístico no tome en cuenta la baja relativa de los precios de los bienes de capital importados con base en una tasa de cambio extremadamente favorable para los inversionistas; pero si, en efecto, no aumentó el coeficiente de inversión, ello puede significar que el sacrificio del consumo de las clases trabajadoras y de las grandes masas urbanas alimentó, por lo menos en parte, cierto aumento del consumo de los capitalistas y de los estratos de ingresos más elevados, lo que podrá comprenderse en un periodo de rápidos cambios de la estructura social, marcado por una fuerte emigración de las zonas rurales y del sector no monetario de la economía hacia las ciudades y la economía monetaria, porque las poblaciones urbanas son mucho más permeables a la acción del *efecto de imitación* y de la publicación que las poblaciones rurales que viven en la economía de autoconsumo. Por otra parte, tal fenómeno no dejaría de ser consistente con un estilo de industrialización centrado en la industria automotriz y en otras industrias productoras de bienes de consumo duraderos de elevado precio unitario y caracterizado por el lanzamiento al mercado de nuevos bienes de consumo, con una renovación permanente de los modelos (véase N. Leff [5], pp. 613-617).

También podrá admitirse, como señala W. Baer [1], p. 97, que el citado comportamiento del coeficiente de inversión significa que las políticas adoptadas no habrán sido siempre las más adecuadas para canalizar los efectos positivos de la inflación en la dirección más correcta, pero ello no bastará para justificar la adopción de una política antinflacionaria, ortodoxa. En nuestra opinión, como dijimos antes, sin el empleo de la inflación y en el ámbito de una economía capitalista, no se habría podido evitar una depresión durante los años cincuenta, ya que no habría podido alcanzarse el volumen de inversión efectuado en las industrias destinadas a romper los puntos de estrangulamientos y en las "industrias dinámicas".

161 Véase W. Baer [2]. Por lo que se refiere a la posibilidad de que la inflación provoque un aumento indeseable y perjudicial para la inversión en inventarios, A. Shaalan, pp. 254-255, analiza las experiencias de Brasil y Chile, y concluye que los procesos inflacionarios que se arrastran durante un periodo razonablemente largo no provocan ninguna hipertrofia de la inversión especulativa en inventarios.

Considerando el periodo de 1939-1956, también H. Odeh, pp. 63 y ss., presenta ciertos datos que le permiten concluir que en el caso brasileño fue positiva la influencia de la inflación sobre el comportamiento de los empresarios en materia de inversiones.

162 Una expresión de C. Lessa, p. 460.

163 En P. Singer [5], p. 103.

164 En el quinquenio de 1957-1961, los financiamientos privados representaron 78.3% del total de los financiamientos externos obtenidos por Brasil: 1 404 millones de dólares, en un total de 1 793 millones (véase CEPAL [2], p. 157).

Además, la situación se acentuó en 1960. El gran volumen de las inversiones públicas realizadas en 1959 (sobre todo en relación con la conclusión de Brasilia), aunado al mal año agrícola, provocó un ascenso de la tasa inflacionaria hasta valores considerados muy elevados a la sazón (el *Plan Trienal* anotaba la tasa de 38%). Ya que 1960 sería un año de elecciones, el gobierno decidió bajar el ritmo de la inflación, manteniendo baja la tasa de cambio para estabilizar el precio de los productos importados. Por su parte, la necesidad de mantener la capacidad de importación a un nivel adecuado obligó al gobierno a contratar préstamos externos de monto elevado, pagaderos a corto plazo (véase P. Singer [5], p. 124).

165 Ésta es la evolución del servicio de la deuda externa como porcentaje del valor de las exportaciones: 1956 = 17.1%; 1957 = 22.2%; 1958 = 30.7%; 1959 = 36.5%; 1960 = 40.7% (véase S. Michin, pp. 158-159).

166 Véase Ch. Payer [1], p. 163.

167 Véanse CEPAL [2], p. 183, y [3], p. 305; C. Furtado [11], p. 32. Véase también antes, la nota 140 de este capítulo.

168 Véase CEPAL [2], p. 199. En 1963, la tasa de crecimiento del PNB fue inferior a la tasa de crecimiento demográfico, lo que ocurría por primera vez en los dos últimos decenios (véase Assis Tavares, pp. 133-134).

169 Véanse Baer y Maneschi, p. 73.

170 Los déficit de la balanza de pagos eran consecuencia, en parte, de la baja de los precios relativos de las exportaciones brasileñas. Pero su origen radicaba, en esencia, en la excesiva dependencia de la formación de capital en relación con los capitales extranjeros. En efecto, la balanza comercial de Brasil fue siempre holgadamente positiva entre 1950 y 1962. El déficit fue resultado del enorme caudal de la salida de divisas destinadas a amortizaciones, intereses, beneficios, regalías, etc., en beneficio de las entidades extranjeras que invertían en Brasil o le prestaban dinero. Los déficit de la balanza de pagos llevan consigo el progresivo endeudamiento externo, que obliga a movilizar, para el servicio de la deuda, una parte creciente del valor de las exportaciones, aumentando así la necesidad de apelar a nuevas entradas de capitales.

Muchas veces se estimula la inversión extranjera sólo para provocar la entrada de divisas al país y aliviar las dificultades inmediatas de la balanza de pagos, sin tomar en cuenta la inserción de esas inversiones en los proyectos de desarrollo más adecuados a la situación del país y olvidando que, si no fuese correctamente orientada, la entrada de capitales podrá convertirse, en un futuro próximo, en un flujo de salida de divisas de monto superior, quizá sin ninguna contrapartida. Aunque reconocía que éstas son las características del sector externo brasileño (lo que constituye un foco primario de las presiones inflacionarias), el *Plan Trienal* presentado en 1963 no apuntaba ninguna salida fuera del estímulo a la entrada de capitales extranjeros en gran cantidad durante los tres años de vigencia del Plan, lo que obligaba al propio Plan a prever la "elevación del monto de los intereses, dividendos, regalías, patentes, etc., en función del aumento previsto en la inversión extranjera". No hay duda de que éste es uno de los aspectos en que el *Plan Trienal* revela con mayor claridad la incapacidad del gobierno de Goulart para liberarse de la lógica impuesta por la administración de Kubitschek y encontrar soluciones de otro tipo. Véase P. Singer [5], pp. 116-125.

171 Véase una descripción del *estado populista* y del *nacionalismo desarrollista*, en Brasil y en América Latina en general, en L. Martins [4], pp. 125-150 y 267-357; E. Moraga, pp. 102-125 y 167-187, y A. Ferrer [3].

172 Sobre la integración de los sindicatos al sistema sociopolítico brasileño, sobre todo en el periodo de la dictadura de Vargas, véase J. Rodrigues.

173 Ésta es una de las críticas más frecuentes contra la ISI. Véanse, entre otros, Ma. da C. Tavares [1], pp. 55-56 y 107-108; O. Sunkel [4], pp. 18 y 45; A. Pinto [2], pp. 11-24; C. Furtado [11], pp. 7-8 y 42; Furtado y Maneschi; E. Bacha [2]; Baer y Kerstenetzky [3], p. 416, y W. Tyler [2], p. 4.

174 Véanse C. Furtado [11], p. 32; J. Serra [3], p. 441, y D. Huddle [4], p. 36, y [5], p. 520. Véase también más adelante, notas 38, 40 y 41 del capítulo III.

175 Véase E. Bacha [2], p. 64.

176 Esta perspectiva es retomada más tarde por Celso Furtado [11], p. 33: "A principios de los años sesenta, Brasil se transformó en un país industrializado, aunque permaneciese notablemente subdesarrollado. La oferta de productos industriales finales y de sus insumos principales de origen industrial procedía en nueve décimas partes de la producción interna, y el propio proceso de formación de capital fijo ya no dependía de la importación de equipos, en forma muy distinta de lo que ocurre ahora en otros países considerados industrializados."

177 País enorme, Brasil dispone de 366 000 kilómetros cuadrados de tierras cultivables (una superficie doble de la de Francia, por ejemplo, aunque sea muy inferior al porcentaje de la superficie total del país: 4.2% en Brasil; 34.3% en Francia; 40.8% en Italia), ocupándose en la agricultura cerca de 44% de la población activa. Sin embargo, la estructura de la propiedad de la tierra ha evolucionado hacia una concentración creciente. En 1920, 1% de los propietarios poseía 42% de la tierra; en 1950, 9% de los propietarios controlaba 75% de la tierra cultivable; en 1972, 1% de los propietarios poseía 46% de las tierras, mientras que 50% de los propietarios más pequeños sólo poseía 4% de las tierras. Como es natural, una concentración tan marcada de la propiedad favorece las prácticas del cultivo extensivo y explica la baja productividad de la agricultura brasileña, la miseria en los campos y la existencia de 70 millones de hectáreas de tierras cultivables que se mantienen sin cultivar (un área superior a la de toda América Central y el Caribe).

Ante tal estructura de la tenencia de la tierra, no sorprende que sean los propietarios pequeños y medianos con menos de 50 hectáreas (que representan apenas 11% del área cultivada) quienes producen 44% de los productos alimenticios, 43% de la producción hortícola y 38% de los productos agrícolas destinados a la industria (véase G. Bardon [1], pp. 11-18, y G. A. Soares, pp. 439-440). La prioridad otorgada al desarrollo industrial a partir de la segunda mitad de los años cincuenta significó la devaluación de la agricultura en la perspectiva del desarrollo del capitalismo en Brasil, lo que se tradujo en una gran escasez de las inversiones en este sector. Ésta fue una opción que contribuyó a que las estructuras de tenencia de la tierra se mantuviesen sin cambios y a que las negativas consecuencias de la falta de inversiones se sumasen a las de estas estructuras, en lo relativo al aumento de la productividad, la producción y el empleo, C. Furtado [11], p. 111 y ss., reconoce además que la tesis de que el desarrollo es posible sin la transformación de la agricultura tiene su origen en el *optimismo* con el que los primeros estudios de la CEPAL encaraban la industrialización, a la que consideraban como el remedio de todos los males del "subdesarrollo". Partiendo del principio de que la agricultura sólo puede expandirse —dada la baja elasticidad-ingreso de los productos agrícolas— si la economía en conjunto crece a una tasa superior a la tasa de crecimiento de la propia agricultura, se creía que, para cumplir con su papel en el proceso de desarrollo, bastaría con que la agricultura respondiera satisfactoriamente a la demanda de productos agrícolas, originada en los otros sectores de la economía.

Los autores ligados al pensamiento estructuralista latinoamericano propusieron después una reforma agraria capaz de permitir la penetración del progreso técnico en las exportaciones agrícolas. C. Furtado [11], p. 73, señala que la productividad de la agricultura llegaba apenas a 42.7% de la media nacional en 1970, mientras que Ma. da Conceição Tavares observa que el aumento de la producción agrícola entre 1950 y 1960 se debió en esencia a la incorporación de nuevas tierras (un método que continúa siendo viable en un país donde, todavía en 1970, 2% de las familias controlaba 75% de las tierras), ya que la productividad por trabajador se mantuvo aproximadamente al mismo bajo nivel, mientras que la productividad de la industria (cerca de diez veces superior, para empezar) casi se duplicaba en el mismo periodo de tiempo. Por ello, Furtado concluye que "la realización de una reforma agraria que no libere demasiada mano de obra y aumente la productividad por hombre mediante el aumento de los ingresos por hectárea se justifica en términos estrictamente económicos para echar las bases de un futuro consumo de masas, característica básica de una sociedad capitalista desarrollada" (véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 104-113).

En esta perspectiva —común en los estructuralistas latinoamericanos, quienes ven en el atraso de la agricultura una limitante para la expansión industrial y un factor de presiones inflacionarias estructurales—, la reforma agraria viene a ser un medio técnico para combatir

las *tendencias al estancamiento* de las formaciones sociales ocasionadas por la ISI. Y ésta era, en lo fundamental, la perspectiva del *Plan Trienal* en cuanto a la reforma agraria.

178 Véanse mayores detalles sobre la política antinflacionaria del *Plan Trienal* en P. Singer [5], pp. 113-116. En efecto, los medios de pago aumentaron en 1963 a una tasa sensiblemente idéntica a la de 1962 (véase CEPAL [2], p. 201, y M. Simonsen [1], p. 32); el crédito otorgado a la industria, tomando 1962 = 100, bajó a 90 en 1963 y a 84 en 1964, habiendo aumentado un poco en los años siguientes, pero sin alcanzar hasta 1967, el nivel de 1962 (véanse Baer y Maneschi, p. 77); el salario mínimo real, que venía bajando desde 1957, siguió haciéndolo de 1962 a 1963, bajando también en Guanabara, de 1963 a 1964, aunque mejoró un poco en São Paulo (véase CEPAL [2], p. 202 y A. Fernandes [1], p. 145); sin embargo, el déficit presupuestario aumentó cerca de 44%, en términos corrientes, entre 1963 y 1964 (el aumento se había aproximado a 78% entre 1962 y 1963), aunque se mantuvo en el mismo porcentaje del PNB (véase antes, la nota 140 de este capítulo, y más adelante, la nota 91 del capítulo IV).

179 Véase F. Oliveira, pp. 462-463. La política del *Plan Trienal*, que trataba de conciliar un "plan de estabilización" con la necesidad de efectuar "reformas básicas", fue llamada "política esquizofrénica" por un autor con intención polémica (véase J. Meireles, p. 120).

180 El propio ministro Celso Furtado (interviniendo en un debate en ocasión de la *Conferencia sobre la inflación y el desarrollo económico*, en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 496-499) sostuvo que la causa primaria del proceso inflacionario generado a partir de la segunda mitad de los años cincuenta radicaba en el acentuado desequilibrio del sector público, al que se le encargaron grandes responsabilidades en el proceso de formación de capital, sin haber realizado la necesaria adaptación del aparato fiscal (de ahí la urgencia de una reforma fiscal para superar la falta de medios de financiamiento de los gastos públicos), habiendo reconocido que no era tarea fácil la reducción (así fuese progresiva) de las presiones inflacionarias y el mantenimiento, a partir de ciertas reformas básicas, de las elevadas tasas de crecimiento del PNB observadas en años anteriores.

Por otra parte, se considera indudable cierta similitud entre la política de estabilización prevista en el *Plan Trienal* y la que se establecería más tarde en el PAEG. I. Rangel, pp. 15-16, sostiene que "el *Plan Trienal* consagró la alianza de monetaristas y estructuralistas". Y es esta misma idea la que lleva a Paul Singer a criticar a los estructuralistas, y en particular a Celso Furtado, porque al estar en el poder buscaron en los "remedios monetaristas" el alivio para las crisis inflacionarias agudas (véase P. Singer [5], pp. 161-162). En efecto, la estrategia del *Plan Trienal* buscaba, como el PAEG, la "reducción de la presión inflacionaria sin perjuicio de la tasa de crecimiento"; al igual que en el PAEG, las medidas de política económica previstas en el *Plan Trienal* trataban de reducir la demanda total mediante la reducción del gasto público, las restricciones al otorgamiento de crédito, y la elevación de la carga fiscal. Es cierto que en el *Plan Trienal* se señalaba "la conciencia de que la inflación es instrumento de la injusticia social, actuando en favor de la concentración de los frutos del desarrollo en beneficio de minorías" y se reconocía que "sin modificaciones del sistema fiscal actual, fundamentalmente regresivo, toda tentativa de eliminación de la inflación sólo institucionalizaría el actual esquema de distribución del ingreso, también del profundo sentido antisocial".

Pero es cierto también que el gobierno de Goulart acabó por cancelar los subsidios otorgados al trigo y al petróleo para reducir los gastos públicos y la emisión de dinero para reducir las presiones inflacionarias. Pero tales medidas se tradujeron de inmediato en alzas considerables del precio del pan, los transportes y varios otros bienes y servicios de primera necesidad. El ministro Celso Furtado reconoció entonces que estos sacrificios impuestos a los más pobres podrían haberse evitado si se hubiera podido aumentar adecuadamente el impuesto al ingreso. Pero esto no ocurrió, de modo que acabó por agravarse lo que se criticaba en el *Plan Trienal*: "el consumo superfluo crece con mayor intensidad que el de los bienes esenciales". En efecto, el Congreso no autorizó la reforma fiscal que corregiría el carácter regresivo del sistema tributario, sin duda porque —como observa Paul Singer— la minoría rica y poderosa estaba "desproporcionadamente representada en el Parlamento brasileño y (¿por qué no decirlo?) en el propio gobierno" (véase P. Singer [5], pp. 102 y ss.).

Véase una exposición de los objetivos y las medidas de política del *Plan Trienal* en CEPAL [3], pp. 304-309, y también en P. Singer [5], pp. 97-125.

181 La tasa inflacionaria se aproximó a 38% en 1961 y 1962, y a 80% en 1963 (véase antes, la nota 87 de este capítulo). En los tres primeros meses de 1964 el nivel de los precios al mayoreo aumentó 25% lo que se tradujo en una tasa media anual superior a 100%, si el ritmo de ascenso de los precios no hubiese bajado después del golpe militar del 31 de marzo de 1964, acabando el año con una tasa inflacionaria de 93.3%, la más alta de la historia brasileña hasta entonces (véase M. Simonsen [2], pp. 9 y ss.).

182 Véase P. Singer [6], p. 109. La inflación, que lograra encubrir la lucha de clases (de la que fue un instrumento al servicio de la clase capitalista) hasta 1960-1961, se volvía ahora el escenario visible de la lucha de clases: "De un mecanismo de distribución del ingreso en favor de las clases dominantes —escribe R. Marini [1], p. 37—, el proceso inflacionario se convierte en una lucha a muerte entre todas las clases de la sociedad brasileña para la propia supervivencia."

183 F. Oliveira, p. 465, ofrece una interpretación diferente: el mercado de los bienes de consumo duraderos producidos por las nuevas industrias "dinámicas" se basaba precisamente en la desigual distribución del ingreso, funcionando la *exclusión social* no como un obstáculo para el crecimiento sino como una condición de tal crecimiento, al contrario de lo que sostienen los autores ligados al pensamiento estructuralista-cepalino. La reducida dimensión del mercado no podrá considerarse entonces —de acuerdo con este autor— como un factor que caracterice a la crisis de los años 1961-1967 como una *crisis de realización*, aunque admita que esta situación pueda ocurrir en lo relativo a los bienes de consumo corriente. Según Francisco de Oliveira, "los elevados precios de los productos nacionales que sustitúan a los importados, en lugar de frenar la demanda, producen capacidad ociosa, hacen bajar la relación producto-capital, fueron adecuados a la distribución del ingreso y reforzaban la acumulación mediante el incremento de los diferenciales salarios-productividad". Por eso concluye: "Habría existido una crisis de reposición de tipo clásico si, *manteniéndose los precios de los productos nacionales*, la distribución del ingreso fuese más igualitaria, y no al contrario" (cursivas de F. Oliveira).

Parece claro que Francisco de Oliveira tiene razón cuando afirma que la elevada concentración del ingreso fue una exigencia del modelo de crecimiento implantado en Brasil junto con las empresas multinacionales. E incluso podrá aceptarse que la política redistributiva propuesta por los estructuralistas no sería una solución (o no sería la solución) para la crisis de la economía brasileña, la que bien podría no ser una *crisis de realización* tradicional. Sólo que esto no bastaría para eliminar los problemas mencionados en el texto: la aceleración del proceso inflacionario, a ritmos intolerables inclusive para el gran capital; la baja de la inversión, debido al gran margen de capacidad ociosa; la baja o la interrupción de la demanda interindustrial; las dificultades (de realización) de gran número de empresas contratistas, con el consiguiente malestar económico y social, que volvían incompatible la defensa de la acumulación capitalista con el tipo de *legitimación democrática* del Estado populista como un estado capitalista, exigiendo el empleo de los medios y modos de represión propios de un estado capitalista "autoritario", a semejanza de lo que viene ocurriendo en varios otros países latinoamericanos, siempre que el "imperio" de Estados Unidos y los intereses de las empresas multinacionales estadounidenses corren peligro de verse en apuros.

184 Véase A. Fernandes [1], pp. 162-167.

185 Véase A. Hirschman [5], p. 698.

186 Véase L. Martins [4], pp. 143-147. "La crisis del capitalismo brasileño en 1967 —escribe A. Munck, p. 135— fue ante todo una crisis del Estado capitalista dependiente."

187 Véase J. Meireles, pp. 101-102.

188 Assis Tavares, pp. 136-138, destaca el hecho de que las inversiones estadounidenses bajaron en toda América Latina durante los primeros años de la década de los sesenta. A este comportamiento no será extraña la oposición del *Big Business* y de sus representantes en el Pentágono a la táctica representada en la *Alianza para el Progreso*: evitar la repetición de revoluciones de tipo cubano basada en el apoyo al desarrollo económico y la realización de reforma. Lo cierto es que, en 1962-1963, junto con la disminución de la inversión privada estadounidense ocurrió el alejamiento del poder, en varios países de la región, de fuerzas políticas que habían apoyado a la *Alianza para el Progreso* (como se sabe, el propio Kennedy acabaría también por ser eliminado ...)

¹⁸⁹ El gobierno militar instaurado en 1964 trató de responder a esta exigencia mediante el aumento de la carga fiscal y de los ingresos públicos, e incluso mediante la creación de planes de ahorro institucional que proporcionaron una gran parte del ahorro forzado en los años siguientes (FGTS, PIS, PASEF, etcétera).

¹⁹⁰ Véase en Assis Tavares un análisis de las razones que podrían explicar el hecho de que la clase trabajadora no se haya levantado en general contra el golpe militar, aunque tampoco lo haya apoyado.

¹⁹¹ Véase C. Furtado [11], p. 40.

III. LA INDUSTRIALIZACIÓN CON SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: SIGNIFICADO Y ALCANCE

EN EL capítulo anterior afirmamos varias veces que la industrialización brasileña se desarrolló dentro de la lógica de la sustitución de importaciones. Desde los años cincuenta, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) ha sido objeto del análisis de los especialistas en la economía del desarrollo. Por nuestra parte creemos que el estudio de esta problemática ayudará a aclarar aún más todo el proceso de la industrialización y el desarrollo del capitalismo en Brasil. Por esta razón, convendrá intentar aquí —así sea en forma resumida y ajustada al propósito central de nuestro trabajo— una caracterización de la ISI, su significado, sus potencialidades, limitaciones, contradicciones y, sobre todo, el modo en que aparecen en las condiciones históricas concretas de la industrialización brasileña.

Esto es lo que haremos en este capítulo, con el fin de contribuir a una mejor comprensión tanto de las circunstancias que condujeron a la crisis económica iniciada en 1962, como de la lógica de la nueva fase de acumulación de capital que principió con la implantación del régimen militar, el 31 de marzo de 1964.

LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL CONTEXTO HISTÓRICO POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Como se ha observado en la historia económica brasileña anterior a la segunda Guerra Mundial, el desarrollo de ciertas industrias no estuvo del todo ausente. Esta aseveración no invalida, desde nuestro punto de vista, la tesis de quienes creen (Celso Furtado, Werner Baer, Ma. da Conceição Tavares, entre otros) que sólo después de la guerra, de hecho a partir de los años cincuenta, se pondría en práctica en Brasil una política conciente de industrialización con sustitución de importaciones, cuyos instrumentos principales habrían sido el control de cambios e importaciones, la política de crédito preferente para la industria, la inversión pública en infraestructura e industrias básicas, el estímulo a la inversión extranjera y la utilización del crédito externo, así como el sacrificio del consumo popular por medio de la inflación.¹

Al final de la guerra, el ambiente general de los países latinoamericanos era en gran medida contrario a la continuación de un modelo económico que perpetuara su dependencia de la exportación de uno o dos bienes primarios. Los riesgos de dicha dependencia —evidenciados por la brusca y drástica caída de las ventas y precios de los productos exportados por los países de la región, a consecuencia de la Gran Depresión—, acababan de ser confirmados por la segunda Guerra Mundial: ni siquiera los países que disponían de divisas podían obtener en los mercados internacionales los

productos que precisaban para satisfacer sus necesidades y para mantener o acelerar su ritmo de crecimiento.

Por esta razón había un rechazo generalizado a la "especialización" en la producción de bienes primarios, sobre todo porque las perspectivas que se abrían a fines de los años cuarenta no eran positivas para la exportación de estos bienes. Además, las tesis que proclamaban la conveniencia de atribuir prioridad a la producción de bienes primarios para la exportación se identificaban, en todo el Tercer Mundo (fuertemente agitado por la oleada de descolonización que siguió al conflicto), con la defensa de la conservación del Estado colonial. Por ende, eran adversas a cualquier transformación de la estructura social de esos países y su liberación de la dependencia y la explotación de las metrópolis políticas o económicas, antiguas o actuales.

En este ambiente, mientras que algunos consideraban la producción interna de los productos industriales importados hasta ahora sobre todo como una solución correcta de las dificultades de la balanza de pagos y el abastecimiento de los mercados internos, otros creían que la industrialización surgía como el único camino para conseguir el mejoramiento del nivel de vida y una mayor independencia económica y política.

Los trabajos de Raúl Prebisch y de la CEPAL, publicados a principios de los años cincuenta, desempeñaron el papel pionero y decisivo en la promoción de la sustitución de importaciones como una estrategia de industrialización. Mencionamos antes las tesis de Prebisch (así como las de H. W. Singer y W. A. Lewis) tendientes, por una parte, a explicar la distribución desigual —entre los países productores de bienes primarios y los industrializados— de los incrementos de la productividad resultantes de la especialización internacional y el avance técnico; y por otro lado, tendientes asimismo a justificar el rechazo, para América Latina, del papel de "producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales". Además, tales tesis también se inclinan hacia la defensa de la industrialización como "el modo principal de crecer", como el único medio capaz de permitir a los países subdesarrollados la captación de una parte de los frutos del progreso técnico y el mejoramiento del nivel de vida de las masas, y como el camino seguro para el desarrollo de auténticas *economías nacionales*. No repetiremos aquí lo que entonces dijimos.²

Aun considerando que la producción que sustituye a las importaciones tiene normalmente un costo más elevado que el de los productos importados, se pensaba que valía la pena este costo de la industrialización. En efecto, aunque la productividad por trabajador sea inferior a la del sector exportador, la verdad es que no sería viable (ni deseable) el intento de canalizar todos los recursos productivos del país hacia el sector exportador. Por otra parte, la productividad de la industria es mucho mayor que en el resto de las actividades poco afectadas por la técnica moderna (agricultura para el consumo interno, actividades artesanales y toda una gama de servicios personales no calificados que constituye una de las características del subdesarrollo). De ahí que la transferencia de fuerza de trabajo de estas actividades hacia la industria, a medida que crece la población activa, represente un aumento neto del producto medio per cápita en el conjunto

de la economía. De esta manera, el conjunto de la economía absorbe el mayor costo de la sustitución de importaciones y se posibilita el aumento del rendimiento por habitante.³

En un periodo de aceleración del crecimiento demográfico en casi todos los países de América Latina, la ISI aparecía a los ojos de muchos como una solución capaz de crear gran número de empleos en actividades más productivas y, por lo tanto, susceptibles de lograr una remuneración más elevada.

Por otra parte, la ISI era vista como la única estrategia que permitía liberar al crecimiento económico de las limitaciones derivadas del "pesimismo de las elasticidades" (en cuanto a las exportaciones tradicionales) y de las barreras proteccionistas de los países desarrollados (en lo relativo a las eventuales exportaciones de productos industriales).

Tomando las exportaciones como un *dato* que no podía modificarse mediante las políticas comerciales, es evidente que el aumento de las importaciones indispensables para un crecimiento económico más rápido sólo podría financiarse con las reservas de oro y divisas, y/o mediante el aumento de la deuda externa. Pero éstos son argumentos de alcance limitado y provisional: lo primero, porque dependen de la existencia de recursos, que de todos modos se agotarán a un plazo relativamente corto; lo segundo, porque la deuda externa no puede aumentar en forma indefinida.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la producción puede aumentar a un ritmo más acelerado que el de la tasa de crecimiento de las exportaciones, manteniendo los niveles de las reservas de oro y divisas, así como del endeudamiento externo, ya que para cada nivel de rendimiento disminuyen las exigencias de la importación. Ésta es la lógica que sirve de base a la estrategia de la ISI, que además ofrecía la ventaja de poderse efectuar con medidas de política económica mucho más sencillas de implantar —desde el punto de vista político— que las medidas adecuadas para una política de promoción de las exportaciones.

DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La ISI implica una "estrategia de desarrollo"

Ahora, trataremos de elaborar una noción de la *sustitución de importaciones*. En primer término, destacaremos que la sustitución de importaciones implica una *estrategia de desarrollo económico*.⁴

Albert O. Hirschman introdujo en 1958 el concepto de la estrategia en los estudios sobre el desarrollo económico.⁵ En la interpretación de Hirschman, el primer obstáculo para el desarrollo no es la ausencia ni la oferta inadecuada de las llamadas *fuentes de crecimiento* (disponibilidad de recursos naturales, aumento del capital y de la fuerza de trabajo, elevación de la productividad, mejor asignación de los recursos, etc.), sino la falta de un elemento catalizador capaz de crear un ambiente propicio para la intro-

ducción de iniciativas de desarrollo que acaben con el estancamiento de las economías subdesarrolladas y activen los recursos existentes pero ociosos. Ésta es la idea del *primum mobile* a que se refiere Hirschman, es decir, un elemento movilizador susceptible de echar a andar algunos proyectos, de los cuales deriven circunstancias capaces de inducir un desarrollo posterior.⁶

La noción de estrategia se relaciona también con un segundo aspecto (que no es incompatible con el primero), el cual apunta hacia una perspectiva de la política de desarrollo y que tiene por objeto una modificación sustancial de la naturaleza de la economía, en el supuesto de que tal modificación es una condición necesaria para el crecimiento sostenido. En este contexto, se destacan los elementos estructurales de una economía (la composición de la producción, las técnicas utilizadas, la estructura de las importaciones, el régimen de propiedad y de utilización de la tierra, el sistema educativo, etc.) y se señalan como objetivos "estratégicos", previos a la alteración de las estructuras existentes y a la creación de un nuevo marco estructural en el que puedan alcanzarse niveles de producción más elevados, además de garantizar la continuidad del proceso de desarrollo, aunque no se aumenten los recursos disponibles.

En este sentido, la ISI⁷ parte del supuesto de que, en América Latina, bajo las condiciones posteriores a la Gran Depresión, las posibilidades de desarrollo se encontraban bloqueadas, ya fuese por factores de orden interno, ya por la fuerza de la inserción de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo. Al reducir o prohibir las importaciones de ciertos bienes, los gobiernos creaban oportunidades de inversión susceptibles de entenderse como el *primum mobile* de que habla Hirschman. Por otra parte, en la medida en que tales inversiones conduzcan a la producción interna de bienes industriales hasta ahora importados, contribuirán a alterar sustancialmente las estructuras económicas y sociales.

De esta manera, la ISI se presenta como una *estrategia de desarrollo*: una reducción o prohibición de ciertas importaciones y la protección del mercado interno constituyen las piezas esenciales de un mecanismo inductor de inversiones destinadas a sustituir las importaciones. En un primer momento, la reducción o prohibición de las importaciones de ciertos bienes reducirá el consumo interno y aumentará el ahorro. Gracias a las oportunidades de una inversión lucrativa, este ahorro se orientará hacia la inversión, de tal modo que se reducirá la fuga de capitales y podrán regresar algunos fondos colocados en el extranjero. Interesadas en no perder los mercados locales, las empresas extranjeras tratarán de instalarse también en el país. La misma inflación que por regla general acompañará a los procesos de la ISI es considerada por algunos observadores como el elemento dinamizador del desarrollo, ya que aumenta los márgenes de beneficio y, por lo tanto, las tasas de ahorro, abriendo el camino para nuevas inversiones capaces de hacer que la mano de obra y otros recursos internos disponibles se vuelvan productivos. A largo plazo, la calificación profesional y otras economías externas resultantes de la industrialización traerían consigo una aceleración del progreso técnico y su difusión a la

agricultura, permitiendo también el desarrollo de nuevas actividades de exportación.

A partir de las consideraciones anteriores, debe entenderse la definición de la ISI, presentada por Celso Furtado, como "un proceso por el cual un mercado, preexistente y en crisis, de abastecimiento de sus fuentes externas tradicionales estimula la expansión de la industria local".⁸ Celso Furtado explica en otro trabajo que se trata de "un proceso de modificación de la estructura productiva a fin de permitir una reducción de la participación de las importaciones en la oferta total (...) Se reduce o suprime la importación de ciertos productos, sustituidos en los mercados internos por la producción nacional y, por el contrario, aumenta la importación de los productos de difícil sustitución. Al aumentar el rendimiento per cápita al mismo tiempo que baja el coeficiente de las importaciones, la composición de la oferta total tiende a cambiar, lo que exige una modificación de la estructura de la oferta global que sea más profunda que la prevista al inicio del proceso de sustitución."⁹

*La sustitución de importaciones en relación con un producto único
y con la economía como un todo*

Un segundo punto, que en cierto sentido es también una cuestión previa en lo que se refiere a la noción de la ISI, es lo que se toma como una distinción entre la sustitución de importaciones relativas a un producto único (o a un sector determinado de la actividad industrial) y la sustitución de importaciones considerada como un proceso global. En la primera acepción, la ISI podrá identificarse con facilidad como una política que reduce o elimina por completo la importación de ese producto, de modo que el mercado interno será abastecido en exclusiva por la producción nacional. Abandonando la perspectiva de un solo producto, es evidente que podrá suceder que un país logre reducir la proporción en la cantidad importada de un producto o incluso anular su importación, al mismo tiempo que aumenta la proporción importada de otro(s) producto(s), en relación con su producción interna total o con la oferta interna total (producción interna + importaciones).

¿Podrá hablarse de sustitución de importaciones en esta hipótesis? Pensamos que sí, ya que la ISI deberá entenderse como un proceso de sustitución de importaciones por la producción interna de ciertos productos (bienes producidos por determinados sectores de la actividad industrial). Y si es así, no se podrá considerar correcta la afirmación de que sólo existe sustitución de importaciones cuando disminuye el *coeficiente global de la importación*.

En efecto, el hecho de que este coeficiente no disminuya de un periodo a otro no puede entenderse necesariamente como una ausencia de sustitución de importaciones; del mismo modo el aumento de dicho coeficiente no significa necesariamente la existencia de una *sustitución negativa de importaciones*. El comportamiento global de la economía puede ocultar, en este caso, una sustitución (acentuada) de importaciones en uno o varios sectores industriales.¹⁰

Por otra parte, la disminución del coeficiente medio global de la importación puede derivar tanto de una alteración en la estructura del abasto en beneficio de los bienes cuya oferta incluye un contenido de importación inferior al promedio, como de una verdadera sustitución de las importaciones por la producción interna.¹¹

A la inversa, podrá darse el caso de que aumente el coeficiente medio global de la importación, a pesar de que disminuye el coeficiente de importación de cada uno de los sectores económicos considerados por separado. Basta que ocurra, como consecuencia de la industrialización, una alteración en la estructura productiva que se traduzca en el aumento de la importancia relativa de los sectores con un coeficiente de importación más elevado, como sucederá en los casos en que se otorgue prioridad al desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.¹²

Se comprende también con facilidad que el coeficiente global de la importación pueda variar como resultado de variaciones diferenciadas entre las dos partes de la relación que representan las tendencias eventualmente divergentes de los precios en los productos importados y en los nacionales.

Por último, debemos tener presente que la baja en el coeficiente global de la importación no tiene que significar —y por lo común no significa, incluso cuando esa baja traduce en forma adecuada una sustitución de importaciones efectiva— una reducción en el volumen o en el valor de las importaciones. Los datos disponibles para los países de América Latina que más han avanzado por el camino de la ISI demuestran esta situación con exactitud.¹³

La ISI no contempla una situación de autarquía

Este entendimiento de la sustitución de importaciones nos lleva a rechazar la reducción simplista y deformadora de la ISI, como un proceso que trata de disminuir el número de productos integrantes de las importaciones, mediante su sustitución progresiva por bienes producidos en el país, un proceso que tendería, como límite natural, a eliminar todas las importaciones y a establecer una situación de autarquía.

Por lo que se refiere a América Latina, fue evidente desde el principio que la ISI no tenía como meta la disminución del monto global de las importaciones y mucho menos cualquier idea de aislamiento autárquico de los países que emprendieran un proceso de industrialización por esa vía.¹⁴ Y la realidad del proceso de *desarrollo hacia adentro* iniciado con la ISI demuestra que ésta trajo consigo nuevas necesidades de importaciones, ya fuese de equipos, materias primas, bienes intermedios y productos energéticos para la propia industria, o de bienes de consumo exigidos por un mercado más grande y, en ciertos casos, con niveles más elevados de rendimiento y de poder de compra. Podemos decir que la regla general fue que la ISI provocara un aumento de volumen en las importaciones de los países que se iban industrializando, de lo que resultó una alteración en la estructura de las importaciones. Esto podría significar una integración más profunda en las economías latinoamericanas en el ámbito de la división

internacional capitalista del trabajo, así como una situación nueva y afortunadamente más sensible de la dependencia externa.

Sustitución de importaciones "aparente y efectiva"

Continuando con el análisis de situaciones cuya descripción es indispensable para un correcto entendimiento de la ISI, diremos que podrá haber sustitución de importaciones sin que haya una disminución absoluta de ciertos bienes en el total de las importaciones.

En efecto, puede darse el caso de que la industrialización realizada en un país no provoque ninguna alteración del monto global de las importaciones, del *quantum* de las importaciones de cada uno de los productos incluidos en el total, o del peso relativo de cada uno de ellos. Sin duda, la conservación del volumen y de la estructura de las importaciones significa la ausencia de una *sustitución aparente o visible*. Pero ello no impide la posibilidad de un proceso (profundo) de *sustitución efectiva*, "por medio del aumento de la participación nacional en una creciente oferta interna que se traduce en disminución del coeficiente de importaciones de la economía".¹⁵

Tales situaciones se pueden dar porque aumenta la participación de la producción nacional en la oferta global y creciente de bienes ya existentes en el mercado o porque al interior empiezan a producirse bienes nuevos, recién lanzados al mercado. En estas situaciones (corrientes, después de la segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de *nuevos* bienes de consumo duraderos), la producción interna de estos bienes no se refleja en modificaciones de la composición de las importaciones anteriores a la guerra, pero el hecho de que no haya ninguna sustitución visible no disipa la sustitución efectiva de importaciones, que no dejarían de verificarse si no se hubiese desarrollado la producción interna de tales bienes.

Se trata, entonces, de situaciones en las cuales la economía del país en general y su industria en particular crecen a un ritmo superior al aumento de las importaciones, cambiando la creciente producción interna por *importaciones potenciales* que de otro modo se harían si el estado de la balanza de pagos lo permitiese.¹⁶

Una situación inversa es aquella en que la evolución de la composición de las importaciones concluye con la desaparición o la reducción de ciertos bienes y servicios en el conjunto de las importaciones, sin que ello signifique más que una mera *sustitución aparente o visible*. Ésta podría ser resultado de una política cambiaria discriminatoria o de medidas restrictivas o prohibitivas hacia la importación de cierto tipo de bienes (por lo general bienes de lujo o bienes considerados como no esenciales), pero a la *sustitución aparente* no corresponde ninguna *sustitución real o efectiva*, porque tales bienes no llegaron a producirse en el país (quizá porque ni siquiera se pretendía que ello ocurriera).

Por último, conviene aclarar que el hecho de que un grupo de productos vea reducida su presencia, o aun desaparezca del total de las importaciones, no significa una *sustitución real* de dimensión igual a la *sustitución*

aparente. Aquella es casi siempre (muy) inferior a ésta, ya que la producción interna de cierto tipo de bienes, aunque elimine la importación respectiva, no elimina la importación de patentes y licencias de fabricación, los equipos necesarios para la producción, las materias primas, los componentes o productos intermedios que no se producen en el país. En última instancia, puede admitirse —y no es una hipótesis meramente teórica— que la producción interna de cierto tipo de bienes provoque un aumento sobre el abasto derivado de importaciones con valor superior al ahorro de divisas obtenido con la producción sustitutiva de importaciones.

Síntesis sobre la noción de la ISI

Una vez señaladas estas especificaciones, podremos describir la ISI —tal como se verificó en América Latina— como un proceso de desarrollo interno cuya dinámica registra las respuestas que la economía va dando para los problemas planteados por sucesivos estrangulamientos externos (estrangulamientos que funcionan como incentivos para la industrialización). Este proceso se manifiesta, fundamentalmente, en la ampliación y diversificación de la capacidad productiva industrial, alterando las estructuras productivas internas y la estructura de las importaciones, y modificando la naturaleza de la dependencia en relación con el exterior.

Esta síntesis no significa que se pase por alto el establecimiento de algunas industrias de bienes de consumo corriente en varios países de América Latina, en plena vigencia del modelo exportador de bienes primarios, y olvidando, en consecuencia, la expansión del sector exportador, y el consiguiente aumento de los rendimientos. En efecto, las industrias se establecieron en los países donde la evolución favorable del sector primario-exportador permitió un aumento de los rendimientos distribuidos y una ampliación de los mercados internos, que volvieron lucrativa la producción nacional de bienes de consumo industriales.¹⁷

Esta sustitución gradual de las importaciones, en respuesta al crecimiento del mercado interno (algunos autores hablan de *sustitución espontánea*), ocurrió sobre todo en el área de las industrias donde la relación peso-precio por unidad representa un factor poderoso de resistencia al transporte y donde, por esa razón, son decisivas las ventajas de la localización cercana a los centros de consumo (cementos, refrigerantes, etc.), y en el campo de las industrias de gran consumo, incluso en regiones de bajo nivel de rendimiento per cápita (textiles, vestido y calzado, etcétera).

El reconocimiento de este hecho lleva a A. O. Hirschman a proponer que no haya un proceso único de industrialización con sustitución de importaciones, sino varios, tantos como sean sus orígenes. Éstos serían cuatro: el crecimiento del mercado interno ocasionado por la expansión del sector exportador primario, las depresiones y las guerras, la existencia de problemas de balanza de pagos y, por último, una política gubernamental conciente de desarrollo por medio de la ISI, ejecutada con medidas proteccionistas, pero también mediante la adopción de adecuadas medidas de fomento industrial en el campo del crédito, el sistema fiscal, y la creación

tanto de bancos de inversión e instituciones financieras especializadas, como de empresas públicas en determinados sectores.

Por nuestra parte, dejaremos fuera del ámbito de la ISI el *desarrollo industrial* verificado en la secuencia de la expansión del sector primario-exportador, limitándonos a la *industrialización* efectuada sobre todo a partir de los años treinta. En este contexto, pensamos que la ISI se fue desarrollando como estrategia de respuesta a las dificultades provenientes del sector externo, o por falta de capacidad de importación (reducción del volumen en las exportaciones de productos primarios y baja de los precios respectivos en los mercados internacionales —en especial como resultado de la Gran Depresión— deterioro de los términos de intercambio, etc.), o por dificultades en la obtención de los productos necesarios para el abastecimiento de los mercados internos (como sucedió durante las dos guerras mundiales).

Esta respuesta a los estrangulamientos resultantes del sector externo puede concebirse como una política destinada sobre todo a resolver las dificultades a nivel de la balanza de pagos, sin una perspectiva de integración en un proyecto de industrialización conciente y sistemático. Esto ocurrió, como vimos, en mayor o menor grado, en la generalidad de los países latinoamericanos, donde el peso histórico y la fuerza económica-social y política de los sectores cuyos intereses estaban ligados a la preservación del esquema primario-exportador heredado del periodo colonial, así como la correspondiente debilidad de la burguesía industrial no favorecía la definición de una política de industrialización autónoma.

No hay duda de que las políticas adoptadas para neutralizar las dificultades corrientes del sector externo acabaron por producir consecuencias favorables para la expansión de las industrias sustitutivas de las importaciones. Por lo tanto, la ISI se fue desarrollando, en gran medida, como respuesta a numerosos *choques externos*, apoyada por una política gubernamental penetrada en forma progresiva por una conciencia cada vez mayor de la importancia de la industrialización para el desarrollo económico y de la necesidad de un empeño activo y sistemático del Estado en la promoción y programación de la industrialización.

La segunda Guerra Mundial y sus consecuencias a escala mundial, en los planos económico y político, constituyen un peso decisivo para la adopción de políticas de desarrollo con base en la industrialización, llevada a cabo por algunos países subdesarrollados, sobre todo en América Latina. Simplemente, en la medida en que la lógica subyacente de esas políticas siga siendo la sustitución de importaciones, pensamos que la industrialización, aún apoyada en *planes* más o menos formalizados o estructurados, y atendida por un arsenal más complejo de medidas políticas, continuó desenvolviéndose sobre la base de una dinámica que radica, en esencia, en su aptitud para ir respondiendo a las diferentes y sucesivas manifestaciones de la contradicción —frecuente en los países subdesarrollados— entre la necesidad de crecimiento económico (y la necesidad de acelerar el ritmo de ese crecimiento) y las limitaciones derivadas de la capacidad de importar.

Por eso pensamos que no hay necesidad de distinguir diferentes tipos o procesos de ISI, como propone A. O. Hirschman, manteniéndonos en consecuencia en el marco de la caracterización que acabamos de hacer, siguiendo el ejemplo de Ma. da Conceição Tavares.

LAS FASES DE LA ISI

Los autores se refieren, por regla general, al hecho de que la ISI tiende a desenvolverse mediante fases o etapas sucesivas y diferentes en lo relativo al conjunto de los bienes cuya importación se sustituye, o por lo relativo a su localización en el tiempo. Por lo común, estos investigadores distinguen dos o tres fases fundamentales.¹⁸ Aquí, consideraremos tres fases.

La fase de sustitución "fácil" de importaciones

La primera fase se caracteriza por la ampliación y modernización en la capacidad productiva de las industrias tradicionales (ya existentes en el país) de bienes de consumo masivo, así como por el establecimiento de industrias para la satisfacción de consumos corrientes (más refinados y exigentes en cuanto a la calidad) de las clases con rendimientos más elevados. En el contexto de América Latina, esta fase transcurrió entre el inicio de los años treinta y los primeros años de la posguerra, un periodo en que las restricciones casi absolutas del comercio exterior conducirían directamente a la producción interna de bienes que no se podían importar y se destinaban a satisfacer una demanda ya existente, no afectada por la crisis del sector exportador y/o defendida por la política gubernamental.¹⁹

De esta manera, el modelo de crecimiento hacia afuera fue cambiado por un modelo de crecimiento hacia adentro, orientado éste por la norma de gasto en consumo preexistente (el cual estableció las "señales" que guiaron la sustitución de importaciones) y por la distribución del rendimiento establecida. El abasto interno sustituyó a la exportación como elemento decisivo en el abasto global, de modo que el producto interno puede crecer a un ritmo superior al de las exportaciones. Así, las estructuras productivas se aproximan a la estructura de la demanda, diversificándose las primeras por medio del desarrollo en las industrias productoras de bienes de consumo corriente. Estas industrias sustituyen al sector primario-exportador como sector dinámico para la economía, y su expansión se ve facilitada porque producen bienes de precios unitarios más o menos bajos, de acuerdo con el nivel del rendimiento medio. Ésta es la fase de *sustitución fácil de las importaciones*, apoyada básicamente en la adopción de medidas proteccionistas.

Se comprende la preferencia otorgada a los bienes de consumo en esta primera fase de la ISI. Se trata de bienes que cuentan con una demanda asegurada, preexistente, pues la demanda de bienes de capital, de bienes intermedios o de materias primas depende de la previa implantación de programas de inversión. En lo relacionado con los bienes de consumo final, basta con cerrar el mercado a la competencia extranjera para que los

productores conozcan la demanda con que podrán contar. Además, los bienes de consumo, en particular los duraderos, no son esenciales para el desarrollo económico, así que el aumento de sus costos y precios se considera en general menos nocivo que el aumento en los precios de los bienes de capital. Por un lado, la desventaja relativa, en términos de los costos de producción, es menor en el sector de los bienes de consumo que en el sector de los bienes de capital o de los bienes intermedios, además de que la importación de estos bienes y de las materias primas disfruta por lo normal de tasas de cambio muy favorables y de exenciones fiscales. Esto se traduce en bajos costos para las industrias productoras de bienes de consumo, que discriminan la producción interna de bienes intermedios y de capital.

Por otra parte, las industrias productoras de bienes de consumo utilizan por regla general una tecnología simple, poco exigente en mano de obra calificada y poco intensiva en capital.

De tal manera, durante esta primera fase, la ISI casi siempre se apoya en la importación de equipos y productos intermedios y en la imitación de procesos técnicos ya experimentados y seguros. Esta característica distingue la *industrialización muy tardía* (Albert O. Hirschman) de las revoluciones industriales en los primeros países capitalistas y en los países de *industrialización tardía* (Alemania, Italia, Rusia, por ejemplo), que desde el principio producirán los bienes de capital necesarios para la producción industrial. La ISI se basa así en una tecnología relativamente avanzada, pero que no tiene todo el apoyo de la capacidad de innovación del país y casi siempre resulta mal ajustada a las estructuras internas.

Las circunstancias antes mencionadas explican que por lo común en la primera fase de la ISI se observe un rápido crecimiento en la producción industrial y en el volumen del empleo, así como una disminución en la proporción total de la demanda de productos manufacturados, satisfecha con la importación. El tipo de inversión exigida por las industrias en esta fase multiplica el rendimiento, sobre todo aumentando el de los grupos de rendimiento elevado; pero también multiplica el empleo, lo cual significa la distribución de ingresos más elevados a un creciente número de personas que se trasladan desde las zonas no industriales de la economía, o bien hacia actividades más productivas, de tal modo que aumentan sus salarios. Por una u otra vía, crece el mercado interno, como resultado de la instalación de industrias sustitutivas para la importación de bienes de consumo final, asegurando la continuidad del modelo.

El fácil éxito que tuvo la ISI en esta etapa hizo que muchos la contemplaran "como una nueva encarnación de cualquier materia prima que repentinamente experimentase un auge en el mercado mundial".²⁰ Este es uno de los factores que podrán explicar la absoluta confianza depositada en la industrialización a principios de los cincuenta, y la naturaleza de panacea milagrosa para todos los problemas de los países subdesarrollados que algunos le atribuían, lo que también puede ayudar a comprender el escaso cuidado y la improvisación de las políticas económicas aplicadas en muchos países, la ausencia de coherentes programas de desarrollo.

consecuencia, la adopción de proyectos megalómanos que sobrestimaban la capacidad de la economía.

En algunos casos, la "facilidad" de esta primera fase de la ISI condujo a la excesiva prolongación de la sustitución de importación de bienes de consumo finales, lo cual a veces se tradujo en un alargamiento prematuro del abanico productivo industrial, con el establecimiento de varias industrias basadas en unidades de dimensiones demasiado pequeñas en unos casos o demasiado grandes en otros, en lugar de concentrarse en un reducido número de sectores, integrados por empresas de dimensiones razonables.²¹

La segunda fase de la ISI

Pero el mismo éxito de esta primera etapa de la ISI crea condiciones que hacen necesario el paso a una segunda fase del proceso de sustitución de importaciones. Esta necesidad de prosecución de la ISI es consecuencia, por una parte, de la expansión en la demanda interna de los bienes de consumo finales, como resultado directo tanto de las inversiones realizadas en la primera fase (que multiplican el rendimiento y el empleo) como del hecho de que ahora el consumo de tales bienes no está sujeto a las restricciones que antes incidían sobre las importaciones respectivas.

Y resulta, por otra parte, de que la producción interna de bienes de consumo corriente hasta ahora importados no sustituye por completo el valor de las importaciones efectuadas antes del inicio del proceso de la ISI. Continúan importándose equipos, productos intermedios, materias primas y productos energéticos. Así, el incremento de la producción interna de bienes de consumo corriente provocará un rápido aumento en la demanda derivada de importaciones, la cual en poco tiempo superará la capacidad de importación.

De nuevo tenemos las dificultades del sector externo, que funcionan como un factor de estrangulamiento del crecimiento económico, ya que éste exige un volumen de importaciones que las divisas disponibles no pueden cubrir por completo. Entonces, se buscará la superación de esta contradicción mediante una nueva oleada de sustitución de importaciones, como corresponde a la dinámica de la ISI.

En América Latina, esta segunda fase transcurre entre fines de los cuarenta y mediados de los cincuenta, en circunstancias favorables en lo que se refiere al comportamiento del sector externo. Esto facilitó la importación de bienes de capital, no sólo para la ampliación y modernización del sector industrial, sino también para su diversificación, con el desarrollo a gran escala de las industrias básicas (cemento y siderurgia pesada), la implantación de algunas industrias productoras de bienes de consumo duraderos (en particular los electrodomésticos) y el desarrollo de la infraestructura (energía, transportes, comunicaciones, etcétera).

Del mismo modo, esta nueva entrada de inversiones provocará cierto aumento en el rendimiento y el empleo, reproduciéndose los mecanismos descritos en la primera etapa de la ISI. A medida que el proceso de sustitución de importaciones va extendiéndose hacia los bienes de consumo du-

raderos, hacia los bienes de capital y los productos intermedios, se va volviendo cada vez más difícil la superación de los "estrangulamientos" del sector externo.

Las nuevas actividades industriales exigen equipos muy caros, utilizan una tecnología bastante compleja (sólo accesible para el personal calificado), y planeada para la producción en gran escala y muy intensiva en capital, productora de bienes dotados de un elevado coeficiente de importación. De ello resulta una fuerte presión sobre la capacidad de importación —ya que el establecimiento de las nuevas industrias exige elevadas sumas y su propia operación normal consume muchas importaciones. Además, la centralización de capitales en estos nuevos sectores puede imponer el desvío de recursos del sector exportador tradicional, perjudicando su expansión y reduciendo quizá la cantidad de divisas que genera.

La tercera fase de la ISI y la agudización de sus contradicciones (o de las contradicciones del modelo capitalista de desarrollo)

En consecuencia, es de esperarse que en el paso a la tercera fase de la ISI se acentúen las dificultades en la balanza de pagos, conduciendo a niveles peligrosos de endeudamiento externo, sin que se consiga, en muchas ocasiones, una capacidad efectiva de importación suficiente para mantener el ritmo del crecimiento económico.

Por otra parte, esta tercera etapa se caracteriza en general por una disminución marcada en las posibilidades de aumento del empleo, lo que se traduce en menores tasas de crecimiento (o incluso de estancamiento) en los sectores industriales, productores de bienes de consumo corriente. La reducida dimensión de los mercados internos puede constituir un obstáculo (en algunos casos insalvable) para el establecimiento de industrias cuya tecnología es fuertemente indivisible y cuya escala mínima es todavía demasiado grande en relación con la capacidad de absorción del mercado interno. Esta circunstancia y el elevado valor unitario de los bienes de consumo duraderos introducidos en esta fase (por ejemplo, automóviles), pueden provocar una tasa más o menos lenta de crecimiento industrial y explicar el carácter oligopólico de los nuevos sectores industriales, así como la expansión vertical del mercado, es decir, el fortalecimiento del poder de compra para un reducido grupo de la población, por medio de una fuerte concentración de los rendimientos.

Los problemas de esta tercera etapa de la ISI se acentúan cuando coincide con un periodo relativamente desfavorable del sector externo, como ocurrió en los países de América Latina entre mediados de los años cincuenta y principios de los sesenta.

Esas dificultades se tradujeron, en varios países de la región, en la imposibilidad de mantener, durante el periodo citado, las tasas de crecimiento industrial alcanzadas en las fases anteriores, y quedan en la base de las tesis del estancamiento a la que nos referimos más adelante. Por otra parte, la conciencia de estas dificultades (en especial las inherentes a la pequeñez del mercado interno en casi todos los países latinoamericanos) explica

que hayan surgido entonces los primeros proyectos de integración regional en América Latina.

Pocos fueron los países latinoamericanos donde la ISI pudo avanzar hacia esta tercera etapa: sólo los que disponían de un mercado interno bastante amplio y que habían avanzado más en el desarrollo industrial de los periodos anteriores, como Brasil y, en menor escala, Argentina y México. Y aun en estos casos, ello sólo fue posible: a) porque las importaciones de bienes de capital disfrutaron de grandes "subsidios" (por regla general, a través del mantenimiento de tasas de cambio artificialmente bajas) que hicieron disminuir el precio relativo del capital y alentaron el uso de tecnologías muy intensivas en capital; b) porque se ofrecieron grandes ventajas a los inversionistas extranjeros, quienes al invertir en dichos países contribuyeron a mejorar de inmediato las dificultades en la balanza de pagos y trajeron los capitales productivos de los países de origen; c) porque el Estado emprendió un enorme esfuerzo a nivel de infraestructura e industrias básicas, lo cual implicó que las dificultades en la balanza de pagos se gravaran y que se dejaran sentir fuertes tensiones inflacionarias. Esto representa un costo social bastante elevado y pone en marcha ciertas formas de dependencia externa más complejas y peligrosas. Más adelante, al analizar el caso de Brasil, veremos que ésta fase de la ISI condujo a la grave crisis económica, social y política que se dio entre 1962 y 1967.

LA CRÍTICA A LA ISI

Es evidente que este diseño de la ISI y la acción de los factores estructurales condicionantes de su dinámica pueden presentar peculiaridades en cada país, de acuerdo con las características estructurales de cada uno, su inserción en la economía internacional, la política económica adoptada, y el periodo histórico en el que se desarrollaron las diversas fases de la ISI. De cualquier manera, ha sido con base en las características generales del modelo que acabamos de exponer que los autores han analizado las potencialidades, las virtudes y los aspectos negativos de la ISI como una estrategia de industrialización.²²

¿La ISI es un criterio autónomo de industrialización?

Podría cuestionarse la propia autonomía de la ISI como camino o norma de la industrialización, argumentando que todos los procesos de esta última implican de manera inevitable una sustitución de importaciones, directa o indirecta, efectiva o potencial, dejando de lado el que haya o no una orientación deliberada en ese sentido. En efecto, la industrialización siempre lleva consigo la eliminación o reducción de la importación de ciertos bienes que pasan a ser producidos en el país, ya se trate de bienes importados con anterioridad o de bienes nuevos que no llegaron a importarse porque desde el principio se produjeron al interior.²³

Como estrategia de industrialización, la ISI no trae novedades

Algunos investigadores aseguran que la ISI no significa una novedad cualquiera en términos de la estrategia de industrialización. Argumentan, en este sentido, que la utilización de las pautas de importación para identificar nuevas posibilidades de desarrollo industrial orientado hacia el mercado interno es una técnica adoptada tradicionalmente.

Se afirma también que los instrumentos utilizados por lo común para fomentar el establecimiento o el desarrollo de la ISI (prohibición o restricción de las importaciones mediante la práctica de derechos arancelarios protectores, del control de cambios y de las importaciones, etc.) no difieren en su lógica ni en su configuración de los que han sido defendidos y empleados para la protección de las nuevas industrias, en todos los procesos de industrialización.²⁴

La diferencia residiría en que la protección de las industrias nacientes se basa en la idea de que cierto periodo de protección contra la competencia extranjera es indispensable para que las nuevas industrias puedan establecer las ventajas del aprendizaje (un proceso que lleva tiempo) y de la producción a escala suficientemente amplia, de modo que en una etapa posterior puedan volverse viables en el plano económico, sin necesidad de ninguna protección, o por lo menos susceptibles de ofrecer al país ventajas bastante amplias y sólidas (por ejemplo, mediante la creación de un buen número de empleos), que compensen la preservación, con carácter más o menos permanente, del sistema de subsidios y protecciones.

En cambio, si la ISI basara su dinámica en las dificultades del sector externo y de la balanza de pagos, su lógica acabaría por convertir la posibilidad de ahorrar divisas en el criterio primordial de la prioridad en la selección de las inversiones que deben hacer las industrias cuyo desarrollo se busca. Con base en la idea de que ningún costo interno es un precio demasiado elevado para pagar lo que se ahorra en importaciones, finalmente pasarían a segundo plano —si no es que se descartaban por completo— la viabilidad y la competitividad de las industrias que se establezcan, en una perspectiva de mediano y largo plazos.

Los inconvenientes en la adopción de la economía de divisas como criterio de elección de las industrias sustitutivas

El propósito de disminuir el volumen de las importaciones para ahorrar divisas podría llevar también a un intento de sustitución de una variedad enorme de productos importados por la producción interna. En lugar de reducir la sustitución de importaciones a un número limitado de productos seleccionados tomando en cuenta la disponibilidad de recursos naturales y las obvias ventajas comparativas, la posibilidad de una integración vertical en la estructura productiva, la capacidad de irradiación a toda la economía, y aun la posibilidad futura de penetrar en los mercados externos, se acaba muchas veces por realizar programas de industrialización caracterizados por una fuerte diversificación horizontal, pero con reduci-

das posibilidades de integración vertical y de aprovechamiento de las economías de escala.²⁵ De esta manera surgirían sectores industriales variados pero poco eficientes, de costos elevados en términos de economía de escasos recursos, o de la capacidad competitiva frente a los precios internacionales vigentes.

Muchas de las industrias instaladas en los países de América Latina están destinadas a sustituir importaciones cuyo volumen representaba una fracción reducida de la capacidad productiva de cualquier país productor-consumidor-exportador de tales productos. En estas condiciones, aun cuando la producción interna sustitutiva de importaciones fuese realizada por una sola unidad de producción, sería posible que tal unidad no alcanzara la dimensión mínima necesaria para obtener los beneficios de las economías de escala, ya que la dimensión mínima de la tecnología respectiva muchas veces es demasiado grande para que pueda utilizarse toda la capacidad de producción instalada. Confrontada con el tamaño tan reducido del mercado interno, mismo que impide el aprovechamiento de las ventajas de la producción masiva, la ISI se convertiría en la estructuración de un sector industrial poco eficiente, incapaz de sobrevivir sin un fuerte proteccionismo, además de exigir excesivas cantidades de recursos para economizar la unidad de divisas.

Más aún: la lógica de la economía de divisas podría hacer olvidar la necesaria ponderación del crecimiento futuro en la demanda interna —una vez pasado el periodo inicial— y el aumento derivado de la demanda de importaciones (aunado al consiguiente gasto de divisas) que exigirá la producción doméstica. En muchos casos, la estrechez del mercado interno (acentuada por los elevados precios de los bienes producidos en un país determinado) acaba por imponer un ritmo lento de crecimiento de los sectores industriales ya establecidos. Por otra parte, las nuevas actividades industriales (que en nada contribuyen al aumento de las disponibilidades de divisas del país) hacen que la economía se vuelva mucho más dependiente de las importaciones (y, por lo tanto, de la capacidad de importación), con el agravante de que las importaciones recaerán ahora sustancialmente sobre los equipos, las materias primas y los productos intermedios, de los que no se puede prescindir sin poner en peligro el propio funcionamiento de la economía, es decir, la simple preservación del nivel de la producción y el empleo.

Bajo esta perspectiva, la ISI acabaría por manifestar una estrategia inadecuada para enfrentar los problemas en la balanza de pagos; además, fallaría como estrategia de industrialización destinada a proporcionar una dependencia menos acentuada de las variaciones en la capacidad de importación y cimentaría un proceso de desarrollo económico autosostenido.

La ISI favorece la producción de los bienes no esenciales

En relación con este último punto, los autores hacen hincapié en el hecho de que la ISI favorece la producción interna de bienes no esenciales. Partiendo de situaciones caracterizadas por dificultades en la balanza de pa-

gos, la producción interna de bienes no esenciales se vuelve particularmente atractiva, ya que sobre las importaciones respectivas inciden las restricciones más severas y los aranceles más pesados. La demanda interna preexistente es alimentada sobre todo por los grupos sociales dotados del mayor poder de compra, y la importación de equipos, materias primas y bienes intermedios es “subsidiada” mediante los diversos medios ya mencionados.

Los bienes no esenciales son por regla general más intensivos en capital y otros recursos escasos, tienen un coeficiente de importación más elevado, se producen a costos muy altos y se venden a precios unitarios sólo accesibles para una pequeña minoría. En estas condiciones, aunque la ISI se traduzca en una reducción del valor de las importaciones en relación con el valor de la producción interna, ello no necesariamente significa una disminución de la vulnerabilidad de la economía ante los factores externos adversos: la importancia estratégica de las importaciones, desde el punto de vista de la continuidad del proceso productivo, puede incluso agravar esa vulnerabilidad, condenando a los países respectivos a un desarrollo intermitente, del tipo *stop-go*.

Por otra parte, al privilegiar las inversiones en ese tipo de bienes (en particular, bienes de consumo duraderos), la ISI volvería remotas las posibilidades de exportar productos industriales, ya que en este campo los países capitalistas desarrollados disfrutaban de ventajas relativas más claras. Por lo tanto, las posibilidades de expansión para el sector industrial quedan limitadas a la capacidad de absorción del mercado interno, la que sólo podrá aumentar a costa de una diversificación exagerada de los bienes de lujo y de su rápida obsolescencia (que arrastra, muchas veces, a los equipos que los producen) y, sobre todo, a costa de una acentuada concentración de los rendimientos y el consiguiente agravamiento de las desigualdades sociales existentes, que ya son enormes.²⁶

Esta opinión de que la ISI favorece el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo no esenciales no es compartida por todos los autores. Por ejemplo, Albert O. Hirschman entiende que el papel de los bienes no esenciales en el proceso global de la ISI ha sido exagerado, un poco a la manera de quienes, en tiempos más remotos, defendían el *laissez-faire* como la política más recomendable para América Latina y se oponían a la implantación de industrias “exóticas”.

De acuerdo con su tesis de los cuatro orígenes o fuerzas motrices de la ISI, Hirschman trata de demostrar que la tendencia a favorecer el aumento de las industrias productoras de bienes no esenciales podría no ser una característica exclusiva de los procesos de la ISI. Esto es así porque se comprende que la restricción o prohibición de la importación de bienes no esenciales haga especialmente atractiva su producción interna sólo cuando el impulso para la industrialización sustitutiva de importaciones parte de las dificultades imprevistas en la balanza de pagos.

Cuando la ISI se desarrolla como consecuencia de una guerra, ésta perjudicará o impedirá la circulación internacional de todo tipo de bienes, de donde se deriva una escasez generalizada de bienes y un estímulo unifor-

me para el establecimiento de industrias sustitutivas de importaciones. El mismo razonamiento será válido para situaciones en que la fuerza motriz de la ISI sea el crecimiento gradual del mercado interno hasta el punto en que se justifique la producción nacional de los bienes demandados.²⁷

Por último, cuando la ISI es fruto de una política de desarrollo consciente, todo hace suponer que la orientación de la industrialización no favorecerá la difusión de las industrias productoras de bienes no esenciales.

Desde otra perspectiva, Albert O. Hirschman aconseja que se ponderen bien las consecuencias de políticas contrarias a las llamadas industrias no esenciales. Esto, porque la demanda de productos intermedios por parte de estas industrias puede contribuir decisivamente a la creación de condiciones que posibiliten el establecimiento, en el país, de industrias productoras de bienes intermedios, esenciales para otras actividades económicas, ayudando así a romper un posible estrangulamiento de la estructura productiva interna.²⁸

También W. Baer e I. Kerstenetzky, refiriéndose al ejemplo brasileño, afirman que, a partir de los cincuenta, cuando se dejó atrás la mera preocupación de afrontar los problemas de la balanza de pagos para hacer de la ISI el instrumento por excelencia de una política activa de desarrollo, las medidas de política adoptadas en el marco de la ISI no favorecieron a las industrias no esenciales, sino que alentaron el desarrollo simultáneo de varias industrias, lo cual originó una estructura industrial integrada y equilibrada.²⁹

Por nuestra parte, admitimos que no se debe responsabilizar en absoluto a los mecanismos de la ISI por el tipo de *industrialización perversa* o de *industrialización subdesarrollada* que prevaleció en Brasil y en la mayoría de los países latinoamericanos que más avanzaron en la industrialización con sustitución de importaciones. Pero no apoyamos, por las razones expuestas más adelante, las conclusiones de Baer y Kerstenetzky antes mencionadas. Entendemos que la dinámica de la ISI y de las políticas que por regla general la acompañan contribuyen en alguna medida a la explicación de que las industrias productoras de bienes de consumo duraderos hayan funcionado como "sectores dinámicos" de la industrialización brasileña, con las consecuencias que de ahí derivaron.³⁰

La ISI conduce a un crecimiento parcialmente ilusorio

Podrá afirmarse también que el hecho de que la ISI se haya basado en una protección (a veces excesiva) de las industrias "nacionales", al mismo tiempo que se estimulaban las inversiones extranjeras directas, permitió que las empresas multinacionales se establecieran en los países en vías de industrialización con el propósito de satisfacer con la producción local la demanda antes satisfecha por medio de las exportaciones a partir de la empresa matriz o de alguna filial en cualquier otro país.

De este modo, las empresas multinacionales preservaban (y ampliaban) los mercados de los países que se industrializaban, con la ventaja de ser tratadas como si fuesen empresas nuevas destinadas a establecer "indus-

trias nacies" y poder utilizar —dada la protección de que gozaban y la virtual ausencia de competencia— equipos ya amortizados y aun obsoletos, de acuerdo con las normas de las "metrópolis" capitalistas.

La otra cara de esta realidad consiste en que la ISI no permitió el desarrollo de empresas de propiedad nacional capaces de competir con éxito con las rivales extranjeras, lo cual significa que las empresas multinacionales extranjeras acabaron por ocupar una fuerte posición de dominio en los sectores "dinámicos".

De aquí resultaría el carácter en buena parte *ilusorio* del rápido crecimiento registrado en algunos países, debido a que el establecimiento de empresas extranjeras implica la responsabilidad de la futura repatriación de los beneficios. Por otra parte, una mayor integración de las empresas multinacionales en el mercado mundial de capitales y su considerable sensibilidad a los riesgos de la inestabilidad política, además de su gran capacidad para eludir estos riesgos a través de la fuga de capitales, hacen que la presencia de estas empresas aumente —para el país anfitrión— el riesgo de la fuga de capitales, de desestabilización en la tasa de cambio y en la balanza de pagos, de inestabilidad en el nivel de la inversión y la producción.

Así pues, éstos son los elementos que no debieran olvidarse cuando se pretenda evaluar la contribución de la ISI al desarrollo económico de los países que la adoptaron.³¹

La ISI favorece la producción de bienes de consumo finales, perjudicando las inversiones en el sector de bienes de producción

Otros autores señalan que la ISI encuentra más fácil la sustitución de bienes de consumo finales y que el éxito obtenido en los primeros tiempos lleva a los empresarios a concentrar sus inversiones en industrias que basan la importación (subsidiada) no sólo en los bienes de capital indispensables, sino también en las materias primas y en gran cantidad de productos intermedios y componentes (el caso extremo es el de las "industrias" que se limitan a ensamblar los componentes importados).³²

Este tipo de industrialización, además de exigir gran cantidad de divisas, puede constituir un obstáculo para el reforzamiento posterior del sector industrial por la vía de la integración vertical, y puede contribuir también a que la composición de las importaciones se vuelva en poco tiempo tan rígida que, ante las limitaciones derivadas de la capacidad de importar, acabe por comprometer la propia continuidad del proceso de desarrollo.

Es este último aspecto el que sugiere Ma. da Conceição Tavares cuando afirma que "la posibilidad de continuar la sustitución depende del tipo de sustitución que se haya realizado". La insistencia en mantener el proceso de la ISI limitado a los bienes de consumo finales, en el marco de una amplia diversificación horizontal, puede contribuir a que las importaciones necesarias para la preservación de la producción corriente de estos sectores dominen en poco tiempo toda la composición de las importaciones, de modo que no queden divisas disponibles para las nuevas importaciones, en espe-

cial las de bienes de capital, indispensables para el aumento y la diversificación vertical de la capacidad de producción.

De aquí surge la ventaja de mantener cierto margen de flexibilidad en la estructura de las importaciones, comenzando mucho antes la sustitución de importaciones en el campo de los productos intermedios y de los bienes de capital, evitando que la ISI se procese como "a highly sequential, or tightly staged, affair" (Hirschman).

Sólo así, evitando el esquema estrecho de la evaluación por fases secuenciales rígidas, y realizando la sustitución de importaciones en la mayor medida posible al mismo tiempo en el campo de los bienes de consumo finales, los de capital y los intermedios (aunque con diferentes grados de intensidad en cada uno de estos campos), se podrá evitar el agotamiento de las posibilidades abiertas a la ISI, e incluso garantizar condiciones que permitan la penetración de los productos industriales en los mercados externos.

Sólo una orientación de este tipo permitirá cierto grado de independencia del desarrollo interno frente a las limitaciones derivadas del sector externo, porque la mayor exigencia de divisas para el funcionamiento de las industrias de bienes de capital y de productos intermedios se manifiesta casi de inmediato con la importación de los equipos necesarios para la instalación de las respectivas unidades de producción. A partir de ese momento, sobre todo si el país dispone de materias primas, las necesidades de importación para su funcionamiento normal son relativamente limitadas, ya que se trata de bienes cuya demanda interna (al contrario de lo que ocurre con los bienes de consumo finales) no aumentará de repente por el hecho de que ahora se produzcan en el país.³³

En cuanto al otro aspecto —de un proceso de sustitución de importaciones fuertemente concentrado en las industrias productoras de bienes de consumo finales que constituyen un obstáculo (además de los que se derivan de la pequeña dimensión del mercado interno y de la escasez de divisas) para la realización de nuevas inversiones en la producción de bienes de producción hasta ahora importados—, es sobre todo Albert O. Hirschman quien lo destaca al analizar los efectos favorables de las "backward linkage investments" en el marco de la ISI.³⁴

Este autor se opone en forma clara a toda tesis que defienda la obstrucción completa y necesaria de la ISI, aun cuando ésta se desarrolle a lo largo de etapas sucesivas bien diferenciadas. En su opinión, diversas razones pueden llevar a los industriales instalados en el sector de los bienes de consumo a producir los bienes de producción necesarios para el funcionamiento de las industrias establecidas en la fase inicial, asegurando así la continuación del proceso de la ISI.

Sin embargo, Hirschman no deja de señalar varias razones que pueden provocar resistencias al establecimiento de industrias sustitutivas de importaciones de los productos intermedios necesarios para las industrias de bienes de consumo finales. Algunas de estas razones pueden explicar que los industriales ya instalados hagan causa común con los agricultores y los importadores, impidiendo que las primeras industrias constituyan un ele-

mento impulsor de un esfuerzo de industrialización más amplio e integrado: el temor de que los bienes de producción fabricados al interior no tengan una calidad tan buena ni tan uniforme como los importados; el riesgo de quedar sujetos a un proveedor nacional único que se comporte como monopolista; el recelo de ver aumentar la competencia interna en los sectores donde se encuentran establecidos, por el hecho de que ahora se produzcan en el país los elementos necesarios para su elaboración; el riesgo de que se vuelva inconveniente la localización de las empresas y las actividades ya establecidas porque varíe su fuente de abastecimiento; el temor de que las nuevas industrias productoras de bienes de producción puedan alcanzar un nivel de protección igual o superior al de las industrias establecidas en la primera fase, las cuales no podrán esperar un aumento compensatorio de los aranceles protectores de sus productos ni transferir al consumidor el eventual aumento de los costos, como no sea a costa de una gran reducción del volumen de ventas.

La ISI aumenta las dificultades financieras de los países que la adoptan

Las críticas a la ISI no terminan aquí. Algunos autores señalan el hecho de que ella puede traer dificultades financieras más o menos graves a los países subdesarrollados donde se implante. En este sentido, se argumenta que una buena parte de los ingresos fiscales en los países subdesarrollados proviene de los aranceles sobre las importaciones, en especial las de bienes de consumo. Por lo tanto, si estos bienes van a producirse ahora al interior, y si para facilitar la industrialización se trata de exentar de aranceles la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital, es evidente que desaparecerá esa gran fuente de ingresos fiscales.³⁵

Los gobiernos de estos países, a fin de aumentar (o impedir que disminuyan) sus ingresos, podrían: a) aumentar los impuestos a las exportaciones, con lo cual se podrá reducir el volumen de las exportaciones tradicionales y provocar una reducción de los ingresos en divisas; ello, a su vez, con seguridad desanimará aún más la realización de inversiones en sectores orientados hacia la exportación, sobre todo en los productos no tradicionales; y/o b) aumentar todavía más los impuestos indirectos, contribuyendo de este modo a un alza de los precios internos.

La ISI provoca presiones inflacionarias

Se responsabiliza también a la ISI por la inflación, en virtud de los costos de producción más elevados de las industrias sustitutivas de importaciones, de las estructuras oligopólicas favorables para la ISI, y de la protección relativamente asegurada contra la competencia de productos extranjeros.

Según los autores ligados a la corriente estructuralista latinoamericana, la ISI conduciría a la inflación como resultado de ciertos desajustes estructurales derivados de ella. A medida que algunos productos hasta ahora importados se van produciendo al interior el propio desarrollo industrial

provocará un aumento del rendimiento per cápita, que se traducirá en una mayor diversificación de la demanda global, y esto, por su parte, exigirá una modificación en la composición de la oferta global, a fin de adaptarse a la demanda interna. Esta adaptación de la oferta a la demanda lleva tiempo, y aquí residiría un factor primario, responsable del surgimiento de presiones inflacionarias.³⁶

Estas presiones inflacionarias serían particularmente relevantes cuando se persiguieran objetivos de desarrollo acelerado (al exigir el desvío de las divisas disponibles para la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital hacia las industrias sustitutivas de importaciones) y se encuentren restricciones en la capacidad de importar, a causa de las dificultades propias de los países exportadores primarios. En este caso, el estrangulamiento de las importaciones sería responsable de una (acentuada) rigidez de la oferta, lo constituiría un factor inflacionario. En muchos casos, las dificultades de la balanza de pagos conducirían a la devaluación de la moneda del país, sumándose a los efectos inflacionarios de la devaluación de la moneda.³⁷

La ISI obstaculiza la creación de nuevos empleos

Los dos aspectos fundamentales sobre los cuales inciden las críticas a la ISI son los que se refieren a su incapacidad para crear puestos de trabajo de acuerdo con las necesidades, y para diversificar la estructura de las exportaciones en los países subdesarrollados, exportadores primarios.

En efecto, una de las críticas más frecuentes afirma que la ISI se ha mostrado incapaz de crear oportunidades de empleo a un ritmo suficiente para absorber el creciente número de personas en edad económicamente activa, en particular aquellas que acudían en ritmo acelerado a los centros urbanos, condenadas por ello a saturar el sector de servicios, desde la administración pública hasta los servicios personales y las actividades económicas marginales (vendedores ambulantes, etcétera).³⁸

Por lo general, los generosos "subsidios" otorgados a la importación de bienes de capital y las elevadas barreras arancelarias son responsabilizados por la baja en el costo relativo del capital (lo que a su vez habrá favorecido la utilización de tecnologías fuertemente intensivas en capital) y por la creación de condiciones para la fácil obtención de beneficios elevados, lo que posibilitó la realización de inversiones aun cuando el rendimiento esperado no era muy alto.

A su vez, estos factores no sólo explicarían la gran diversificación de la estructura productiva industrial, sino también el funcionamiento de varios sectores con niveles muy inferiores a los de la capacidad de producción. Esto no podría dejar de traducirse, dada la naturaleza intensiva en capital de la tecnología utilizada, en un aumento del empleo en la industria a un ritmo muy inferior al del aumento de la capacidad de producción instalada e inferior incluso al ritmo del aumento de la producción industrial.

Los efectos negativos en el campo del empleo se vuelven más claros a partir del momento en que la ISI pasó a ser encabezada por las inversiones

extranjeras y en que el sector dinamizador del crecimiento económico pasó a ser el de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos. En efecto, estas industrias, además de ser muy intensivas en capital (éste es el tipo de tecnología que ofrece mayores ventajas relativas a las grandes empresas multinacionales), tienen un alto coeficiente de importación, lo cual provoca una *fuga*, hacia el exterior, de los eventuales efectos multiplicadores de las inversiones efectuadas en ellas, en perjuicio del aumento en la inversión y el empleo, en otros sectores de la economía del país en vías de industrialización.

La concentración de las inversiones en estos nuevos sectores "dinámicos" significa que crecerán con mayor rapidez que los sectores "tradicionales" (quienes emplean mayor número de mano de obra no calificada o poco calificada), los cuales serán parcialmente eliminados o sustituidos por los primeros. Bastará que la *creación de empleos nuevos* se realice en cantidad y ritmo inferiores a los de la *eliminación de empleos existentes* en las actividades tradicionales eliminadas o sustituidas, para que los problemas del empleo se acentúen y aumente la marginación de la mano de obra menos calificada. Y se comprende que así sea, ya que, en las condiciones señaladas, "los efectos multiplicadores del empleo, derivados de la creación de nuevos empleos de ingresos más elevados, probablemente tienden a ser menores que los efectos multiplicadores negativos, derivados de la destrucción de empleos en los niveles más primitivos, destrucción que se asocia a las reducciones de consumos y de insumos que afectan sobre todo a las actividades de alta densidad de mano de obra".³⁹

El análisis de los datos estadísticos disponibles confirma, desde nuestro punto de vista, que la ISI y las políticas que la apoyaron propician cierta distorsión en la utilización de recursos productivos, al estimular tecnologías que utilizan en gran escala el recurso escaso (el capital) en lugar de apoyarse con mayor intensidad en la fuerza de trabajo (el recurso abundante en los países de América Latina).⁴⁰

De todos modos, pensamos que el agravamiento de este aspecto negativo a partir de los años cincuenta permitirá llegar a la conclusión de que la deficiente tasa de crecimiento del empleo en la industria se debe en menor medida a los mecanismos propios de la ISI que a las circunstancias internas y externas de cada país, que impusieron la utilización a gran escala del crédito externo y de las inversiones extranjeras directas como medio de financiamiento del crecimiento industrial. En efecto, éstos fueron los medios que trajeron consigo una tecnología intensiva en capital, con un elevado coeficiente de importación y un estilo de desarrollo basado en los modelos de la sociedad de consumo de las "metrópolis" capitalistas, en la producción de bienes de consumo duraderos, la renovación rápida de los flujos tecnológicos y el lanzamiento periódico de nuevos productos.⁴¹

*En la ISI hay discriminación contra las exportaciones,
y no se permite su diversificación,
manteniendo la misma situación de dependencia
en relación con el sector primario-exportador*

Otro aspecto en el que pronto comenzaron a incidir las críticas a la ISI (incluso por parte de los autores ligados a la CEPAL) se refiere al hecho de que tal política fue considerada —por la propia CEPAL, según algunos observadores— y aplicada como una estrategia de *crecimiento hacia adentro*, en oposición con la estrategia de crecimiento por vía de las exportaciones (*crecimiento hacia afuera*).

En la práctica, esto mismo se traduciría en discriminación en contra de las exportaciones. En primer lugar, porque fueron relativamente favorecidos los bienes también destinados al mercado interno y a la satisfacción de las necesidades del país —incluso en el caso de que los precios fuesen más elevados en los mercados internacionales—, de acuerdo con los viejos cánones de la *teoría del excedente exportable*. En segundo lugar, por recelar, dada la baja elasticidad de la oferta de (ciertos) productos de exportación, que el aumento de las ventas al exterior pudiese traducirse en una escasez de la oferta interna de esos bienes y en la consiguiente alza de sus precios en el mercado interno, con repercusiones inflacionarias para toda la economía. En tercer lugar, porque se subestimaron las posibilidades abiertas por los mercados externos, sobre todo para los productos industriales. Finalmente, por considerar indeseable la vía de las exportaciones de productos primarios, en virtud del deterioro progresivo de los respectivos términos de intercambio.⁴²

No hay duda de que, en sus fases iniciales, las políticas adoptadas en el marco de la ISI se volvieron casi exclusivamente hacia el mercado interno y su agrandamiento, a semejanza de lo sucedido en la mayoría de las experiencias históricas de la industrialización.

Tampoco hay duda de que la preocupación de liberar el desarrollo económico de la dependencia exclusiva de las exportaciones de productos primarios pudo justificar que en los documentos básicos de la CEPAL, publicados entre 1948-1949 y mediados de los años cincuenta, se haya otorgado muy escasa importancia a la expansión de las exportaciones, centrandose todos los esfuerzos en la implantación de la industrialización, de la que se esperaban favorables transformaciones de las estructuras económicas y de las mismas estructuras sociales y políticas.⁴³

Igualmente, los instrumentos de política utilizados para canalizar los recursos hacia el sector industrial y para promover la expansión de las industrias de sustitución de importaciones constituyeron, por regla general, factores que hicieron menos atractivo el sector de las exportaciones tradicionales y pueden haber frenado o impedido su desarrollo. Al mismo tiempo, algunas de esas medidas de política (en particular la sobrevaluación de las monedas nacionales en periodos caracterizados por tasas de inflación elevadas) constituyeron también obstáculos para cualquier intento

de exportación de productos industriales por parte de los países latinoamericanos.⁴⁴

Como señala Celso Furtado, la ISI avanzó gracias a la elevación del nivel de los precios internos en relación con el de los precios de los productos importados.⁴⁵ Pero esta situación impuso un considerable esfuerzo de protección a la “industria nacional”, una práctica que propiciaría beneficios elevados sin los riesgos de la competencia externa (las empresas extranjeras se instalaron en los países cuyos mercados no querían perder). En estas condiciones, los empresarios industriales no necesitaban aventurarse en la conquista de mercados externos, de modo que prefirieron hacer inversiones en otros sectores, desencadenando así un proceso de crecimiento horizontal del abanico industrial, que contribuyó a acentuar una estructura de costos-precios, la que impedía la competitividad en los mercados internacionales.

La “paradoja de la ISI” (A. García), su “contradicción básica” (A. Pinto), su “falla central” (O. Sunkel), residiría exactamente en no haber alterado la estructura tradicional de las exportaciones. Si tomamos como ejemplo el caso de Brasil, vemos que las exportaciones tradicionales representaban, en 1961, 96.6% del valor l.a.b. de las ventas totales al extranjero, lo cual significa que la ISI no pudo alterar en forma significativa el modo de inserción de la economía brasileña en la división internacional del trabajo, una conclusión válida para el conjunto de los “países semindustrializados” de América Latina.⁴⁶

En estas condiciones, a pesar de la ISI, el desarrollo de las economías latinoamericanas continuó dependiendo del sector primario-exportador, cuyas debilidades ya hemos mencionado varias veces. Ante el objetivo de acelerar la tasa de crecimiento económico por medio de la ISI, la falta de adopción de una política de diversificación y promoción de las exportaciones acabaría por conducir a situaciones cada vez más difíciles en la balanza de pagos. En efecto, los requerimientos directos de la ISI y el aumento del rendimiento interno resultante refuerzan la presión sobre la capacidad de importación, que no sólo aumenta con dificultad sino que a veces sufre bajas bruscas y acentuadas, como consecuencia de factores fuera del control de los países subdesarrollados, exportadores primarios.

Es por ello que los críticos de la ISI proclaman que esta estrategia no asegura un proceso autónomo de desarrollo, condenando a los países que la adoptan a crecer según el estilo *stop-go*, siempre limitados por el comportamiento del sector primario-exportador: el crecimiento genera déficit en la balanza de pagos, devaluación y recesión. Esta última tendrá que durar bastante y ser lo suficientemente profunda para que la balanza de pagos recobre el equilibrio, porque sólo entonces podrá disponerse de los recursos externos indispensables para impulsar el proceso de crecimiento.

A causa de la “eliminación del margen comprimible de las importaciones” (Raúl Prebisch), la ISI acabaría también por traducirse en el “establecimiento de nuevos, poderosos y crecientes vínculos con las economías extranjeras”,⁴⁷ volviendo el proceso de desarrollo de los países de América Latina “más dependiente, más vulnerable y más inestable”.⁴⁸

En los países más grandes y que más avanzaron en la industrialización, la ISI contribuyó a aumentar la importancia estratégica de las importaciones hasta el punto en que la reducción de la capacidad de importación implica; después de la ISI, no ya una simple reducción del consumo (en especial de las poblaciones urbanas), sino una reducción del ritmo de crecimiento económico, cuando no conduce a situaciones de crecimiento cero o aun de crecimiento negativo y de aumento del desempleo.

Fue sobre todo en esos países que, siguiendo la lógica de la ISI, se avanzó en la extensión de la sustitución de importaciones al sector de los bienes intermedios y los bienes de capital.

Además, la producción interna de estos bienes impuso una desviación de las reservas de divisas disponibles hacia la importación de equipos indispensables para el establecimiento de nuevas actividades industriales, lo que —de acuerdo con algunos autores— se habría hecho en perjuicio de la preservación de un nivel de importaciones de materias primas y de bienes intermedios, adecuado para el aprovechamiento pleno de la capacidad instalada en las industrias preexistentes. De ello resultaría un índice muy elevado de capacidad ociosa, con el subsecuente aumento de los ya elevados costos de producción y la reducción consiguiente de la reducida capacidad para competir en los mercados externos.

La preservación de las tasas de beneficio conducía a un aumento de los precios internos, al mismo tiempo que la preservación del mercado obligaba a aumentar las tasas de protección. La incapacidad de la ISI para alterar la estructura de las exportaciones acabaría, además, por provocar una enorme dilapidación de recursos (dada la imposibilidad de utilizar gran parte de la capacidad de producción instalada) y por introducir al proceso ciertos elementos muy limitativos de su propia capacidad de desarrollo.⁴⁹

Por último, los autores señalan que el haber tratado de superar el estrangulamiento del sector externo resultante de las primeras etapas de la ISI por medio de la entrada de capitales extranjeros, en lugar de haber continuado con el mismo objetivo, mediante la diversificación y expansión de las exportaciones, tuvo como consecuencia el creciente endeudamiento externo,⁵⁰ de modo que la ISI constituyó apenas, en último término, “una nueva forma de inserción de las economías subdesarrolladas, en otra etapa de su evolución, en el marco de otro sistema económico mundial unificado”.

Incluso en los países que más avanzaron en la transformación de sus estructuras industriales, la ISI no trajo consigo la “interiorización” del proceso de crecimiento en la productividad, elemento fundamental de un desarrollo económico autosostenido. Lejos de realizar las esperanzas que en ella depositaran Raúl Prebisch y los economistas de la CEPAL, la ISI no pudo superar la naturaleza de especialización de la fase del crecimiento hacia afuera, de donde resultó “la misma especialización del centro en la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, y de la periferia en su consumo y utilización rutinaria”.⁵¹

LA CRÍTICA DE LA CRÍTICA: MÉRITOS Y CONTRADICCIONES DE LA ISI

Una vez resumidas las principales críticas dirigidas contra la ISI, trataremos de evaluar los méritos de cada una de ellas.

La ISI y las dificultades presentadas en la exportación de productos industriales

Comenzaremos por el último punto abordado: que la ISI devaluó o afectó negativamente la posibilidad de incrementar las exportaciones de productos industriales.

La importancia de la exportación de productos industriales

En primer término, convendrá destacar la importancia que habría tenido para los países latinoamericanos la posibilidad de exportar los productos de sus industrias. Las exportaciones ayudarían a superar las limitaciones derivadas de la reducida dimensión de los mercados internos y la deficiente capacidad de importación, posibilitando la utilización plena de la capacidad instalada en las industrias existentes y la instalación de nuevas industrias con unidades de producción cuyas dimensiones fueran apropiadas, al mismo tiempo que la propia necesidad de competir en los mercados internacionales podría contribuir al mejoramiento de los niveles de eficiencia y calidad de las industrias nacionales.⁵²

En 1959, al abordar la problemática de la creación de un mercado común latinoamericano, la CEPAL destacó el hecho de que la adopción de medidas proteccionistas (tanto más acentuadas cuanto menores fuesen las ventajas de cada país en relación con el resto del mundo) provoca costos internos más elevados que afectan la competitividad externa de los productos industriales elaborados en la región. La CEPAL alertaba claramente sobre el peligro de “una política persistente de sustitución que no fuera acompañada del aumento de productividad, que llega al punto en que se reducen las exportaciones, es decir, hay una pérdida neta de divisas (...), un punto en el cual lo que se economiza por la sustitución se pierde en la exportación”.

Ante la posibilidad de un estrangulamiento del propio proceso de industrialización, resultado de la escasez de divisas, la CEPAL señala la necesidad de promover el aumento en las exportaciones de productos industriales, ya sea unificando los mercados de toda América Latina para conseguir un mercado bastante amplio, o trabajando para vencer las dificultades de penetración de los mercados bien protegidos de otros países situados fuera de la región.⁵³

La ISI no es incompatible con la exportación de productos industriales

En segundo lugar, se debe abandonar la idea de que la ISI y la promoción de las exportaciones son dos estrategias de industrialización alternativas e incompatibles. De hecho, se trata de una falsa dicotomía: los dos procesos

pueden completarse y reforzarse uno al otro. Cierta grado de sustitución de importaciones parece imprescindible para conseguir un aumento del rendimiento, una ampliación del mercado y una tasa de industrialización suficientes para volver viable cualquier estrategia exportadora capaz de apoyar un proyecto autónomo de desarrollo económico. En el caso de los países de industrialización reciente, creemos que la ISI constituye una condición necesaria (aunque no suficiente) para emprender una política de mayor apertura hacia el exterior, sobre bases sólidas.⁵⁴

Además, la historia de los países desarrollados de la actualidad demuestra que la expansión externa de sus industrias se verificó después de haber constituido un mercado interno lo suficientemente amplio como para garantizar una dimensión adecuada en las unidades productivas y para absorber una proporción considerable de toda la producción interna de esos países, con el fin de que la actividad económica del país considerado no dependa por completo de las fluctuaciones de los mercados externos, como ocurre en la mayoría de los países subdesarrollados exportadores de productos primarios.

Stefan Robock señala el clásico ejemplo de Japón como un país que comenzó por importar los productos industriales, pasando después a producir al interior los bienes sustitutivos de estas importaciones y más tarde logrando exportar sus productos industriales incluso a los países más desarrollados, luego de que el mercado interno aseguró a sus empresas una dimensión mínima y de que la experiencia y la preparación profesional permitieron mejorar no sólo la calificación de trabajadores y empresarios sino también la calidad de los productos.

Revisando la experiencia de América Latina, podemos concluir también que los países que en cierto momento pudieron iniciar un esfuerzo de promoción de las exportaciones de productos industriales fueron precisamente aquellos (muy pocos) que, por una parte, pudieron desarrollar un mercado interno de proporciones razonables y que, por otra parte, avanzaron en la diversificación de sus actividades industriales, de modo que tales actividades obtuvieron las bases materiales y la capacidad organizativa necesarias para lanzarse hacia los mercados externos.

La ISI no explica por sí misma las dificultades de la exportación de productos industriales por parte de los países subdesarrollados

Pero si cierta dosis de sustitución de importaciones es un factor indispensable para una posterior apertura hacia los mercados externos, ¿por qué la ISI no favorece por regla general a las exportaciones de productos industriales? Pueden explorarse varias razones, si no en la naturaleza de la ISI, por lo menos en su configuración histórica:

a) podrá decirse que la conquista de los mercados externos no fue el objeto inicial de la ISI;

b) también es cierto que la política cambiaria asociada a la ISI desalentaba la inversión destinada a la exportación, ya debido a que encarecía los

productos del país en los mercados externos (lo cual se agravaba por las elevadas tasas inflacionarias corrientes en varios países latinoamericanos) y reducía la estabilidad relativa de las actividades exportadoras en términos de los beneficios en moneda nacional;

c) igualmente, se afirma que las elevadas barreras protectoras provocan en general costos de producción mucho más elevados, que reducen la competitividad externa, y

d) se señala también el hecho de que la ISI centró su atención, durante las primeras fases, a las industrias productoras de bienes de consumo final, de modo que los industriales, una vez que la expansión de esos sectores se volvió difícil, no se vieron obligados a soportar los costos y riesgos derivados de la expansión de sus actividades mediante la conquista de mercados externos, como aconteció en los países que se industrializaron primero, ya que estaba a su disposición todo el campo de las industrias ya instaladas, el cual por diversas razones resulta menos arriesgado que el de las actividades orientadas hacia la exportación, sobre todo porque los países latinoamericanos no podrían contar con los mercados reservados de territorios coloniales que les proporcionarían un mayor "espacio vital".

Sin negar la validez de estas razones, pensamos que la problemática analizada no podrá comprenderse si nos mantenemos en el estrecho marco de los mecanismos de la ISI.

En nuestra opinión, las razones más profundas de las dificultades de exportar productos industriales por parte de los países latinoamericanos que iniciaron un proceso de industrialización a partir de los años treinta, tienen poco que ver con las características de la ISI.⁵⁵

En realidad, también Alemania, Estados Unidos y los otros países que se industrializaron a fines del siglo XIX recurrieron a fuertes barreras protectoras. Pero ello no impidió que al mismo tiempo hicieran esfuerzos para exportar sus productos, en competencia con las potencias capitalistas más avanzadas de ese momento. Las condiciones históricas permitieron que esos países se expandieran a los mercados reservados de territorios coloniales o semicoloniales (entre ellos la propia América Latina), a lo largo de un proceso complejo y casi nunca pacífico, que acabaría por conducir a dos guerras mundiales en este siglo y a varias guerras ocurridas desde fines del siglo pasado hasta la actualidad. Éste es un camino que no pudieron ni pueden seguir los países de América Latina y en general los países subdesarrollados.

Las filiales de empresas multinacionales extranjeras o las empresas asociadas con ellas o que trabajan con licencias por ellas concedidas, desempeñaron un papel importante en los países de industrialización reciente en el marco del capitalismo, y a menudo las empresas multinacionales imponen restricciones o prohíben la exportación a sus países de origen y aun a terceros países.

Algunos autores afirman que la ISI debiera restringirse a un número limitado de industrias, con las cuales los nuevos países industriales pudieran disfrutar de ventajas relativas. Una orientación más selectiva, que man-

tuviese la industrialización dentro de la lógica de la ley de las ventajas relativas (lo que significaría cierta "especialización" en las industrias ligeras muy intensivas en mano de obra), sería desalentada por las políticas comerciales restrictivas practicadas por los "países desarrollados".

Werner Baer e Isaac Kerstenetzky se encuentran entre los autores que consideran que "las políticas de desarrollo industrial y el principio de las ventajas relativas no tienen que estar necesariamente en contradicción, pero exigen la adhesión al centro o a la periferia". Tomando en cuenta la nueva estructura de los consumos mundiales, en la que están perdiendo importancia los bienes primarios, una "correcta división del trabajo" exigiría, en su opinión, una modificación de la estructura industrial de los países desarrollados, quienes deberían abandonar, en obediencia al principio de las ventajas relativas, la producción de algunos bienes que continúan produciendo gracias a la política adoptada de fuerte protección de los mercados internos frente a la competencia de los productos extranjeros.

Esta falta de adaptación de los "países desarrollados" a una nueva conformación de la división internacional capitalista del trabajo constituye, sin duda, uno de los factores que ha contribuido (y sigue contribuyendo) a la obstrucción del camino de la exportación de productos manufacturados hacia los países de *industrialización muy tardía*, los cuales se ven obligados a expandir la ISI horizontalmente, adoptando líneas de industrialización ubicadas fuera del área aconsejada por las ventajas relativas.⁵⁶

Por último, convendrá esclarecer las razones que pudieran explicar la falta de adopción, a su debido tiempo, de políticas de estímulo hacia las exportaciones, mediante la fijación de tasas de cambio favorables, de subsidios a la exportación, etc. Aquí podría residir la razón fundamental de las dificultades en la exportación de productos industriales por parte de la generalidad de los países latinoamericanos de industrialización reciente.

En cuanto a este aspecto, pensamos que Albert O. Hirschman tiene razón cuando evalúa las características sociopolíticas de estas naciones, considerando que tales características son mucho más importantes para explicar tanto las causas de que no se implantaran políticas activas de exportación de manufacturas, como los magros resultados obtenidos en este campo, en relación con la estructura de costos-precios de las nuevas industrias derivadas de la ISI. La ausencia de competitividad de las industrias latinoamericanas traerá consigo en mucho mayor medida la incapacidad para modificar las instituciones que de cualquier insuficiencia reduciría los costos reales de la producción.

Bajo esta perspectiva, creemos que difícilmente podrá explicarse la ausencia de desarrollo en la exportación de productos industriales, sin tomar en cuenta lo que Hirschman llama la "distribución del poder en las sociedades de América Latina". En efecto, la actividad exportadora obliga a asumir riesgos especiales y a soportar costos generales más elevados, sólo recuperables después de cierto periodo de exportaciones exitosas. Es por ello que los empresarios sólo seguirán la vía de las exportaciones si están bien seguros de que podrán controlar o influir sobre la política económica gubernamental. Sólo una burguesía nacional unida y poseedora hegemón-

nica del poder político podría llevar a cabo una industrialización que rebasara el campo relativamente fácil de la sustitución de importaciones para lanzarse a una aventura de exportación. Ésta es una condición que aún ahora se da con dificultad en cualquiera de los países latinoamericanos. Puede afirmarse entonces que "la incapacidad para exportar manufacturas aparece como un precio que debe pagarse para crear un sector industrial en condiciones sociopolíticas adversas".⁵⁷

*En las condiciones históricas en las que la ISI
se llevó a cabo en América Latina,*

¿los resultados podrían haber sido muy diferentes de los conseguidos?

Si queremos ir un poco más allá, tal vez debamos preguntarnos si, en las condiciones históricas concretas en las que se realizó la industrialización de los países latinoamericanos (no sólo las condiciones internas de cada país, sino también las condiciones internacionales), las cosas podrían haber ocurrido de diferente manera, no sólo en lo que se refiere a la estructura de las exportaciones sino también en lo relativo a otros puntos débiles atribuidos a la ISI. Sin embargo, rechazando todas las tentaciones deterministas, creemos que, dados los parámetros que condicionaron la configuración y materialización de la ISI, el proceso de industrialización no podría haber conducido a resultados radicalmente distintos de los obtenidos.⁵⁸

*Deficiencias, fracasos y frustraciones de la industrialización
en América Latina*

Podríamos dar la razón a los autores (R. Prebisch, D. Felix, S. Robock y otros) para quienes no se aplicó en América Latina, ni siquiera en los años cincuenta, una política coherente, global y programada de industrialización, en el marco de un plan integral de desarrollo económico, porque las políticas adoptadas trataban sobre todo de resolver los problemas resultantes de la escasez de divisas, en el supuesto de que los estrangulamientos de la capacidad de importación eran el principal obstáculo para el desarrollo económico y de que la ISI era el mejor camino para superar ese obstáculo.

Estamos de acuerdo con quienes creen que la ISI podría no ser la mejor estrategia para afrontar los problemas de la balanza de pagos y que estos problemas podrían acentuarse como resultado de una industrialización basada esencialmente en criterios que tenían en cuenta los efectos a corto plazo en términos del ahorro de divisas, olvidando las consecuencias futuras en este campo y no seleccionando las industrias que se establecerían, tomando en cuenta sus potencialidades de desarrollo a largo plazo y su capacidad para llevar consigo el desarrollo de otras industrias y/o de otras actividades económicas.

Admitimos que la ISI debería haberse orientado de acuerdo con un criterio más selectivo estimulando la producción local de un limitado número de bienes, prefiriendo aquellos que pudiesen aprovechar los recursos existentes en el país (mano de obra, materias primas, ventajas de localización,

etc.), inducir el desarrollo de actividades de ensamblado y ofrecer mejores perspectivas futuras para la exportación.

Aceptamos que la producción industrial interna debió orientarse desde el principio no sólo hacia los bienes de consumo final, sino también hacia los bienes intermedios y los equipos técnicos en cuya producción puedan disfrutarse ventajas relativas. Sólo así se evitarán los inconvenientes (ya mencionados) de un proceso de industrialización rígidamente secuencial que puede acentuar la dependencia del desarrollo económico interno hacia las restricciones en el sector externo, y que volverá aleatoria en particular la evolución del proceso de industrialización, ya que tal proceso con dificultad se desarrollará a partir de los bienes de consumo menos elaborados para alcanzar en forma progresiva los diversos grados de la pirámide productiva hasta llegar a los bienes de capital.

Estamos de acuerdo con quienes sostienen que una política de sustitución de importaciones destinada a economizar y/o proporcionar mayor cantidad de divisas deberá tomar en cuenta la sustitución de importaciones no sólo en el campo de la industria sino también en el de la agricultura, la pesca, la producción de energía, la ampliación de la marina mercante y otros medios de transporte internacional, el aprovisionamiento del sector de servicios (desde el turismo hasta la actividad bancaria y de seguros).

Apoyamos las posiciones de los autores para quienes es un error reducir la estrategia de la industrialización (aun teniendo en cuenta el objetivo de resolver el problema de la escasez de divisas) a la falsa dicotomía de la industrialización sustitutiva de importaciones e industrialización orientada primordialmente hacia la exportación, y consideran preferible un ataque directo a la industrialización, lo cual obligaría a planear no sólo los sectores industriales que se establecerían sino también la preparación profesional de la mano de obra y la formación de empresarios y gestores, la implantación de toda una gama de infraestructura (energía, transportes, comunicaciones, etc.), lo que significará la elaboración de planes globales e integrados de desarrollo económico y social a largo plazo.

Admitimos que la ISI, como resultado de la política cambiaria y de la política proteccionista en que se apoya, haya provocado ciertas distorsiones en la estructura productiva industrial de los países latinoamericanos, en la medida en que no sólo desalentó la orientación de las inversiones hacia la exportación sino que también discriminó en favor de las industrias de bienes de consumo final y en contra de las industrias de bienes intermedios, así como de bienes de capital. En nuestra opinión, la ISI favorece efectivamente la diversificación excesiva del sector de los bienes de consumo; la instalación de capacidad de producción no utilizable en muchos sectores y de unidades demasiado pequeñas en sentido técnico y económico en otros sectores; la adopción irracional (en la perspectiva de los intereses sociales, aunque no en la perspectiva de los intereses de cada empresa) de tecnologías intensivas en capital y muy dependientes de la importación tanto de bienes de capital como de materias primas y de productos intermedios, lo que va en contra de la deseable integración vertical del tejido industrial.

Consideramos que la ISI, en la medida en que estimuló la importación de bienes de capital y condujo a una dispersión de los recursos de varios sectores, dificultó y desalentó el desarrollo de tecnologías nuevas o la adaptación de técnicas adecuadas a las condiciones específicas de cada país y tiene alguna responsabilidad en el carácter *dependiente* de la industrialización ocurrida en varios países latinoamericanos.

Reconocemos que el comportamiento de la ISI en el campo del empleo significó una mayor concentración del rendimiento y, por lo tanto, un factor inhibitorio del crecimiento del mercado interno. En los países que experimentaron auténticas revoluciones industriales, la ampliación del mercado interno acompañó al desarrollo industrial y fue un elemento decisivo en la transformación de las formas de producción y el mejoramiento de la productividad. En cambio, el crecimiento económico de los países latinoamericanos se ha traducido en la ampliación y diversificación de los consumos de lujo de una pequeña minoría, de modo que el mejoramiento de la productividad se asociaba con la introducción de nuevos procesos de fabricación y de nuevos productos, necesarios para la dinámica de un crecimiento económico que tiene como paradigma las pautas de consumo de los países capitalistas dominantes.

Si la industrialización hubiese alimentado una ampliación progresiva del mercado interno, habrían aumentado las posibilidades de desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo corriente y habría sido más fácil extender el ámbito de sustitución de importaciones hacia los sectores de bienes intermedios y de bienes de capital. La producción nacional de bienes de consumo duraderos sería practicada más tarde, cuando lo permitieran los niveles de rendimiento medio y de capital acumulado per cápita, y no como una estrategia destinada a la supuesta "saturación" del mercado interno provocada por la ISI, sino que en realidad permitió responder (y ampliar) a la demanda de la minoría de la población que se queda con la parte del león del ingreso nacional.

La verdad es que las tecnologías cuya utilización ha sido estimulada por la ISI se encuentran íntimamente asociadas con un estilo de desarrollo que excluye a la mayoría de la población de los beneficios del crecimiento y que implica un enorme desperdicio de recursos. "En efecto —como señala Celso Furtado—, la necesidad de elevar en forma permanente el coeficiente de capital en el sector que produce para la minoría integrada al proceso imitativo, impide una difusión más amplia del progreso tecnológico (innovaciones en los procesos productivos) en los segmentos marginados de la economía dependiente."⁵⁹

Los mecanismos propios de la ISI no pueden explicar por completo los resultados perversos de la industrialización en América Latina

Las observaciones anteriores ponen en claro algunas de las limitaciones de la ISI, pero también prueban, en nuestra opinión, que muchas de las deficiencias, fracasos y frustraciones atribuidos a la ISI son mucho menos una

consecuencia de su propia naturaleza o de las políticas que en general la enmarcan y la soportan, que de las circunstancias históricas de la expansión del capitalismo en América Latina y de las condiciones impuestas por una "sustitución forzada de las importaciones" (A. Foxley).

Bajo la influencia de la crisis de los treinta, la segunda Guerra Mundial y diversas situaciones de estrangulamiento del sector externo, pero también por la fuerza de la convicción de que *la industrialización* resolvería todos los problemas de los países subdesarrollados, las circunstancias presionaron para la enorme aceleración del proceso de desarrollo industrial y de una acentuada diversificación en las estructuras industriales, ocurrida en el espacio de dos o tres decenios, sin posibilidad de una adecuada planeación del desarrollo.

Desde luego, esta *aceleración* del proceso de la ISI⁶⁰ significa que la industrialización transcurre sin que, previamente o siquiera al mismo tiempo, se hayan verificado transformaciones estructurales en la agricultura y en las actividades artesanales del tipo de las que ocurrieron en los países europeos que se industrializaron primero o, más recientemente, en Japón. Esta circunstancia influyó mucho al desencadenar contradicciones, distorsiones y limitaciones de diverso orden, que caracterizan el proceso de industrialización en América Latina, acelerado en virtud de la necesidad de responder a ciertos embotellamientos, pero generador, él mismo, de nuevos y quizá más acentuados embotellamientos.

Sin embargo, lo cierto es que la ISI, como una estrategia de industrialización, no puede ser responsabilizada por la ausencia de las transformaciones estructurales mencionadas, en particular por la falta de una verdadera "revolución agrícola". La preservación de la estructura agraria de tipo colonial se explica por la conjugación de los intereses de las oligarquías tradicionales de los países latinoamericanos y los intereses dominantes en las viejas y nuevas "metrópolis" capitalistas, así como por la ausencia de transformaciones internas que puedan equipararse a una revolución burguesa.

Esto explica el modo de inserción de los países de América Latina en el esquema de la división internacional capitalista del trabajo como países exportadores de productos primarios, con las consiguientes y consabidas limitaciones del desarrollo en esos países. Por otra parte, la naturaleza de las economías exportadoras de productos primarios determinó el nivel de rendimiento y la estructura de la distribución del rendimiento, lo cual explica la estructura de la demanda —que marcó, desde el principio, la orientación de la ISI— y ayuda a comprender también la escasa atención prestada a la agricultura productora de alimentos.

Por otro lado, una política sustitutiva de importaciones —que evitara o redujera las distorsiones que a través de la historia acompañaron a los procesos de ISI— requeriría la existencia de "empresarios innovadores" de tipo schumpeteriano, capaces tanto de superar la perspectiva actual de una visión estática del mercado interno y/o la estructura de las importaciones existente en un momento dado, como de igualar las oportunidades que se presentan en una perspectiva de largo plazo.

En ausencia de tales empresarios, el Estado trataría de desempeñar muchas de las funciones que en el transcurso de la historia corrieran a cargo de los "empresarios schumpeterianos". Y el Estado desempeñó de manera efectiva en muchos casos el papel de actor principal en el proceso de industrialización. Sólo que aquí debemos de tomar en cuenta lo que Hirschman llama "la distribución del poder de los países latinoamericanos", es decir, una correlación de fuerzas en el seno de las clases dominantes (y, por lo tanto, en las estructuras del poder político) en países donde la burguesía industrial no consiguió nunca una posición hegemónica en el terreno económico, social o político.

Bajo estas condiciones, los autores aceptan que en el plano político habrían sido imposibles las soluciones que requirieran la realización de reformas agrarias, una definición clara de los programas de apoyo a la industria y la implantación de planes de desarrollo económico a largo plazo. La ISI se pudo implantar porque no requería alteraciones económicas, sociales ni políticas, semejantes a las que acompañaron a las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX, y porque en el plano técnico se limitó prácticamente a la manipulación de las tasas de cambio y los aranceles, el control de las importaciones y otras medidas proteccionistas.

Debe decirse, por otra parte, que muchos de los excesos y desvíos ocurridos en el marco de la ISI —los efectos perversos de la industrialización que llevan a Celso Furtado a hablar, refiriéndose a Brasil, del "modelo brasileño de subdesarrollo"—⁶¹ son inseparables de la utilización de capitales extranjeros y del papel decisivo de las inversiones directas de las grandes empresas multinacionales. Pero estos aspectos no necesariamente son resultado de la sustitución de importaciones, sino que se explican a partir de las deficiencias internas del proceso de acumulación de capital y por la inexistencia de una burguesía nacional lo bastante fuerte y organizada como para encabezar el proceso de desarrollo capitalista, apoyada en un poder político controlado por ella en forma hegemónica.

En última instancia, entendemos que los resultados negativos de la industrialización en América Latina no pueden explicarse en principio por los mecanismos propios de la sustitución de importaciones. Tampoco pueden considerarse como *insuficiencia* del desarrollo capitalista de América Latina (insuficiencia superable por medio de la continuación del proceso de desarrollo capitalista), o como *perturbaciones* o *anomalías* ocurridas en el proceso de desarrollo (quizá *normales* en todos los procesos de crecimiento y susceptibles de corrección a medida que el propio desarrollo va asegurando mejores condiciones para el funcionamiento adecuado de los mecanismos del mercado). Más bien, esos resultados negativos deben ser entendidos como una consecuencia de la expansión del capitalismo y de las características asumidas por ella a través de la historia, en particular desde el punto de vista de la inserción de las economías latinoamericanas en el sistema capitalista mundial.

Creemos que esto es también el resultado del análisis de Celso Furtado sobre el "modelo brasileño", en el cual concluye que, cuando queremos identificar las causas de la difusión desigual y relativamente lenta del pro-

greso técnico durante el proceso de industrialización de América Latina, “en seguida percibimos que se trata menos de anomalías que de procesos adaptativos a condiciones estructurales bien definidos de la economía capitalista internacional”, condiciones estructurales que se “derivan del control del progreso tecnológico y del poder financiero ejercido por las grandes empresas internacionales” y que “operan, por una parte, en el sentido de concentrar recursos en áreas prioritarias y, por otra parte, en el sentido de homogeneizar las pautas del consumo a escala mundial”.⁶²

El fracaso de los proyectos nacionalistas de desarrollo

La falla de la ISI como estrategia de desarrollo fue más sentida por los defensores de la ideología nacional-desarrollista, común en América Latina en los años cincuenta, quienes habían convertido la industrialización (y en el contexto histórico que siguió a la Gran Depresión y después a la segunda Guerra Mundial, la sustitución de importaciones se impone como la estrategia más adecuada —o más fácil de ejecutar— para promover la industrialización) en la panacea capaz de resolver todos los problemas de los países subdesarrollados. Se esperaba que la industrialización fuese la clave para el desarrollo económico y social de América Latina, que rompiera la rigidez estructural impuesta a las economías exportadoras de productos primarios por la “especialización” establecida en el seno del capitalismo mundial, que propiciase un ritmo acelerado de crecimiento económico que asegurara la estabilidad financiera interna y el equilibrio externo que abriera amplias oportunidades de empleo a una población en constante crecimiento, que provocase una mejoría del nivel de vida de las poblaciones y una distribución más igualitaria del ingreso, y que condujese a la afirmación de *economías nacionales* con la autonomía suficiente para formular sus propios objetivos de desarrollo y bastante capacidad para coordinar las decisiones de política económica en función de estos objetivos *nacionales*.

Manteniéndonos en el marco de América Latina, la experiencia de la industrialización —en particular la que ocurrió entre los dos decenios de fines del segundo conflicto mundial y mediados de los años sesenta— acabaría por producir efectos muy diferentes de los esperados. No se diversificó la composición de las exportaciones, sino que aun se acentuó, en cierta medida, la característica de los países de la región como exportadores de bienes primarios. Aumentó la dependencia en relación con las importaciones, volviéndose más dramáticas las restricciones resultantes de los déficit en la balanza de pagos, progresivamente agravados como resultado del surgimiento de nuevos factores de desequilibrio en los pagos exteriores de los países latinoamericanos. Se volvieron más frecuentes las situaciones de endeudamiento externo, más allá de todos los límites aconsejables. Se agravó la “desnacionalización” de la economía y pasó a las grandes empresas multinacionales —en alianza con la gran burguesía local— el control de la economía, la sociedad, la opinión pública y el propio Estado, poniendo en tela de juicio la idea de los *estados nacionales* que administran en forma

soberana sus economías nacionales y agrandando la brecha que separa a los países “subdesarrollados” de los países “desarrollados”.

El desarrollo industrial prácticamente no alteró las caducas estructuras agrarias, de modo que la agricultura continuó en su estado de atraso secular, debido al compromiso que pudo hacerse en un ambiente de adormecimiento de las masas urbanas en aras del *populismo*, olvidándose a las poblaciones campesinas y recurriendo a los regímenes de fuerza cuando el populismo comenzó a perder eficacia como ideología de contención, lo que se verificaría en algunos de los países que más avanzaron por el camino de la industrialización.

En lugar de sociedades *integradoras*, surgieron sociedades demasiado *excluyentes*, en las que se acentuaron las desigualdades en la distribución personal, funcional y regional del ingreso, y se acentuaron los problemas del *subempleo* y la *marginación*. En vez de sociedades políticamente abiertas, con regímenes democráticos consolidados, bajo el liderazgo de *burguesías nacionales* y con el apoyo de amplias clases medias, se multiplicaron los regímenes autoritarios, casi siempre defensores del liberalismo económico a la medida de los intereses del gran capital internacional.

Si podemos decir que los puntos culminantes de la curva ascendente de la “fiebre desarrollista” fueron la *Alianza para el Progreso* (a escala del continente americano) y la proclamación del *Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (a escala mundial), lo cierto es que el asesinato del presidente Kennedy puede simbolizar el fracaso de la Alianza, y que el Decenio de la ONU sería conocido como “el decenio de la decepción”.

Fue el fracaso de toda una concepción de desarrollo y el fin de las esperanzas cifradas en el desarrollo nacional independiente bajo el liderazgo de *burguesías nacionales* capaces de polarizar los *intereses nacionales* y de desempeñar un papel histórico progresista. La ISI terminó por ser transformada en el chivo expiatorio de todos los desencantos y frustraciones, sobre todo por aquellos que seguían tomando como un *dato* el modelo capitalista de desarrollo. A pesar de todo, la condenación de la ISI como estrategia de desarrollo salvaba al propio modelo.

Como reacción ante el fracaso de la industrialización, surgieron, en la discusión teórica latinoamericana, el concepto de la *dependencia* y la *teoría de la dependencia*, con base en los cuales se pretendía superar las deficiencias de la *teoría del desarrollo nacional* elaborada en los años cincuenta. En ciertos medios de izquierda germinó la creencia de que, en el plano de la acción política, la solución estaba en la revolución inmediata (había necesidad de provocar el surgimiento de dos o tres Sierras Maestras, de dos o tres Vietnam). Desde la derecha se fomentaron golpes militares en los países donde las ideas de independencia nacional representaran algún peligro (casi siempre exagerado, bajo la influencia de la “espiná” cubana) y, en el campo de las políticas de desarrollo se aprovechó el descrédito de la ISI y las críticas que le hacían incluso algunos de sus propios heraldos para lanzar la nueva “panacea universal” apoyada en el refuerzo del liberalismo económico y en las tesis de las ventajas relativas, concretada en las *Outward Looking Strategies*.

La ISI quizás haya cumplido con lo que se esperaba de ella

Por nuestra parte, si separamos la hipótesis de los modelos de desarrollo alternativos al desarrollo capitalista, pensamos que los resultados frustrantes y negativos de la industrialización latinoamericana “derivan principalmente —como señala Aníbal Pinto—⁶³ de condicionamientos históricos, institucionales y de dependencia y de dependencia externa, y no del significado, la validez o la naturaleza intrínseca de la llamada industrialización sustitutiva”. A pesar de las limitaciones y deficiencias antes mencionadas, es posible que la ISI haya logrado lo que se esperaba de ella. Los fracasos que le son atribuidos pueden muy bien ser meros indicadores de la imposibilidad de que los países subdesarrollados encontrarán, en el marco del capitalismo mundial, salidas adecuadas para un desarrollo económico y social armonioso y sostenido.⁶⁴

“Se esperaba que la industrialización cambiara el orden social —escribe Albert O. Hirschman—,⁶⁵ y todo lo que hizo fue ofrecer manufacturas.” Sin embargo, juzgamos que la ISI, a pesar de sus desvíos y limitaciones, hizo más que esto y tal vez también deba decirse que, si no correspondió a las expectativas de quienes esperaban todo de ella, no dejó de realizar algunos de los objetivos de política económica que se le asociaron: adecuar la demanda de divisas a las respectivas disponibilidades, definir criterios de prioridad para la utilización de las divisas existentes y crear las condiciones propicias para que tanto la industria como la economía en general pudiesen crecer a un ritmo superior al que derivaba históricamente de los límites resultantes del sector externo.

Pensamos que, en general, deberá reconocerse que la ISI falló en la resolución de los problemas de la balanza de pagos, tal vez no porque la industrialización se fuese desarrollando de acuerdo con una estrategia de sustitución de importaciones, sino porque se efectuó en condiciones históricas e institucionales que impusieron un ritmo en particular acelerado a la industrialización de América Latina e hicieron de las empresas multinacionales el principal agente de la industrialización.⁶⁶

Pero juzgamos indispensable que la ISI permitió, por lo menos en los países donde su desarrollo avanzó más una tasa de crecimiento del sector industrial, y aun del PNB, muy superior a la que resultaría de la mera capacidad de importación (la tasa de crecimiento de la economía supera a la tasa de crecimiento de las importaciones), al mismo tiempo que provocaba transformaciones relevantes de la estructura productiva y colocaba el mercado interno y las actividades orientadas a la satisfacción de sus necesidades en la posición de principales agentes impulsores del crecimiento económico.

La amplitud de la sustitución de importaciones

Tomando en cuenta la experiencia brasileña y dejando de lado los bienes de consumo corriente —cuya producción interna abastecía ya prácticamente el mercado nacional en 1949—, calcula Celso Furtado que la parti-

cipación de las importaciones en el abasto del mercado brasileño bajó de 40% en 1949 a 6% en 1964,⁶⁷ y Joel Bergsman señala que el valor de las importaciones totales de Brasil correspondía en 1947 —1949 a 16% del PNB, mientras que en 1960— 1962 había bajado a 8 por ciento.⁶⁸

El criterio más utilizado para medir la amplitud de la sustitución de importaciones sigue siendo el llamado *coeficiente de Chenery*, es decir, la relación existente entre el valor de las importaciones y el valor de la oferta total, considerando esta última como la suma de la producción nacional y las importaciones.⁶⁹ Diríamos entonces que ocurre la sustitución de importaciones si el coeficiente de Chenery baja y en la medida en que baje.

En el caso brasileño, el coeficiente de Chenery bajó continuamente desde 1948-1949 hasta los primeros años de la década de los sesenta, ya se consideren los productos industriales, ya se consideren por separado, los bienes de consumo, los bienes de consumo duraderos, los bienes intermedios o los de capital.⁷⁰

Algunos autores llaman *sustitución relativa de importaciones* aquella que se traduce en el refuerzo de la parte de la producción nacional en el conjunto de la oferta total del (de los) producto(s) considerado(s), independientemente del nivel absoluto de las importaciones.⁷¹ En este sentido, los datos antes mencionados muestran con claridad que por excelencia el campo de la sustitución relativa de importaciones fue, durante los años cincuenta, el de los sectores de bienes de consumo duraderos y el de los bienes de producción.

Por lo que se refiere a los bienes de consumo duraderos, también se realizó, además de la sustitución relativa de las importaciones, una muy amplia *sustitución absoluta o visible de importaciones*, medida por la reducción o desaparición de los productos considerados en el conjunto de las importaciones. Pero esta sustitución absoluta o visible ya no se registra en otros sectores, sobre todo en el de los combustibles y lubricantes, los bienes intermedios y los bienes de capital, en relación con los cuales se registra un aumento del quantum de las importaciones, particularmente acentuado en el caso de los combustibles y lubricantes, lo cual explica que el monto total de las importaciones brasileñas haya aumentado más de 40% entre 1948 y 1961, a pesar de la amplitud de la sustitución de importaciones ocurrida en el ínterin.⁷²

La misma conclusión de que se registró en Brasil una amplia sustitución de importaciones deriva del análisis de la evolución del *coeficiente de importación*, entendido como la relación existente entre el valor de las importaciones totales y el PIB. En efecto, a excepción del periodo de euforia de los precios en las materias primas provocado por la guerra de Corea, el coeficiente de importación bajó de forma regular a partir de 1947-1948.⁷³

La ISI, el desarrollo industrial y el crecimiento económico

Y no hay duda de que la sustitución de importaciones contribuyó en gran medida al crecimiento registrado en el sector industrial brasileño y a la alteración de las estructuras productivas. Bastará acudir al hecho del au-

mento en la producción interna durante los diez años transcurridos entre 1953 y 1962, cerca del doble del aumento de las importaciones.⁷⁴

En el mismo sentido apunta el hecho de que las industrias donde más incidió la sustitución de importaciones (industrias productoras de bienes de consumo duraderos y de bienes de producción) fueron aquellas cuya posición relativa se fue fortaleciendo a lo largo de los cincuenta, en lo que se refiere al volumen del empleo y, sobre todo, en lo relativo al valor agregado bruto.⁷⁵

Si se quiere tener una idea de la amplitud del desarrollo industrial ocurrido en Brasil durante los años cincuenta, bastará señalar que, tomando 1949 como base, el índice de la producción industrial en las industrias de transformación pasó de 80.3 en 1947 a 166.4 en 1955, 212.7 en 1958 y 271.8 en 1960, se registraron tasas de crecimiento particularmente elevadas en los sectores de productos químicos, metalúrgicos, electricidad, comunicaciones, transportes, etc., tasas bastante más elevadas que las registradas en las industrias productoras de bienes de consumo corriente (textiles, productos alimenticios, bebidas, etc.) Al mismo tiempo, el porcentaje de las industrias de transformación en el conjunto del ingreso nacional pasó de 21% a 34% entre 1947 y 1961, una evolución muy rápida si tomamos en cuenta que la industria de transformación de Estados Unidos pasó de 10 a 21% del ingreso nacional en el periodo de 60 años comprendido entre 1829 y 1889.⁷⁶

Profundizando un poco más en el análisis de la estructura industrial brasileña, se observa que la evolución verificada durante el periodo de referencia se puede sistematizar en estas cifras, referentes al porcentaje de la producción de las *industrias tradicionales* (alimentos, textiles, vestido, madera, tabaco, etc.), las *industrias intermedias* (minerales no metálicos, papel, cartón, hule) y las *industrias dinámicas* (mecánica, metalurgia, material eléctrico, material de transporte, química), en el conjunto de la producción de la industria de transformación:⁷⁷

	<i>ind. tradicionales</i> (%)	<i>ind. intermedias</i> (%)	<i>ind. dinámicas</i> (%)
1949	70	8	22
1958	52	10	38
1961	49	10	41

En el periodo de industrialización más intensa (1956-1962), el PNB real creció a una tasa media de 7.8% anual, pero la agricultura creció con más lentitud (5% anual), mientras que la tasa media anual de crecimiento de la industria alcanzó valores que los autores estiman entre 10 y 11%, bajando a 9.7% cuando se considera el periodo de 1949 a 1962, durante el cual la producción industrial se triplicó en términos reales.⁷⁸

La ISI y la importancia del sistema industrial que resultó de ella

De esta manera, el esfuerzo de sustitución de importaciones de productos industriales por la producción interna permitió que Brasil dispusiera, en los primeros años de la década de los sesenta, de un sistema industrial bastante diversificado, lo que condicionó el comportamiento global de la economía brasileña, no sólo en virtud de su peso en el ingreso nacional, sino también porque las inversiones industriales constituían el medio de penetración del progreso tecnológico; porque la industria representaba la principal fuente de los impuestos que alimentaban las recaudaciones del presupuesto federal, y sobre todo porque las actividades industriales pasaron a ser el factor determinante de la organización y el desarrollo de las actividades terciarias (en particular el sector financiero y el de los transportes), dependiendo de ellas también la agricultura (en especial el abastecimiento de abonos, plaguicidas, maquinaria agrícola y medios de transporte).

Algunos autores sostienen que la estructura industrial que resultó de la ISI aparece, en Brasil, "razonablemente bien equilibrada desde el punto de vista horizontal y desde el punto de vista vertical", sirviendo de base al desarrollo simultáneo de varias industrias —clientes unas de otras— las cuales aseguraron un acentuado dinamismo del desarrollo industrial, que fue mucho más allá de un simple desarrollo de *final touch activities*.⁷⁹

Celso Furtado afirma también que "al inicio de los años sesenta, Brasil se transformó en un país industrializado (...) donde la oferta de productos industriales finales y de sus insumos principales de origen industrial surgía en nueve décimas partes de la producción interna, y el propio proceso de formación de capital no dependía ya de las importaciones de equipo técnico en forma muy distinta a la observada en ciertos países considerados industrializados".⁸⁰

Sin dejar de reconocer el acierto de este análisis, no podemos dejar de señalar los graves desequilibrios que caracterizaron el desarrollo ocurrido en la secuencia de la ISI. Además del agravamiento de los desequilibrios regionales, ya acentuados en el contexto del espacio brasileño, son particularmente negativos los resultados obtenidos en términos de desequilibrios sociales y sectoriales.⁸¹

Por lo que se refiere al primer aspecto, no podrá pasarse por alto la acentuación de las desigualdades en la distribución del ingreso, el aumento del empleo industrial a un ritmo inferior al del aumento del empleo (o del subempleo) agrícola; el incremento de la población "marginal", sobre todo en los grandes centros urbanos; el elevado grado de monopolización registrado en algunos sectores, etcétera.

En lo relativo a los desequilibrios sectoriales, el proceso de desarrollo resultante de la ISI ocurrió sin ninguna modificación de las estructuras agrarias y las funciones de producción en la agricultura, donde aumentó la producción sobre todo a costa de la incorporación de nuevas áreas de cultivo, ya que la productividad por trabajador agrícola se mantuvo prácti-

camente constante durante los cincuenta, en cuyo periodo aumentó casi 100% la productividad de la industria.

Ma. da Conceição Tavares señala también la falta de complementariedad tecnológica y económica en el seno de la misma industria de transformación, lo que ocasionó una capacidad excedente en las industrias productoras de bienes finales y una capacidad insuficiente en las industrias de producción intermedia (metalurgia y química básicas, caucho, papel, etcétera).

Por último, se mencionan ciertos desequilibrios estructurales resultantes del desfase existente entre los crecientes requerimientos de mano de obra calificada y la escasez de los medios destinados al desarrollo de la educación y la formación profesional; el desfase entre el rápido crecimiento industrial y la deficiente expansión de cierto tipo de infraestructuras, sobre todo en lo referente a la capacidad de producción instalada y la falta de crecimiento del mercado interno y/o la diversificación de las exportaciones.

Los inconvenientes de la nueva estructura de importaciones

Uno de los aspectos considerados más importantes por los autores es el de la alteración en la estructura de las importaciones. Confirmando el esfuerzo hecho en el sentido del desarrollo industrial, se observa que la parte de los bienes procesados en forma industrial bajó de cerca de 85% en 1949 a cerca de 69% en 1962, en el valor en dólares de las importaciones brasileñas. En cambio, se registró un aumento en el peso de las materias primas sobre el total de las importaciones, en esencia como resultado del aumento en las importaciones de petróleo bruto, incluidas en el renglón de combustibles y lubricantes.⁸² Este sector registró el mayor incremento en su participación sobre las importaciones totales entre 1948 y 1962 (de cerca de 13% a más de 22% de las importaciones totales), habiéndose mantenido más o menos estable la parte de las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital, en valores cercanos respectivamente a 40 y 30% de las importaciones totales, mientras que las importaciones de bienes de consumo final, que representaban cerca de 17 o 18% de las importaciones totales en 1948, no pasaban de 7 u 8% en 1962.⁸³

Tal estructura significa, además, que la economía brasileña vio agravada, como resultado de la ISI, su dependencia externa en caso de dificultades en la balanza de pagos. En efecto, el grueso de las importaciones (92 a 93%) pasó a ser constituido por las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital.

Antes de la ISI, la reducción en la capacidad de importación y la consiguiente reducción de las importaciones afectaba fundamentalmente al consumo (en buena parte, los consumos lujosos de las élites dominantes).⁸⁴ Después de la ISI, la reducción en las importaciones es casi imposible en el sector de los bienes de consumo final, ya sea porque se trata, por regla general, de bienes de consumo esenciales, o porque siendo una parte pequeña de las importaciones totales, su reducción ayudaría poco a aliviar las

eventuales dificultades en la balanza de pagos. Por esa razón, es ahora más probable que las crisis de la balanza de pagos acaben por provocar la baja en la producción de las industrias existentes, la disminución del ingreso y el empleo, y/o acaben por afectar de manera negativa el establecimiento de industrias nuevas y la propia tasa de crecimiento global de la economía.

A pesar del esfuerzo de sustitución de importaciones realizado en los sectores de bienes de consumo duraderos y de los bienes intermedios, los autores señalan que la preservación de una capacidad de importación que permitió mantener un margen algo superior a 30% de las importaciones totales destinado a nuevos bienes de capital sólo fue posible por el aumento de las inversiones extranjeras y el creciente endeudamiento externo, tendencia que la nueva estructura de las importaciones vendría a agravar aún más.⁸⁵

LA ISI Y LA CRISIS BRASILEÑA DE 1962-1967

Dijimos antes que la mayoría de los autores consideran que la ISI terminó, en Brasil, durante los primeros años del decenio de los sesenta. Y dijimos también que en 1962 se inició una crisis en la economía brasileña, que continuaría hasta 1967.

Como es natural, los argumentos de los autores no coinciden cuando explican esta crisis económica. Pero algunos de ellos, la conectan directamente a las características de la propia ISI,⁸⁶ destacando entre ellos las tesis del estancamiento, de acuerdo con las cuales la crisis iniciada en 1962 es resultado natural del agotamiento de las posibilidades de desarrollo mediante la sustitución de importaciones, que se caracterizaría, con exactitud, por una tendencia al estancamiento a largo plazo.

Las explicaciones a corto plazo

En la explicación de la crisis de 1962-1967 sobresalen algunos factores de corto plazo, ya sean políticos o económicos.

Los medios afines a los futuros gobiernos militares (y el propio PAEG) y los autores más conservadores (W. Baer, A. Kafka, M. H. Simonsen y H. S. Ellis, por ejemplo) defienden que la crisis económica iniciada en 1962 es una crisis de inversión provocada por la agitación política y social que caracterizó al periodo Goulart, la cual habría disuadido a los inversionistas, en particular a los extranjeros.⁸⁷

Lo cierto es que, a pesar de la ruptura de negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, entre 1959 y 1961 no ocurrió ninguna disminución del flujo de inversiones directas y de empréstitos privados provenientes del extranjero. No estaban amenazados entonces los intereses de las empresas multinacionales instaladas en Brasil, los que han determinado en sustancia la evolución del financiamiento externo de la economía brasileña. Con el gobierno de Goulart, más que la crisis económica, que entonces se declaró abiertamente, parece haber sido la amenaza de cambio de las "reglas del juego" aplicables al capital extranjero la que determinó la reacción de los medios políticos y financieros de los países capitalistas acreedores de Brasil

(en particular en Estados Unidos). Esa reacción se tradujo en el bloqueo de las negociaciones del financiamiento compensatorio de la deuda externa brasileña (reiniciadas en 1961-1962), la reducción de la entrada de capitales extranjeros y el aumento de los envíos de beneficios hacia el exterior del país.

En efecto, entre 1959 y 1962 casi se duplicó la salida de capitales luego de las inversiones realizadas por extranjeros en periodos anteriores, al mismo tiempo que en 1962 el servicio de la deuda externa absorbía cerca de un tercio del valor de las exportaciones brasileñas. La presión de las dificultades en la balanza de pagos permitió que los sectores más nacionalistas hicieran aprobar, en septiembre de 1962, una ley en cuyos términos se haría el cálculo de porcentajes de beneficios que podían remitirse al extranjero sólo sobre la base del capital inicialmente invertido en Brasil, eliminando de dicho cálculo el valor de los beneficios reinvertidos.

Este hecho y otros (en particular, el incremento de las relaciones comerciales con los países socialistas) irritaron al gran capital multinacional y al gobierno de Estados Unidos. Y no hay duda de que contribuyeron a que las inversiones extranjeras bajaran de un promedio de 100 millones de dólares en 1959-1961 a cerca de la mitad en 1962-1963, lo cual por sí solo representa una reducción de 5% en la inversión total, a lo que debe sumarse el valor de las inversiones nacionales complementarias que no se hicieron.⁸⁸

Otros autores señalan ciertos factores coyunturales de tipo económico, y toman en cuenta las sequías de 1963-1964, que obligaron al racionamiento de la energía eléctrica en la región industrial centro-sur del país, así como las heladas y sequías de esos mismos años, que provocaron bajas considerables en la producción agrícola.

Por otra parte, se menciona que el hecho de ser muy elevada la participación de la producción nacional en la formación del capital fijo explicaría que el frenamiento de la inversión a partir de 1961-1962 repercutiese internamente con gran vigor, debido a los efectos del multiplicador negativo, sobre todo porque no se practica ninguna política de promoción de las exportaciones.⁸⁹

Se argumenta también que el gobierno permitió en 1962-1963 grandes aumentos de la demanda global, que se toparon con la incapacidad de respuesta de la oferta, en virtud del estrangulamiento de las importaciones: a ello se debe que la aceleración de la inflación haya coincidido con el virtual estancamiento en la tasa de crecimiento de la economía.⁹⁰

Otros autores (como Celso Furtado) se refieren a las consecuencias negativas de la reforma cambiaria de 1961 (sobre todo en términos del derrumbe de las recaudaciones fiscales) y las dificultades del gobierno en la obtención de financiamientos externos.

Algunos otros señalan también las consecuencias recesivas de la política de estabilización ensayada en el *Plan Trienal* del gobierno de Goulart y practicada, después del golpe militar de 1964, en el ámbito del PAEG, con base en la contención de los gastos públicos, la restricción del crédito y el

garrote salarial, dentro de una estrategia antinflacionaria ausente en la reducción de la demanda global.⁹¹

En una perspectiva a corto plazo se colocan todavía, en cierto modo, quienes afirman que la raíz de la crisis se encuentra en el derrumbe de la inversión, explicado no por la falta de oportunidades de inversión, o la deficiencia de medios de financiamiento y otros factores de orden económico, sino a partir de las condiciones generadas por la agudización de la lucha de clases.⁹²

Las tesis sobre el "agotamiento" o la "exhaustividad" de la ISI

Sin embargo, a principios de los años sesenta, la idea de que la ISI había agotado sus posibilidades de desarrollo en la mayoría de los países de América Latina fue una tesis muy popular entre los economistas latinoamericanos, en especial los ligados a la CEPAL.⁹³

Desengañados con el "optimismo" de los primeros años del decenio de los cincuenta —según el cual la industrialización (por la vía de la sustitución de importaciones) produciría por sí sola una demanda creciente capaz de alimentar la continuación del ritmo inicial del proceso de crecimiento generado por ella—, muchos autores y la propia CEPAL pedían, apenas iniciados los sesenta, que se pusiera término a la ISI.

Entendiéndose que la posibilidad de sustitución se reduce a los sectores en los que las importaciones realizadas superan las dimensiones mínimas requeridas para que resulte rentable la producción de los bienes respectivos, a veces se argumenta que, pasada la etapa "fácil" de la sustitución de importaciones, se agotarían los sectores en los que resulta viable la sustitución, concibiéndose el "agotamiento" de la ISI a la semejanza del agotamiento de un recurso natural disponible en cantidad limitada (es lo que Albert O. Hirschman llama un "naive exhaustion model").

Otros invocan el argumento de que, alcanzándose niveles muy bajos del coeficiente de importación al final de la referida *fase fácil* de la ISI ésta llegaría a su límite porque ya no habría más importaciones por sustituir.⁹⁴

Algunos otros aún aducen que, una vez satisfecha la demanda latente y "reprimida" por las dificultades de la importación, ocurriría la "saturación" de los mercados internos de los bienes de consumo corriente, como resultado del *agotamiento* del proceso de la ISI en la gran mayoría de los países. Esto sucede sobre todo porque —como se admite con frecuencia— la dimensión mínima económicamente rentable de las unidades productivas va en aumento a medida que pasa, por medio de los *backward linkage effects*, a estadios de producción más avanzados. Se admite también que, con la producción interna de ciertos bienes, sean menores las importaciones de insumos necesarios para su producción. Para quienes así piensan, las probabilidades de que las importaciones excedan la dimensión mínima rentable de las unidades productivas disminuirán en forma progresiva y acelerada a medida que se expanda la industrialización en sentido vertical, lo que significará, en la perspectiva de este "seminaive exhaustion model", un rápido agotamiento de las posibilidades de seguir por la vía de la ISI,

en especial en los países más pequeños y de mercado interno efectivo y potencial más reducido.⁹⁵

Ma. da Conceição Tavares escribió en 1963 un estudio donde expone en forma sistemática la tesis cepalina del agotamiento de la ISI como mecanismo inductor de la inversión y del crecimiento económico, en relación con la economía brasileña.⁹⁶

Considerada la ISI como una estrategia de respuesta a los estrangulamientos resultantes del sector externo, la autora sostiene haberse agotado ya (en 1963) su dinamismo, de modo que con dificultad se concibe un nuevo periodo de desarrollo basado en la misma estrategia, y señala la realidad brasileña para demostrar la necesidad de una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

Esto es así porque, presentando Brasil uno de los más bajos coeficientes de importación en el mundo capitalista, los bienes que en 1963 integraban el total de las importaciones brasileñas sólo podrían ser sustituidos por la producción interna a costa de inversiones con una elevada relación capital-producto, lo cual significaría, por lo menos a corto plazo, un freno para el crecimiento de la economía. En estas condiciones, las tasas de expansión del periodo de auge de la ISI sólo podrían mantenerse si se alcanzaran tasas de inversión muy superiores a las tasas históricas.

Por otra parte, Ma. da Conceição Tavares señala algunos problemas relacionados con la demanda y que se refieren a la cuestión de saber dónde surgiría el estímulo para realizar las sustituciones que estaban por hacerse, en particular de bienes de capital.

El estrangulamiento externo funcionaría como inductor del proceso de desarrollo en la medida en que había, al interior, una demanda de bienes de consumo satisfecha por medio de las importaciones; la propia sustitución de estas importaciones por producción nacional expandía el mercado interno de los bienes que ahora se producían en el país y generaba una demanda derivada de bienes de capital y de productos intermedios, que se traducía en un nuevo estrangulamiento externo, lo que conducía a una nueva oleada de sustituciones, y así en lo sucesivo.

Simplemente, cuando el total de las importaciones se reduce a los bienes de capital, materias primas y productos intermedios, y cuando las industrias de bienes de consumo ya agotaron la "reserva de mercado" que tenían garantizada por el estrangulamiento externo, éste ya no actuaría como elemento inductor de la inversión.

Ahora bien, la posibilidad de una sustitución de importaciones se confinaría casi sólo, en el Brasil de entonces, a los bienes de capital. Ma. da Conceição Tavares pregunta de dónde provendría, en estas condiciones, la sustitución de la importación de tales bienes por la producción interna, puesto que se trata de bienes de demanda derivada, cuya sustitución no se justifica por sí misma.

Una vez agotada la reserva de mercado, la expansión de las industrias más dinámicas de bienes de consumo perdió su velocidad inicial, creciendo ahora en función de la tasa de crecimiento del ingreso y de la expansión del mercado interno. Por otra parte, tratándose de industrias nuevas,

la demanda de bienes de capital sería reducida para la demanda de bienes de capital, por lo menos a corto plazo.

Bajo estas condiciones, la continuidad del proceso de crecimiento en un marco de estrangulamiento externo sólo podría basarse en una *demand autónoma de bienes de capital*. De ahí se deriva la conclusión de la autora en el sentido de que "sólo el sector público, con su peso relativo dentro de la economía, tiene capacidad para ejercer una demanda autónoma capaz de oponerse a las tendencias negativas que surgen del agotamiento del impulso externo".⁹⁷

Las tesis del estancamiento (los conceptos de Celso Furtado)

Se debe a Celso Furtado (en un estudio publicado en 1966⁹⁸) el enunciado más explícito y riguroso de las tesis del estancamiento, de acuerdo con las cuales el "agotamiento", la "terminación" del proceso de crecimiento por medio de la ISI —agotamiento inherente a la propia lógica interna de sustitución de importaciones— llevaría consigo necesariamente una situación de estancamiento estructural (secular) de la economía.

En la fase en que la sustitución de importaciones se confina a los bienes finales de consumo, la producción interna de estos bienes se ve estimulada por el hecho de que existe una demanda previa, reservada a la producción nacional, como resultado de las medidas adoptadas en el marco de la ISI, que provocan un aumento de los precios relativos de los productos importados e incluso impiden la importación de muchos de ellos.

Considerando la hipótesis de una oferta ilimitada de mano de obra, la posibilidad de una utilización intensiva de los equipos en dos o tres turnos de trabajo diario permitiría aumentar bastante la producción con base en inversiones complementarias de monto reducido. De aquí resultaría una relación producto-capital elevada y creciente.

Al mismo tiempo, admitiendo —como lo hace Celso Furtado— una tasa de salarios estable y determinada por el nivel de vida prevaeciente en el sector precapitalista, el aumento de la relación producto-capital se traduciría en un aumento rápido de la tasa de beneficio en las industrias sustitutivas de importaciones, lo cual a su vez contribuiría a que "se transfirieran del sector exportador al sector industrial cantidades crecientes de recursos financieros y de capacidad empresarial".

El aumento de la producción, del empleo o del ingreso, así como la baja del precio relativo de los bienes producidos en el país, permitirían en esta fase el crecimiento del mercado de los bienes de consumo corriente. Paralelamente, el aumento de las tasas de beneficio y el reforzamiento de la concentración de los ingresos que de ahí derivan generan un aumento de la demanda de bienes de consumo duraderos (provenientes de la importación), proveyendo también los recursos necesarios para la importación de los equipos y los productos intermedios indispensables para la continuación de la sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente.

Los defensores de la ISI a principios de los años cincuenta admitían que la industrialización, por sí sola, generaría una demanda que garantizaría la

permanencia del ritmo inicial del crecimiento económico inducido por la sustitución de importaciones, proporcionando condiciones propicias para el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva instalada y para un desarrollo continuo y autosostenido.

La idea de que la industrialización y el desarrollo económico podrían ocurrir sin necesidad de transformaciones estructurales más o menos profundas en la economía y la sociedad, facilitó la aceptación de la ISI por la oligarquía latinoamericana. Pero la ausencia de dichas transformaciones estructurales acabó por no mejorar o por acentuar las muy concentradas normas de distribución del ingreso heredados del periodo colonial y de la fase de exportación de bienes primarios, impidiendo la creación de un mercado amplio —socialmente integrado—, aumentando el peso relativo de la demanda diversificada de los grupos de ingresos altos en el conjunto de la demanda total, y restringiendo poco a poco el conjunto de las sustituciones posibles y rentables a los bienes de consumo duraderos de elevado valor unitario y a los bienes de capital.

En lo relativo a la fase de sustitución de importaciones de estos bienes, Celso Furtado hace hincapié en el elevado coeficiente de capital por trabajador que caracteriza a las industrias que los producen. Admitiendo que la tasa de beneficio tiende a volverse uniforme en las diversas industrias —sólo bajo este supuesto se explicaría, según el autor, que nuevos capitales hubiesen sido atraídos por industrias muy inferiores en lo que respecta a la tasa de beneficio de la inversión— y admitiendo también una tasa salarial sensiblemente idéntica en todas las ramas industriales, Celso Furtado concluyó que la relación producto-capital será tanto más baja cuanto más elevado sea el coeficiente de capital por trabajador.

Por otra parte, las reducidas dimensiones de los mercados internos y la ausencia de medios adecuados de financiamiento de las ventas de los bienes de capital explicarían que la producción interna de estos bienes se vuelva rentable cuando las presiones ejercidas sobre la capacidad de importación y las dificultades en la balanza de pagos obliguen a reducir los “subsidios” a la importación de bienes de equipo, provocando un alza considerable de los precios relativos de estos bienes. De aquí surgiría también una tendencia hacia la disminución de la relación producto-capital, lo que —siempre en el supuesto de salarios estables— se traduciría en una reducción de las tasas de beneficio, dejando así de lado la hipótesis de un aumento en la tasa de ahorro, susceptible de compensar la baja de la productividad del capital (disminución de la relación producto-capital).

Podrían obtenerse otras conclusiones del hecho de que, en esta fase de la ISI, las inversiones se concentraran en industrias caracterizadas por un coeficiente de capital-trabajo más elevado. En efecto, si la creación de un nuevo puesto de trabajo requiere ahora un volumen de inversión mayor, de aquí se deriva que, considerando estables el volumen de la inversión y la tasa salarial, la parte que se atribuirá a los beneficios del capital aumentará en relación con la masa salarial, sin necesidad de ningún aumento en la tasa de beneficio. Esta mayor concentración de los ingresos, resultante de la elevación del coeficiente de capital-trabajo, contribuiría a su vez a un

comportamiento deficiente de la demanda de bienes producidos en sectores de elevada relación producto-capital, limitando las inversiones de estos sectores (no sólo el sector industrial productor de bienes de consumo corriente, sino también la agricultura productora de alimentos), y a una consolidación de la orientación de los recursos productivos hacia el sector productor de bienes de consumo duraderos, destinados a satisfacer la demanda de las minorías ricas y caracterizados por una baja relación producto-capital. Por lo tanto, su acción se traduce en efectos bastante semejantes a los que resultan de la introducción de procesos tecnológicos, economizadores de mano de obra.

Así se acentuaría la tendencia hacia la regresión de la relación producto-capital en el conjunto de la economía, circunstancia que se vería agravada por el surgimiento de elevados márgenes de capacidad ociosa en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos (resultantes de la combinación de la pequeñez de la demanda interna de tales bienes y la indivisibilidad tecnológica de los equipos necesarios para su producción, que exigen una dimensión mínima del mercado, superior a la existente en los países latinoamericanos).

En resumen, la tesis del estancamiento pretende demostrar que, una vez alcanzada cierta fase de su desarrollo, la ISI presenta un elevado coeficiente de capital-trabajo, una concentración más acentuada del ingreso y deficiencias resultantes de la reducida dimensión del mercado interno, de donde se deriva una disminución de la relación producto-capital que, admitiendo la estabilidad de la tasa salarial, provocaría una reducción de las tasas de beneficio y, por consiguiente, un derrumbe de la propensión a invertir y, en último término, un derrumbe del ritmo de crecimiento y el estancamiento económico de raíz estructural.

Ésta es una tesis que aparece estrictamente ligada, en la obra de Celso Furtado, a su interpretación del *estilo de desarrollo* que caracterizó el proceso de la ISI en Brasil. Como resultado del modo en que se procesó y continúa procesándose la transferencia de tecnología de las grandes “metrópolis” capitalistas a los países subdesarrollados, el “desarrollo” verificado difiere del que caracterizó a las revoluciones industriales de los países que hoy exhiben un elevado nivel de vida. En estos casos, en efecto, el proceso de desarrollo consistió en un proceso de *diversificación*, mediante la introducción de productos nuevos, y de *difusión* de estos productos entre la gran masa de consumidores, lo que requirió la distribución generalizada de los frutos del progreso técnico y de las economías de escala.

Por el contrario, gracias a la posición dominante de las empresas multinacionales en los sectores “dinámicos” de la industria y a la correspondiente actuación de las clases dirigentes nacionales y del aparato del Estado, la ISI se tradujo, en Brasil y en el conjunto de América Latina, en la adopción de estructuras de producción, de tecnología y de pautas de consumo que requirieron la concentración de los recursos disponibles en la inversión orientada hacia la *diversificación* y el *refinamiento* del consumo de una escasa minoría de ricos, en perjuicio del proceso de difusión antes mencionado. Esto mismo exigió una marcada concentración del ingreso y se tra-

dujo en el crecimiento lento de las industrias productoras de bienes de consumo corriente y en la existencia de un gran margen de capacidad ociosa en las industrias que producen para la minoría.

Éstos serían, para Celso Furtado, factores estructurales que ayudarían a explicar la depresión de 1962-1967, en virtud de que un "modelo" donde la acumulación del capital reduce la creación de empleos en los sectores dinámicos y exige una concentración tan fuerte del ingreso, acaba por volverse incapaz de generar el flujo de demanda requerido por su funcionamiento normal. El "éxito" alcanzado por Brasil en el campo de la industrialización tendría como contrapartida el hecho de que Brasil es el país donde el desarrollo benefició, proporcionalmente, a un menor número de personas y creó vivas tensiones sociales, que no podrían dejar de ejercer una influencia negativa sobre el proceso de desarrollo, constituyendo uno de los obstáculos que impiden la continuación de la ISI como estrategia de desarrollo económico.⁹⁹

Apreciación crítica de las tesis sobre el "agotamiento" de la ISI

Las mencionadas tesis sobre el agotamiento de la ISI no han sido aceptadas pacíficamente.

Por lo que se refiere al llamado "naive exhaustion model", es evidente que los estrechos límites que confiere a la ISI no tiene ninguna consistencia, ya que la propia producción interna de ciertos bienes hasta ahora importados produce un efecto de ingreso que va aumentando el mercado interno y volviendo viable la producción nacional de otros bienes de consumo final, al mismo tiempo que, por la fuerza de los *backward linkage effects*, se van creando las condiciones propicias para el establecimiento de nuevas industrias productoras de equipo técnico y de productos intermedios hasta ahora importados. Ese efecto de ingreso se traduce en nuevas oportunidades de inversión que por lo menos demoran el "agotamiento", y los efectos del encadenamiento hacia atrás tienden a hacerla desaparecer.

No faltan tampoco los argumentos para cuestionar la tendencia al agotamiento contenida en el aludido "seminave exhaustion model".¹⁰⁰ Es discutible, desde luego, el supuesto de que la mínima dimensión rentable de las unidades de producción aumenta siempre a medida que se avanza hacia etapas superiores de la producción. Es conocido, por otra parte, el efecto de irradiación de ciertas industrias de tecnología avanzada (la industria automotriz es el ejemplo citado con mayor frecuencia), traducido en la creación de varias industrias productoras de piezas, accesorios, ciertas máquinas y equipos, casi siempre sobre la base de empresas pequeñas y medianas.

Por otro lado, se observa que la dimensión económica mínima es por lo normal grande en industrias productoras de bienes intermedios destinados a la producción de un conjunto relativamente vasto de productos acabados (por ejemplo, vidrio, acero, papel), lo cual significa que las importaciones necesarias de tales bienes intermedios son en total (muy) superiores al volumen de esos bienes que deberían importarse si se atendiese sólo

al núcleo de las industrias establecidas en la(s) primera(s) fase(s) de la ISI. Esta "products convergence", característica del proceso de producción industrial, permite extender la sustitución de importaciones al campo de los bienes intermedios, incluso en los sectores que requieren una elevada escala de producción. Es importante asegurar un desarrollo adecuado de las diversas industrias, clientes de tales "bottleneck industries"; proteger como es debido el mercado interno de los bienes producidos por ellas; intentar, en último término, una política orientada hacia la exportación de excedentes eventuales no asimilados en el país.¹⁰¹

Si es cierto que la existencia de estas "bottleneck industries" pone de manifiesto la mayor facilidad de la prosecución de la ISI, en la secuencia de vigorosos *backward bottleneck effects* en los países grandes (como Brasil y México en América Latina), también lo es que el aprovechamiento correcto de la *products convergence* antes mencionada, por medio del establecimiento de una estructura productiva industrial integrada de manera adecuada, permite liberar a la ISI de la fatalidad de un agotamiento de sus potencialidades estrictamente derivada de los límites estrechos del mercado y la elevada dimensión mínima requerida para el funcionamiento rentable de ciertas actividades.¹⁰²

Por lo que corresponde al argumento de la CEPAL, en el sentido de que la ISI llegará a su fin porque ya no hay más importaciones por sustituir, debemos observar que en Brasil, por ejemplo, las importaciones representaban en 1961 todavía cerca de 7% del PNB, lo cual significa que a principios de los sesenta aún habían amplias posibilidades de sustitución de importaciones.¹⁰³

Sin embargo, este argumento de Nathaniel Leff no tiene fundamentos, porque olvida la composición del total de las importaciones, constituido en gran medida por combustibles, materias primas y bienes de producción, difícilmente sustituibles por la producción interna, por lo menos a corto plazo (además de que quizá no existieran en el país los combustibles y las materias primas importadas).

Por otra parte, el argumento en cuestión no rebasa la visión estática de la realidad, lo que constituye, desde nuestro punto de vista, la debilidad decisiva de la tesis enunciada, que acaba con la posibilidad de extender y profundizar la sustitución de importaciones con base en determinadas alteraciones económicas y sociales.

En cuanto al argumento de la "saturación" de los mercados de los bienes de consumo corriente, es evidente que, ante la realidad de los países de América Latina, carece de sentido argüir que el mercado se encuentra ya "saturado", habiéndose agotado las posibilidades del aumento en la producción interna de los bienes. En efecto, no puede confundirse la realidad de los países capitalistas desarrollados, donde el aumento del ingreso medio va acompañado de la difusión generalizada de este tipo de bienes (y donde, por ello mismo, se justifica la invocación del principio de la declinación de la elasticidad-ingreso de la demanda de tales bienes a medida que va aumentando el nivel del ingreso medio), con la realidad de los

países latinoamericanos, donde sólo se puede hablar de "saturación" en relación con una pequeña parte de la población.

Una política de transformaciones económicas y sociales en la agricultura, y de redistribución de los ingresos en general, permitiría agrandar sin dificultad el mercado de bienes de consumo corriente por medio de la incorporación de nuevos consumidores, sobre todo porque había una *brecha* reducida entre el ingreso medio y el precio de tales bienes. Así se extendería y profundizaría la sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente, teniendo en cuenta las ventajas de un mercado más amplio, lo que facilitaría el paso a la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de equipos, aunque no se eliminaran por completo los riesgos y las limitaciones derivados de los desequilibrios en la balanza de pagos.

En favor de la idea del agotamiento de la ISI se invoca también, como vimos, que después de la fase de expansión rápida de la actividad industrial, en que las industrias nuevas sustituyen a las importaciones hasta entonces efectuadas, la tasa de crecimiento tiende a disminuir y a mantenerse al nivel de la tasa, relativamente lenta, del crecimiento de la demanda interna.

Parece claro, sin embargo, que este punto de vista pasa por alto varias posibilidades de asegurarse un buen ritmo de aumento de la demanda. Desde luego, si las industrias establecidas fuesen bien seleccionadas, si pudieran ser consideradas como verdaderas "industrias nacientes", la protección que se les concede permitirá su desarrollo hasta que se vuelvan industrias capaces de agrandar el mercado por medio de las exportaciones.

Por otra parte, la demanda de determinado producto considerado no tiene que ser fija para cada nivel del PIB. Puede tratarse de productos cuya demanda sea elástica en relación con el precio. De este modo, si después del periodo de aprendizaje la industria en cuestión pudiera aumentar su productividad y bajar los precios, la demanda interna podría continuar aumentando a buen ritmo.

Superada la primera fase, la demanda puede ser estimulada por diversos medios, que van desde la publicidad y el mejoramiento de la red de distribución hasta el desarrollo del sistema de ventas en abonos y la concesión de facilidades de crédito al consumo (esto es lo que ha acontecido, por regla general, en la industria automotriz).

A esto se suman las posibilidades abiertas por los esquemas de integración económica regional entre varios países y por la redistribución del ingreso en favor de los más pobres —si se quiere desarrollar las industrias capaces de satisfacer las necesidades de la mayoría—, o en favor de las minorías ricas —si se quiere proseguir un estilo de desarrollo basado en la producción de bienes de consumo duraderos, imitador del paradigma de las "sociedades opulentas".

Por último, se pueden mencionar las reformas agrarias y otras acciones susceptibles de promover la incorporación, a la economía de mercado, de amplias capas de la población.¹⁰⁴

Crítica de la tesis de estancamiento estructural. La crisis de 1962-1967 como crisis cíclica que señala la transición hacia una nueva fase de acumulación capitalista

Por lo que se refiere específicamente al "modelo" desarrollado por Celso Furtado, pensamos que no resiste las críticas formuladas en el excelente estudio de Ma. da Conceição Tavares y José Serra.¹⁰⁵

Desde luego, podrá decirse que la evolución de la relación producto-capital es más un resultado del proceso económico que un elemento relevante en el proceso de toma de decisiones de inversión por parte de los empresarios, de modo que no parece adecuada para explicar la dinámica de una economía capitalista.

Por otra parte, Celso Furtado basa su análisis en el supuesto de la igualdad de las tasas de beneficio de las diversas empresas, una hipótesis que no parece corresponder con la realidad de los países subdesarrollados o semindustrializados (como Brasil y otros países de América Latina a principios de los años sesenta), caracterizados por una marcada heterogeneidad tecnológica. Lo cierto es que las tasas de beneficio son siempre más elevadas en los sectores industriales más avanzados en el aspecto tecnológico. En efecto, aun cuando presentan una relación producto-capital más baja, la tasa de explotación de la mano de obra tiende a ser mayor porque, dada la naturaleza oligopólica de esos sectores y las características tan competitivas del mercado de trabajo, las ganancias de la mayor productividad resultante del avance tecnológico no se trasladan a los salarios ni a los precios. Como consecuencia, se da un aumento en los primeros y una reducción en los segundos.¹⁰⁶

La conclusión de que la relación producto-capital disminuye inevitablemente a medida que se eleva el coeficiente de capital-trabajo, olvida el avance técnico incorporado en general a los equipos nuevos, más eficientes y por ello ahorradores de capital, en el sentido de que requieren una menor cantidad de capital por unidad de producto, lo que compensa en alguna medida la declinación de la relación de producto-capital.

Aunque se entienda que el progreso técnico es en esencia economizador de mano de obra, siempre podrá decirse que la relación de producto-capital sólo se reducirá, como resultado del aumento del coeficiente de capital-trabajo, si el aumento de la productividad del trabajo fuese menor que el aumento de la dotación de capital por trabajador. Incluso en esta hipótesis, el excedente destinado a la inversión puede no disminuir, y aun aumentar, si aumenta en suficiente medida el excedente sustraído a la fuerza de trabajo. La evolución del crecimiento económico dependerá entonces de que ese excedente se concrete o no en nuevas inversiones.

Podrá decirse también que el modelo de Celso Furtado no toma en cuenta los efectos que sobre la relación producto-capital se derivarán de las economías externas inherentes a un sistema económico dotado de la infraestructura y del grado de integración necesarios para permitir, como en el caso de la hipótesis de Celso Furtado, el establecimiento de industrias de bienes de consumo duraderos y de bienes de producción. Asimismo,

mo, tampoco toma en cuenta los efectos dinamizadores que puedan resultar del aumento de la demanda de bienes de consumo duraderos provocado por la agudización de la concentración de los ingresos.¹⁰⁷

En términos generales, podemos concluir que los aspectos negativos resultantes del carácter *excluyente* de la mayoría de la población, que caracterizan el estilo de desarrollo que acompañó a la ISI en la experiencia histórica, no significan que tal estrategia sea poco viable en términos económicos, en el sentido de que sea incapaz de proporcionar altas tasas de crecimiento, y mucho menos que conduzca a situaciones de *estancamiento estructural*. La recuperación del crecimiento acelerado en Brasil, a partir de 1967-1968, confirma esta opinión. Aunque se desenvuelva de modo cada vez más desigual, acentuando la exclusión social, las desigualdades regionales y el atraso de determinados sectores económicos en que se refiere a los niveles de la productividad, el capitalismo brasileño pudo generar en su seno suficientes estímulos para mantener el dinamismo y la capacidad de expansión. "En este sentido —escriben Ma. da Conceição Tavares y José Serra—¹⁰⁸ podría decirse que mientras el capitalismo brasileño se desenvuelve de manera satisfactoria, la nación, la mayoría de la población, permanece en condiciones de gran privación económica, y eso debido en gran parte al dinamismo del sistema o, mejor dicho, al tipo de dinamismo que lo anima."

En nuestra opinión, es correcto que se compare la crisis por la que atravesaron Brasil y otros países latinoamericanos en cierta fase del proceso de industrialización por las características que revistió la ISI. Sin embargo, creemos que los partidarios de las tesis del estancamiento erraron al atribuir la naturaleza del estancamiento secular a una crisis de carácter cíclico, que representaba apenas una situación de transición hacia *un nuevo esquema de desarrollo capitalista*.

NOTAS

¹ Antes de los años cincuenta, y en algunos países incluso durante los años cincuenta, las medidas que se traducían en una sustitución de importaciones eran dictadas en buena parte por adversas circunstancias externas, que obligaban a restringir o prohibir las importaciones y a proteger las industrias nacionales, con el fin de afrontar las dificultades en la balanza de pagos, sin que fuesen utilizadas como instrumentos concientes de promoción de la industrialización (cfr. S. Robock, pp. 528-529; D. Felix [4], pp. 55-57, y C. Lessa, pp. 449-450).

Por lo que se refiere a Argentina, los autores consideran que el periodo más intenso de la industrialización por sustitución de importaciones fue el de los dos decenios que mediaron entre 1930 y 1950. Aunque no existen datos acerca de la eventual sustitución de importaciones verificada en los últimos decenios del siglo XIX, el proceso de sustitución de importaciones se señala ya a partir de la primera Guerra Mundial: el coeficiente medio global de las importaciones (entendido como la relación existente entre el valor de las importaciones totales y el PIB) bajó de 29.4% en el periodo de 1900-1914 a 23.8% en el periodo de 1919-1929 (véase J. Pablo, pp. 54-55). Durante el periodo de 1930-1950, la producción industrial aumentó 70%, a pesar de la baja en las exportaciones a la tasa media anual de 1.5%. Como resultado de este desarrollo industrial por la vía de la ISI, el peso de la industria en el PIB pasó de 20% en 1930 a 32% en 1950, mientras que el peso del sector primario bajó de 30 a 18% (véase M. Ikonicoff [2], pp. 70-71).

² Véase antes, p. 121 y ss.

³ Véase R. Prebisch [3], pp. 14-15.

⁴ Véase H. Bruton [2], pp. 124-128.

⁵ Véase A. Hirschman [1].

⁶ Podría decirse que este concepto de estrategia ya se da por supuesta en la tesis de Rosenstein-Rodan sobre el *Big Push*, así como en los modelos de W. A. Lewis y Ragnar Nurkse que se basan en el "disguised unemployment", y también en la concepción del "Critical Minimum Effort" de H. Leibenstein.

⁷ Es evidente que puede haber sustitución de importaciones en el ámbito de los productos agrícolas, prosiguiéndose entonces la sustitución de importaciones por medio del desarrollo de la agricultura. Del mismo modo, podrá haber sustitución de importaciones si en cierto país se descubre petróleo u otros minerales, que pasan a satisfacer las necesidades internas, prescindiendo de la importación. Y podrá hablarse igualmente de sustitución de importaciones —por lo menos en el sentido del desarrollo de actividades internas que permitan el ahorro de divisas— en el ámbito de los servicios (por ejemplo, creando una compañía aérea o desarrollando la marina mercante de tal modo que se reduzca el pago de fletes a entidades extranjeras por el transporte de personas y, sobre todo, de mercancías). Pero fue un tipo de *estrategia de industrialización* que se concretó en la sustitución de importaciones. A ella nos referiremos en el texto.

Señalaremos también que la sustitución de importaciones, incluso cuando se relaciona con la industrialización, puede ocurrir sin ser resultado de políticas dirigidas hacia la consecución de ese objetivo. Vimos antes que, de acuerdo con la mayor parte de los autores, la sustitución de importaciones que ocurrió en América Latina luego de la Gran Depresión fue mero "sub-producto no intencional" (Carlos Lessa) de políticas que esencialmente trataban de defender el nivel del ingreso y del empleo y/o de atenuar dificultades en la balanza de pagos. Del mismo modo, durante las dos guerras mundiales se desarrollaron en América Latina ciertas industrias sólo porque no se podían obtener sus productos en los mercados internacionales. En otros casos, el hecho de que empezaran a producirse ciertos bienes en un país (evitando así las importaciones) puede ser sólo el resultado de la estrategia de expansión de cualquier empresa multinacional atraída por la existencia de materias primas o de mano de obra barata, por cualesquiera ventajas de localización, por la dimensión del mercado del país, etc., sin que para ello sea determinante la política adoptada por el país en cuestión. La sustitución de importaciones también puede ser resultado del establecimiento de ciertas industrias en determinado país, como consecuencia de motivaciones relacionadas con una idea de prestigio na-

cional o con razones de defensa y seguridad, y no como consecuencia directa del objetivo de la sustitución de importaciones (tal es el caso, citado por algunos autores, de la creación del complejo siderúrgico de Volta Redonda, en Brasil, a mediados del decenio de 1940).

⁸ Véase C. Furtado [11], pp. 23-24.

⁹ Véase C. Furtado [4], p. 218.

¹⁰ En este sentido, entre otros, H. Bruton [2], pp. 127-128, y E. James, pp. 89-90. Podrá decirse incluso que, para el conjunto de la economía, la sustitución de importaciones es el resultado del comportamiento de varios sectores de actividad, distintos de la industria, de modo que el coeficiente medio global de la importación normalmente utilizado refleja muchos otros elementos que no tienen nada que ver con el desarrollo de la industria. Éste es un aspecto que no puede dejarse de lado cuando se pretende estimar la dimensión de la sustitución de importaciones realizada por medio de la ISI (véase S. Robock, pp. 530-535).

¹¹ Véase P. Guillaumont [1], pp. 169-170 y [2], p. 325, quien destaca la necesidad de distinguir entre la sustitución de importaciones mediante la producción local para cada bien demandado en el mercado interno, y la sustitución de demandas con diferente contenido de importaciones.

Para ilustrar lo incorrecto de las definiciones de la sustitución de importaciones por medio de la variación del coeficiente global de importación, Guillaumont da el ejemplo de Mauritania. Entre 1959 y 1964, el coeficiente de importación disminuyó 14%, pero esta disminución no se debe en modo alguno a una sustitución efectiva de las importaciones, sino que resulta de una gran disminución en la tasa de inversión, porque en ese periodo se terminó la inversión (con un elevado componente importado) orientada hacia la construcción de una vía férrea que conecta cierta zona minera con el mar.

¹² P. Guillaumont [1], p. 179, da el ejemplo de la India entre 1951 y 1963. Durante este periodo, la estructura productiva experimentó una modificación profunda, que se tradujo en el aumento de la participación de los bienes de capital en el valor agregado bruto industrial, de 6% en 1951 a 21% en 1963. En virtud de que el sector de producción de bienes de capital tiene un coeficiente de importación más elevado que el de otros sectores, la alteración de la estructura productiva provocó un aumento en el coeficiente de importación de cada uno de los sectores industriales, incluido el sector de bienes de capital (véanse mayores detalles en P. Desai).

¹³ A manera de ejemplo, pueden citarse los casos de México y Brasil: el valor en dólares (de 1960) de las importaciones mexicanas casi se triplicó entre 1929 y 1960, a pesar de que el coeficiente de importación bajó de 14.2 a 7.3%; en el caso de Brasil, el coeficiente de importación bajó de 11.3% en 1929 a 5.8% en 1960, aunque casi se duplicó el valor de las importaciones en dólares (véase S. Robock, pp. 532-533).

¹⁴ Incluso en sus fases más "cerradas", la ISI apareció siempre en los textos de la CEPAL como un antecedente indispensable para una posterior apertura, por parte de las economías, hacia el exterior (véase CEPAL [8], p. 35). En todos los textos de la CEPAL o de autores ligados a ella, se afirma que el control de las importaciones y otras medidas restrictivas de naturaleza idéntica, quizás adoptadas en el marco de la ISI, no trataban de reducir las relaciones de comercio con el exterior (al contrario de lo que acontece normalmente cuando los países del "centro" adoptan medidas de ese tipo), sino que trataban de resolver problemas de desequilibrio externo, haciendo que el nivel de las exportaciones se mantuviera dentro de los límites de la capacidad efectiva de importación, al mismo tiempo que se trataba de racionalizar la utilización de las divisas disponibles, definiendo ciertas prioridades de acuerdo con criterios económicos y sociales que no se identificaban con ninguna idea de reducción del valor de las importaciones, sino que buscaban una tasa de desarrollo interno, basado en la industrialización, superior a la que resultaría si el desarrollo continuase sujeto a las limitaciones derivadas del sector externo.

¹⁵ Véase Ma. da C. Tavares [1], p. 39.

¹⁶ Sin rechazar en lo absoluto esta idea, Aníbal Pinto afirma que la primera fase de la ISI fue "la auténtica fase de la industrialización sustitutiva" (véase A. Pinto [5], p. 484). En su opinión, cuando la ISI se extendió hacia los bienes de consumo duraderos, éstos casi no figuraban (o no figuraban en absoluto) en el conjunto de las importaciones del periodo anterior, ya sea porque las limitaciones de la capacidad de importación prácticamente impedían su importación o porque se trataba de bienes inexistentes en el periodo anterior (televisores,

por ejemplo). De esta manera al producirse esos bienes en el país, no podría hablarse de una *sustitución de importaciones en sentido estricto*. Los bienes de consumo duraderos no tenían una demanda preexistente, satisfecha en el pasado mediante importaciones que la producción interna viniera a sustituir. Estos consumos son "hijos legítimos de una 'demanda anticipada' y del efecto de imitación. Por esa razón, más que responder a una demanda preexistente, tales consumos 'crean' su propia demanda."

¹⁷ Esto es lo que A. Hirschman [4], p. 4, llama "industrialization through final demand linkage". En el capítulo II analizamos esta problemática, teniendo presente la historia de la industrialización en América Latina y, en particular, en Brasil.

¹⁸ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 42-43; A. Hirschman [4], pp. 6 y ss.; J. Mello, pp. 94-95; J. Datas-Panero, pp. 38-40, y CEPAL [8], pp. 33-34 (en este estudio, la CEPAL considera todavía una cuarta fase de la ISI, el periodo de "internacionalización de la economía latinoamericana", que abarca desde mediados de los años sesenta hasta el auge de 1973-1974, iniciándose una crisis en 1974-1975).

Por lo que se refiere a Brasil, la autoestimación de los autores creen que el periodo de crecimiento que va de 1956 a 1962 se distingue del periodo del *boom* económico iniciado en 1967 por el hecho de que el *boom* de los cincuenta tuvo en la sustitución de importaciones uno de sus estímulos básicos y una de sus consecuencias principales, revelada en la reducción continua del coeficiente de importación, mientras que en el periodo iniciado en 1967 se caracterizaría por una *desustitución de importaciones* o una *sustitución negativa de las importaciones*, revelada por el hecho de que el coeficiente de importación habría aumentado a partir de entonces (véase J. Serra [3], pp. 441-442, y A. Fernandes [3], pp. 114-115). Ma. da C. Tavares [5], p. 17, rechaza esta interpretación argumentando —con razón, en nuestra opinión— que la elasticidad de la demanda de importaciones de bienes de capital es cíclica y siempre superior a la unidad, en relación con la producción industrial corriente, y que lo ocurrido a partir de 1967 fue exactamente un marcado aumento en la tasa de inversión de la industria, lo que provocó al mismo tiempo un gran aumento en la producción interna de los bienes de capital y de las exportaciones.

¹⁹ "Se trata menos de *competir* con las importaciones —escribe C. Furtado [11], p. 24— que de aumentar una oferta que sufrió una contracción. Por lo menos así ocurrió en la primera fase, cuando la capacidad de importación permanecía deprimida."

²⁰ Véase A. Hirschman [4], p. 12.

²¹ D. Felix [3], pp. 384-385, hace énfasis en las consecuencias negativas de este agrandamiento precoz del abanico industrial (un fenómeno que no ocurrió en las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX).

²² C. Alejandro [2], pp. 108-116, presenta un análisis sinóptico de la bibliografía crítica sobre la ISI.

²³ Véase A. Pinto [8], p. 613.

²⁴ Véase S. Robock, pp. 525-526 y 537-538.

²⁵ Véase J. Datas-Panero, pp. 40 y 43. Se señala el ejemplo de Ghana como un caso clásico en que la ISI (adoptada mucho antes de que hubiesen surgido problemas de balanza de pagos, en el marco de una estrategia que destacaba la industrialización como el camino más seguro para garantizar la independencia económica de los países recién liberados del yugo colonial) fracasó porque se intentó, con base en ella, un *big push* en todos los frentes. Cuando surgieron problemas en la balanza de pagos, resultó imposible obtener las importaciones indispensables para el mantenimiento de un coeficiente razonable de utilización de la capacidad instalada, acentuándose todos los problemas derivados de una capacidad productiva ya excesiva, en función de la reducida dimensión del mercado interno. Véase W. Steel.

²⁶ Véase C. Alejandro [1], p. 495, y D. Felix [3], pp. 392-393, y [4], pp. 60 y ss.

²⁷ A. O. Hirschman deja de lado la hipótesis —normal en los países latinoamericanos— de que los ingresos y el poder de compra se concentran fuertemente en una reducida capa de la población, cuyos gastos de consumo representan una parte sustancial del consumo global y cuya demanda tiende a orientarse hacia bienes no esenciales, caracterizados con precisión por una elevada elasticidad-ingreso de la demanda.

²⁸ Véase A. Hirschman [4], pp. 5-6 y 17.

²⁹ Véanse Baer y Kerstenetzky [3], pp. 413-414 y 421.

³⁰ Celso Furtado tiene razón cuando afirma que la ISI "tiende a reproducir en miniatura ciertos sistemas industriales apoyados en un proceso mucho más amplio de acumulación de capital" y que esta miniaturización —que asume la forma de la instalación, en el país en cuestión, de una serie de subsidiarias de las empresas de los países del "centro"— refuerza la tendencia hacia la reproducción de las pautas de consumo de sociedades de ingresos medios mucho más elevados, con la consiguiente tendencia hacia la concentración del rendimiento (véase C. Furtado [15], pp. 27-28).

³¹ Por lo que se refiere al caso brasileño, véase Morley y Smith [2], pp. 120 y 126-134. De acuerdo con estos autores, las empresas extranjeras realizaron 42% de la sustitución de importaciones ocurrida en Brasil entre 1949 y 1962, mientras que las empresas públicas realizaron 11%. A estas empresas correspondió 40% del crecimiento del sector industrial.

³² Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 44-46, y A. Hirschman [4], pp. 17 y ss.

³³ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 44-47, y J. Datas-Panero, p. 40.

³⁴ Véase A. Hirschman [1], pp. 118-119, y [4], pp. 17-24.

³⁵ Véase H. Bruton [2], p. 136.

³⁶ Véase C. Furtado [4], p. 18.

³⁷ Véase A. Blair, pp. 235 y ss. Este autor analiza el caso de Brasil en el periodo de 1947 a 1961, concluyendo que el análisis estructuralista no se confirma en la realidad brasileña.

Por una parte, porque se pudo evitar que el crecimiento de las importaciones bajase a tasas inferiores a la tasa de crecimiento de la producción interna. El comportamiento favorable de la balanza comercial y la obtención de los medios de financiamiento compensadores (utilización de reservas de oro y divisas, apoyos concedidos por el FMI, empréstitos contraídos con los bancos extranjeros, postergación de los pagos de importaciones, etc.), evitaron los "import bottlenecks".

Por otra parte, se observa —de acuerdo con el autor— que los precios no subieron más en los sectores donde se registró la sustitución de importaciones: el aumento de la producción nacional habría ido acompañado, en la mayor parte de los casos, por una baja relativa de los precios.

Por último, Brasil mantuvo una tasa de cambio fija hasta 1953, adecuando la demanda de divisas a la oferta respectiva por medio del licenciamiento de las importaciones. De ahí que el índice de los precios de las importaciones en cruzeiros no haya aumentado entre 1947 y 1953, incluso habiendo bajado, gracias a la disminución de los precios en dólares. En virtud de que, entretanto, los precios internos subieron cerca de 80%, los precios relativos de las importaciones habrían bajado considerablemente en el periodo analizado (tomando 1950 = 100, el índice de evolución fue: 1947 = 192; 1948 = 180; 1949 = 141; 1951 = 100; 1952 = 94 y 1953 = 72).

La adopción del sistema de tasas de cambio múltiples en 1953, y la devaluación del cruzeiro como resultado, sostuvieron este proceso de baja de los precios relativos de las importaciones, pero el alza de los precios en cruzeiros de los productos importados no habrá sido superior al alza de los precios en general.

Andrew Blair niega así que pueda atribuirse a la ISI alguna responsabilidad en el desencantamiento del proceso inflacionario en Brasil.

³⁸ En América Latina, la participación del empleo de la industria de transformación en el conjunto del empleo no agrícola bajó de cerca de 35% en 1925 a 27% en 1960 (véanse Furtado y Maneschi, p. 181). En el periodo de industrialización más intensa, entre 1945 y 1960, 39.5% del aumento de la población activa fue absorbido por el sector de servicios, donde la producción por persona ocupada se mantuvo prácticamente estacionaria, mientras que en la industria transformadora se registraba un aumento medio anual de 3.1% y en la agricultura un aumento de 1.5% entre 1936-1940 y 1955-1960 (véase A. Pinto [2], p. 11).

De acuerdo con los datos de la CEPAL (véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 55-57 y 107-109), en el periodo de 1938-1948 creció el producto industrial de América Latina a una tasa anual de 5.8%, mientras que el empleo industrial crecía apenas 3.6% anual. Pero la situación empeoró en el periodo de 1953-1958: el producto industrial creció a una tasa media anual de 6.2%, mientras que el empleo industrial crecía apenas a una tasa de 1.6% anual. A pesar de que la participación de la industria en el PIB pasó, en América Latina, 18.9% en 1950 a 22.8% en 1964, el porcentaje de la población activa ocupada en la industria bajó, durante el mismo periodo, de 14.4 a 13.8% (véase J. Grunwald [3], p. 834). Si sólo consideramos la industria de

transformación, la situación se vuelve aún más clara: la producción creció a una tasa media anual de 9.7% entre 1954 y 1958, pero el empleo en el sector creció apenas a la tasa de 0.2% anual.

Desde otro punto de vista, el hecho de que haya bajado progresivamente, a partir de 1953, la participación de los ingresos del trabajo en el conjunto del valor agregado de la industria de transformación, confirma el mismo fenómeno e indica las consecuencias negativas de la ISI desde el punto de vista de la distribución del ingreso, de donde deriva la exclusión de la gran autoestimación de los trabajadores del acceso a las actividades más productivas que, por esa razón, están en condición de pagar mejores remuneraciones (véanse A. Pinto [2], p. 37; Ma. da C. Tavares [1], p. 109, y A. Fernandes [2], p. 262).

De todos modos, las soluciones apuntadas en general por los autores para absorber el volumen creciente de la mano de obra subempleada o desempleada nada tienen que ver con el modelo de sustitución de importaciones, con su abandono o modificación. Se trata de un proyecto de desarrollo diferente, que implica ante todo la realización de una reforma agraria (que permita el aumento de la productividad de mano de obra mediante el mejoramiento del uso de la tierra y no de tecnologías intensivas en capital) y la adopción de otro marco de prioridades para el desarrollo, lo que exigirla nuevas normas de distribución del ingreso y una adaptación de las estructuras productivas industriales.

D. Moravetz presenta una visión global de los estudios existentes acerca de las consecuencias, en el campo del empleo, de la industrialización en los países subdesarrollados.

³⁹ Véase O. Sunkel [6], pp. 587-589.

⁴⁰ Entre todos los países latinoamericanos que avanzaron más por el camino de la industrialización, los resultados más negativos en lo que se refiere a la evolución del empleo industrial se observaron en Chile y Argentina.

En Chile, el empleo industrial aumentó un poco más que la población total entre 1940 y 1952, pero en los años cincuenta la población ocupada en la industria se mantuvo prácticamente estacionaria.

En Argentina, la situación es todavía más extrema. El empleo industrial aumentó a una tasa anual de 6.4% entre 1939 y 1948, disminuyendo después a un ritmo de 2.5% anual entre 1948 y 1953; luego de un periodo de ligero ascenso (0.2% anual) entre 1954 y 1958, el empleo industrial tuvo una baja importante entre 1958 y 1960 (-6.2% anual), de modo que el porcentaje de la mano de obra ocupada en la industria bajó de cerca de 24% del total de la mano de obra en 1945-1949 a menos de 20% en 1960-1961.

Sólo México parece presentar una evolución más favorable del empleo industrial, con tasas de crecimiento medio anual de 3.9% durante los años cuarenta y de 4.3% durante los cincuenta. Pero dado el aumento de la población a una tasa superior a 3% anual durante los años cincuenta, el porcentaje de la población ocupada en la industria aumentó apenas de 13.8% en 1940 a 15.5% en 1960 (véase A. Pinto [2], pp. 11 y 16).

Algunos autores sostienen que el crecimiento de la mano de obra industrial en Brasil, en relación con el crecimiento de la producción, fue más bajo que en otros países subdesarrollados durante los años cincuenta (véase A. Fishlow [2], p. 351). En este sentido, podrá decirse que, mientras el número de personas ocupadas en la industria brasileña creció durante los cuarenta a una tasa media anual de 4.6% (un ritmo bastante más acelerado que el del aumento de la población total: 2.4% anual), el empleo industrial había aumentado durante los años cincuenta a un ritmo mucho menor (entre 2.5 y 2.8% anual), más lento que el crecimiento de la población total (3% anual) y mucho más lento que el crecimiento de la población urbana en el mismo periodo (5.4% anual). Por esa razón, el porcentaje de la población activa ocupada en la industria (incluida la construcción) bajaría de 17% en 1940 a 13% en 1960. Esto, a pesar de que la producción industrial creció a una tasa media anual cercana a 9% entre 1950 y 1960 y de 11% en el periodo de 1956 a 1961, y de que la participación de la industria entre el PIB aumentó de 15% en 1940 a 23% en 1960 (véanse C. Furtado [11], p. 32; J. Serra [3], p. 441; D. Huddle [4], p. 36 y [5], p. 520; A. Pinto [2], p. 12, y J. Grundwald [3], p. 834).

La tecnología traída por las empresas multinacionales se atribuyó al hecho de que al aumento de 10% en el producto industrial correspondió, en promedio, un aumento de apenas 2.8% en el empleo industrial, cifra muy baja cuando se compara con la tasa media de 7.8% encontrada para un grupo de países semindustrializados que incluye a Argentina, España, Grecia, Italia, Irlanda, México y Portugal (véase E. Bacha [2], p. 69).

La población ocupada en la industria aumentó 58% (contra 8% de aumento de la población ocupada en la agricultura) en el decenio de los cuarenta, mientras que en los cincuenta aumentó 29% (contra 41% de aumento de la población ocupada en la agricultura). Esta realidad es aún más acentuada si se considera sólo la industria de transformación, el sector más dinámico de la economía brasileña durante los años cincuenta: en el periodo de 1954 a 1958, el empleo creció apenas 0.2% anual, a pesar de que la producción aumentó, en este sector, a una tasa media anual de 9.7%; entre 1950 y 1963, el porcentaje de la población activa ocupada en este sector (incluida la construcción) bajó de 12.8 a 11.5% (véanse Ma. da C. Tavares [1], pp. 107-108, y A. Araoz, p. 409).

En el mismo sentido, Baer y Kerstenetzky [3], pp. 416-418, a partir de la comparación de datos relativos a 1950 y 1960, concluyen que la declinación de la participación de las industrias tradicionales en el valor agregado bruto del sector industrial fue mayor que el porcentaje de trabajadores empleados en estas industrias en el conjunto del empleo industrial. Por el contrario, el aumento de la participación de las nuevas industrias "dinámicas" en el valor agregado bruto del sector industrial fue superior al aumento del porcentaje de los trabajadores empleados en ellas.

De cualquier modo, la modernización de los sectores tradicionales afectó el volumen del empleo incluso en las industrias que más utilizaban mano de obra. Basta recordar que la industria textil ocupaba en 1959 menos trabajadores que en 1949 (véase A. Fishlow [2], p. 351).

41 Conviene destacar que, en un trabajo reciente que cubre un periodo mayor de 1950 a 1980, Tavares y Souza afirman que no fue lento el ritmo de la creación de empleos en las actividades modernas, por lo menos en Brasil, habiéndose registrado incluso cierta aceleración de su crecimiento en el periodo del gran *boom* económico de principios del decenio en los sesenta.

Como veremos más adelante, cuando abordemos la noción de la *marginalidad urbana* (capítulo v), los estudios más recientes no confirman las tesis "catastrofistas" que hicieron época en relación con la incapacidad de la industria instalada en los países latinoamericanos en materia de creación de empleos.

42 Las críticas formuladas contra la ISI por haber conducido a una devaluación de las exportaciones tradicionales provienen sobre todo de los adversarios de la industrialización, defensores de una especialización estricta de acuerdo con el principio de las ventajas comparativas (véase N. Leff [1] y [2]). Pero la idea de que la ISI se tradujo, de hecho, en una política de discriminación contra las exportaciones se encuentra en varios otros autores (véanse R. Prebisch [3], p. 5; O. Sunkel [5], p. 127 y [6], p. 583; C. Lessa, p. 473; N. Girvan, p. 864; Baer y Kerstenetzky [3], pp. 424-425; A. García [1], pp. 731 y ss.; A. Pinto [5], pp. 471 y ss.; B. Balassa [1], pp. 30 y 39-40, y C. Furtado [11], pp. 54-55).

43 Esto mismo aparece expuesto con toda claridad en algunos textos de la CEPAL (véase CEPAL [8], p. 35): "Es verdad, sin duda, que en el inicio del proceso no se tuvieron en cuenta las oportunidades de exportar manufacturas en el futuro ni se valoró ese elemento en la asignación de recursos o en la selección de actividades. En esto insistieron algunos críticos, quienes llegaron a suponer inclinaciones autárquicas en los promotores de la industrialización sustitutiva. Pero no se trata de eso. Lo cierto es que esas ocupaciones escapaban al marco histórico y objetivo en el que se situaba el problema, cuando lo que realmente estaba en juego era el propio objetivo de la industrialización [cursivas en el original]. Desde este punto de vista, es curioso o paradójico que tales críticas a veces provengan precisamente de quienes desconfiaban de la viabilidad o la conveniencia del objetivo central, o que se oponían a tal objetivo. Si unos pecaron de pesimismo o subestimaron la necesidad de abrir al exterior el esfuerzo industrial, no hay duda de que otros sufrían un claro escepticismo en relación con el propio imperativo y la viabilidad de la industrialización."

44 Algunos pretenden imputar a esta tendencia de la ISI hacia la subestimación de las exportaciones (si no es que para discriminar en su contra), el hecho de que la participación de América Latina en el conjunto de las exportaciones mundiales haya bajado de cerca de 11% en 1948 a poco más de 5% en 1970.

Sin embargo, Aníbal Pinto demostró que este fenómeno afectó a todos los países de la "periferia" porque el comercio de productos industriales (sobre todo entre los países del "centro") constituyó el factor de mayor dinamismo en el comercio internacional: en tanto que

el comercio de bienes primarios aumentó a una tasa de 5% anual entre 1956 y 1960, el comercio de productos industriales se incrementó, en el mismo periodo, a una tasa anual de 10%. Así se confirmaban, de paso, las tesis de la CEPAL y de los defensores de la industrialización en relación con las perspectivas poco favorables del comercio de productos primarios. Por otro lado, el hecho de que la participación de América Latina en el conjunto de las exportaciones de bienes primarios de los países de la "periferia" haya bajado ligeramente no sería una consecuencia de la ISI, sino que más bien se explicaría a partir del aumento del peso del petróleo en las exportaciones globales (mientras que en ese periodo en América Latina, sólo Venezuela exportaba petróleo en cantidades significativas), y de la ventaja obtenida por algunos países competidores gracias a acuerdos especiales con países industrializados, como los acuerdos preferentes en el ámbito de la Mancomunidad y el acuerdo celebrado entre la CEE y ciertos países de África (véase A. Pinto [8], pp. 816-818).

También D. Felix [4], p. 58, afirma (citando en su apoyo los estudios de otros autores) que no hay pruebas concluyentes de que la ISI sea responsable de la baja en la producción agrícola que pueda haber ocurrido en algunos países (entre 1930 y 1950, Chile, por ejemplo, pasó de ser exportador neto de productos agrícolas a importador neto), a causa de la disminución en la exportación de productos primarios o por la reducción de la parte del mercado mundial representada por las exportaciones de productos primarios de algún país (los estudios que se conocen no registran una evolución diferente de las exportaciones de estos productos, según se trate de países que apostaron a la industrialización o de países que se mantuvieron fieles a su papel tradicional de exportadores primarios).

Por lo que se refiere a Brasil, los datos disponibles indican una relativa estabilidad del valor de las exportaciones brasileñas en dólares en el periodo de 1947 a 1961. De esta manera, la ISI no implicó una reducción en la capacidad de importación de la economía brasileña. Por razones que no pueden imputarse a la ISI (relacionadas fundamentalmente con la *demanda* internacional de bienes primarios y no con su *oferta*), el *quantum* de las exportaciones bajó entre 1950 y 1958, pero en ese periodo los ingresos en dólares alcanzaron los valores más elevados, debido al aumento de los precios unitarios de los productos exportados por Brasil. A partir de 1959, el *quantum* de las exportaciones tradicionales brasileñas volvió a aumentar, alcanzando de nuevo los valores anteriores a 1950. Como el PNB creció en términos reales, a una tasa más elevada que la de las exportaciones, lo que ocurrió fue una baja en las exportaciones como porcentaje del PNB real: 1947 = 11.2%; 1951 = 13.7%; 1954 = 10.3%; 1957 = 7.9%; 1961 = 6.1% (véase A. Blair, p. 237).

Por otra parte, estudios recientes de Bela Balassa y de la FAO confirmaron que la baja elasticidad de la demanda de productos primarios (o de la autoestimación de ellos) no permite confiar en la posibilidad de aumentar las exportaciones de tales productos (véase T. Lowinger, p. 702). Además, los estudios empíricos relativos al comportamiento de las importaciones de una serie de bienes primarios (entre ellos el café, el cacao, el algodón y la lana, con un peso significativo en la estructura de las exportaciones de Brasil y otros países latinoamericanos, durante los años treinta) por parte de los grandes países capitalistas industriales (Estados Unidos, Canadá, Europa occidental), comprueban una tasa de crecimiento negativa de esas importaciones, en el periodo de 1952-1954 a 1962-1964, por razones que los países exportadores no podrían controlar (véase B. Cohen, pp. 337-339).

45 C. Furtado [11], p. 55.

46 Véase C. Lessa, p. 473. En 1959-1960, los productos industriales representaban apenas el 4% de las exportaciones totales de Argentina, 9% de las chilenas y 13% de las mexicanas. En América Latina, los productos industriales representaban, en 1934-1938, apenas el 1% de las exportaciones, manteniéndose en 2% durante 1946-1951 y en 4% en el periodo de 1955-1956 a 1961-1962 (véase J. Grunwald [3], p. 839).

47 Véase O. Sunkel [6], p. 581.

48 Véase O. Sunkel [5], p. 127.

49 Tomando el ejemplo de Argentina, Daniel Schydrowsky demuestra que el ingreso nacional (total y per cápita) podría haber sido de cerca de 15% mayor, en cada uno de los años de la primera mitad de la década de los sesenta, si la utilización de la capacidad industrial instalada hubiese llegado al 90%, en lugar de tasas que fluctuaron entre 55 y 67% (véase D. Schydrowsky, pp. 271-272).

50 Véase A. Pinto [5], pp. 482-483.

⁵¹ Véase O. Sunkel [6], pp. 582-583.

⁵² D. Keesing destaca las ventajas de la promoción de las exportaciones de productos industriales desde el primer momento del proceso de desarrollo industrial. Esta preocupación es lo que caracterizaría lo que el autor llama *outward-looking strategy*, en oposición con la *inward-looking strategy*, según la cual el desarrollo industrial se da en exclusiva hacia el mercado interno. De todos modos, Donald Keesing aclara que su defensa de una *outward-looking strategy* así entendida no debe confundirse con un ataque contra la sustitución de importaciones. Ésta ocurre siempre, ya sea que se ejecute deliberadamente o no, o bien porque las políticas adoptadas sean *inward-looking* o *outward-looking*.

De acuerdo con la perspectiva de Donald Keesing, el hecho de que determinado país adopte una *outward-looking strategy* no significa que ese país apueste fuertemente a la exportación de manufacturas, como *engine of growth* o como un medio para obtener las importaciones indispensables para el desarrollo del país. En su opinión, el volumen de las exportaciones puede mantenerse a un nivel muy reducido mientras no se alcance una fase más avanzada de la industrialización, y las ganancias pueden ser muy modestas en términos del ingreso agregado o de las divisas obtenidas. Pero tales resultados no ponen en tela de juicio las ventajas de la *outward-looking strategy*, las cuales consisten en beneficios indirectos derivados de la promoción de exportaciones desde las primeras etapas del proceso de industrialización. Estos beneficios, en última instancia, se reducirán a una intervención gubernamental menos frecuente que la permitida (o requerida) por la *inward-looking strategy*, debido a que la ausencia de intervención del gobierno, en el marco de una estrategia que no prescindiera de la exportación de manufacturas, está limitada por las exigencias de la preservación de la competitividad internacional y por las convenciones comerciales y las sanciones que restringen los métodos de promoción de las importaciones. Sin embargo, ambas estrategias revelan la falta de confianza en el *laissez-faire* y en los principios del libre comercio. La *outward-looking strategy* se orienta hacia la promoción de las exportaciones industriales desde las primeras fases de la industrialización, mediante todos los medios internacionalmente tolerados, pero sin pasar por una fase de elevado proteccionismo. La *inward-looking strategy* deja de lado toda intención de conquistar, desde el principio, mercados externos para sus productos industriales y hace de la sustitución de importaciones la piedra angular de su política comercial, promovida por medio de elevados aranceles protectores, controles de cambio, restricciones cuantitativas, subsidios, licencias, etcétera.

En resumen los beneficios mencionados por Donald Keesing se traducirían: 1) en el mejoramiento de los recursos humanos, derivados del *learning by doing* y de los efectos del aprendizaje (*learning effects*) derivados del contacto y de la competencia con otros países, que conducen al desarrollo de los recursos humanos de modo compatible con las exigencias del desarrollo económico (por el contrario, el proteccionismo excesivo que caracteriza a la *inward-looking strategy* fomenta la corrupción y permite descuidar el mejoramiento de la productividad); 2) la comunicación y el comercio con países más avanzados facilita la penetración, a los países en desarrollo, no sólo de las máquinas y los equipos sino también de los conocimientos en el campo de la tecnología y la organización empresarial; 3) la exportación permite aprovechar las ventajas inherentes a la producción masiva y a un mercado más amplio; 4) disminuyen los perjuicios que pueden ser consecuencia de una amplia y sistemática intervención gubernamental, ya que tal intervención es más moderada en el caso de la *outward-looking strategy*, y 5) si tuviera éxito la exportación de productos industriales, ello podría ayudar a reducir las limitaciones derivadas del "foreign-exchange bottleneck".

⁵³ Véase A. Pinto [8], pp. 621-623. Por lo que se refiere a la integración del espacio económico latinoamericano, el propio Raúl Prebisch propone, en un memorando de 1970, que se vaya más allá de la política de libre comercio entre los países latinoamericanos (aunque defiende tal objetivo, consagrado en la ALALC) y se avance hacia la integración económica (una preocupación presente en el Pacto Andino), a fin de crear el espacio económico adecuado para el establecimiento de *empresas multinacionales latinoamericanas* que serían financiadas por las instituciones internacionales de crédito (véase R. Prebisch [5], pp. 114-115 y 260-261).

Sin embargo, por lo que se refiere a las propuestas de integración económica regional de América Latina, otro autor ligado a la CEPAL advierte sobre la posibilidad de que tal integración beneficiara principalmente a las grandes empresas multinacionales no latinoamericanas (véase O. Sunkel [6], p. 583).

⁵⁴ En este sentido, véanse A. Hirschman [4], pp. 24-26; J. Datas-Panero, p. 39; S. Robock, pp. 524-525; A. Pinto [8], pp. 615-619; CEPAL [8], p. 35, y J. Ahmad, p. 295.

⁵⁵ Un estudio empírico de Jaleel Ahmad permite al autor concluir que no hay pruebas seguras de que el proceso de la ISI haya perjudicado por sí misma las exportaciones potenciales, agregando que el desmantelamiento de los programas ligados a la sustitución de importaciones no aumentará necesariamente las exportaciones, como suele afirmarse.

⁵⁶ Véase Baer y Kerstenetzky [3], pp. 424-425.

⁵⁷ Véase A. Hirschman [4], pp. 24-31.

⁵⁸ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 53-54.

⁵⁹ Véase C. Furtado [9], p. 342.

⁶⁰ Algunos autores, refiriéndose al caso brasileño, hablan incluso de una "hipertrofia del objetivo de la industrialización en Brasil", para traducir la idea de cierta exageración voluntarista de la política adoptada (véase C. Lessa, p. 482).

⁶¹ Véase C. Furtado [15], pp. 95 y ss.

⁶² Véase C. Furtado [11], p. 15.

⁶³ Véase A. Pinto [8], p. 614.

⁶⁴ En el polo opuesto se sitúan quienes consideran los resultados de la industrialización acelerada de ciertos países latinoamericanos como enteramente normales en un proceso de crecimiento de economías adolescentes en camino hacia la madurez. Excluyendo como punto de partida cualquier hipótesis alternativa al capitalismo, ellos afirman que la importación de capitales bajo la forma de empréstitos o de inversiones directas es un complemento indispensable del ahorro y la inversión internos. Sostienen que la desigual distribución del ingreso, en especial en los países que tienen un bajo nivel de ingreso per cápita, es un factor favorable para el aumento del ahorro, la inversión y el crecimiento económico, que todos acabarán por aprovechar, sobre todo porque a largo plazo el crecimiento económico atenuará las desigualdades sociales entre las regiones, los sectores y las personas. Por otra parte, el efecto de imitación tiende a generar, en la masa de la población, la aspiración a formas de consumo determinadas por las normas vigentes en los países subdesarrollados, las cuales no pueden satisfacerse sin comprometer el propio objetivo del crecimiento económico. De ahí deriva, según algunos observadores, la inevitabilidad de los regímenes autoritarios destinados a segar esa oleada de "consumismo prematuro" y evitar que las aspiraciones sociales insatisfechas alimenten proyectos de desarrollo no capitalista. Por lo demás, se entiende que el Estado debe limitarse a mantener la paz social, a crear las economías externas e incentivar, por medio del crédito y de medidas fiscales, el ahorro y la inversión de las empresas privadas, nacionales y extranjeras. La iniciativa privada y el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado acabarán conduciendo por el buen camino a la economía.

⁶⁵ Véase A. Hirschman [4], p. 32.

⁶⁶ Algo diferente parece ser la conclusión de Aníbal Pinto, quien considera que, aunque la ISI no haya eliminado los desequilibrios periódicos entre las disponibilidades y la demanda de divisas, consiguió un control muy superior al que existía en el marco del modelo de crecimiento primario-exportador, con trastornos mucho menores en el nivel de la actividad económica (véase A. Pinto [8], p. 614).

⁶⁷ Véase C. Furtado [11], p. 42.

⁶⁸ Véase J. Bergsman, p. 91.

⁶⁹ Véase H. Chenery [1]. Se han señalado varias limitaciones del *Chenery Criterion* como criterio de la medida de sustitución de importaciones en el conjunto de la economía, incluso por los autores que lo consideran adecuado para medir la sustitución de importaciones realizada en cada producto o sector (además de las observaciones hechas antes, pp. 248-250, véanse Steuer y Voivodas; Morley y Smith [1] y [2], y P. Guillaumont [1] y [2]).

La crítica más importante contra el criterio de Chenery radica en el hecho de que en su definición de las importaciones no incluye las demandas intermedias generadas por la sustitución de importaciones, lo que hace que no se incluya, en el cálculo global de la sustitución de importaciones, la que se verifica en las industrias productoras de bienes intermedios destinados a las industrias productoras de bienes finales. En efecto, la sustitución de las importaciones de cualquier bien por la producción interna no puede basarse sólo en el aumento de la producción de la *final processing industry*, sino que exige también un aumento de la producción en las industrias productoras de *inputs* para aquella y en las industrias proveedoras de

estas últimas, y así sucesivamente. Cuando la oferta interna de determinado producto provenía de las importaciones, éstas incluían la producción intermedia necesaria para la producción del sector considerado. Pero esto significa que la producción nacional que sustituya por entero a aquella importación debe incluir los bienes que hasta entonces han sido objeto de una *importación implícita o indirecta*. Si no fuera así, tendría que verificarse un aumento inducido de las importaciones de bienes intermedios y/o una reducción de la oferta disponible para la demanda final en otros sectores.

Algunos ejemplos ayudan a aclarar lo que está en juego. Un país importa, en cierto año, todos los productos refinados de petróleo; mientras tanto, se descubren yacimientos de petróleo en el país y se construyen refinerías que se ponen a refinar el *crudo* nacional. Si admitimos que la demanda final se mantiene constante, el criterio de Chenery señala una sustitución efectiva de las importaciones, una sustitución de la importación implícita de *crudo* incluida en el producto final importado. Sin embargo, es evidente que la sustitución de refinados por la producción interna sólo puede hacerse, sin necesidad de importar *crudo*, en función de la producción interna de *crudo*, la que por esa razón debe considerarse como una producción sustitutiva de importaciones. Esto fue lo que ocurrió en Brasil, quien en 1949 importaba prácticamente todos los refinados de petróleo, aun cuando no importara nada de *crudo* en forma directa. En 1964, Brasil producía al interior más de 90% de los refinados, pero importaba 70% del *crudo*. Es evidente que, a pesar de esta sustitución de importaciones directa negativa, se realizó una sustitución por producción nacional de 30% de la importación indirecta que se haría si las condiciones hubiesen permanecido como en 1949.

Otro ejemplo de la realidad brasileña se refiere a los productos metálicos. En 1949, la producción brasileña cubría cerca del 80% del uso directo de productos metálicos. La oferta de sectores que utilizaban gran cantidad de productos metálicos (por ejemplo, el material de transporte, la maquinaria y los equipos eléctricos) era alimentada por las importaciones, en 79, 64 y 82% respectivamente. A principios de los años sesenta, la producción interna sustituyó no sólo a la importación directa de productos terminados, sino también la importación implícita de los productos metálicos. También aquí la producción interna de productos metálicos debe considerarse como producción sustitutiva de importaciones.

Vemos así que el criterio de Chenery conducirá a una subestimación de la magnitud de la sustitución de importaciones, con diferencias considerables cuando se trata de países donde la ISI entre a la fase de sustitución de importaciones de productos intermedios. Morley y Smith [1], p. 732, refieren que los resultados obtenidos por ellos en relación con Brasil en el periodo 1949-1964, amplían la sustitución de importaciones, en comparación con los resultados que se obtienen cuando se aplica el criterio de Chenery, en cerca de 33% para la industria de transformación y en cerca de 53% para la economía, encontrándose las diferencias más marcadas (87%) en las industrias productoras de bienes intermedios (metales, muebles y madera, papel, hule, química, plásticos y textiles).

Desde nuestro punto de vista, un criterio que tome en cuenta la sustitución de las importaciones implícitas permite la consideración de los *backward linkages* de la sustitución directa de las importaciones, lo que provee indicaciones más claras acerca del proceso de desarrollo económico verificado en el marco de la ISI. De cualquier modo, no puede dejar de reconocerse —como lo hacen los críticos del criterio de Chenery— que la consideración de la *importación implícita* requiere la disponibilidad de tablas de *input-output* bastante detalladas, un requisito que con dificultad será cumplido por algún país subdesarrollado. Así se explica la mayor operatividad de la utilización del coeficiente de Chenery y su utilización generada.

⁷⁰ Tal es la evolución porcentual de la relación existente sobre el valor de las importaciones y el valor de la oferta total de productos industriales (véanse D. Schydrowsky, p. 271; A. Fishlow [2], p. 348; Baer y Villela, p. 129; J. Bergsman, pp. 29 y 98, y A. Blair, p. 240):

	1949 (%)	1955 (%)	1959 (%)	1960 (%)	1964 (%)	1965 (%)
Productos industriales (total)	19.0	11.1	9.7		4.2	
Bienes de consumo	10.0			4.5		1.2
Bienes de consumo duraderos	60.1	10.0	6.3		1.6	

[Continuación]

	1949 (%)	1955 (%)	1959 (%)	1960 (%)	1964 (%)	1965 (%)
Bienes de consumo no duraderos	3.7	2.2	1.1		1.2	
Bienes intermedios	25.9	17.9	11.7		6.3	
Bienes de capital	59.0	43.2	34.5		9.8	

Los datos no coinciden siempre exactamente, entre diversos autores, pero no hay discrepancias en lo relativo al sentido de la evolución ocurrida.

⁷¹ Véase R. Weisskoff [2], pp. 387 y ss.

⁷² Considérese la evolución de los índices de las cantidades importadas, por grupos principales de mercaderías, en el periodo de 1948 a 1961, tomando 1948 = 100 (véanse Ma. da C. Tavares [1], p. 81 y R. Weisskoff [2], pp. 394-395):

	1948	1950	1957	1959	1961
Bienes de consumo duraderos	100	68.5	12.5	25.2	9.2
Bienes de consumo no duraderos	100	112.6	115.3	82.1	117.9
Combustibles y lubricantes	100	126.7	196.0	215.0	248.7
Productos intermedios	100	127.8	147.1	167.7	144.2
Bienes de capital	100	124.7	131.7	135.2	141.1
TOTAL	100	120.1	134.0	144.4	142.5

El hecho de que la ISI se haya concentrado con prioridad, en el periodo considerado, en el desarrollo de las industrias de bienes de consumo duraderos, con énfasis particular en la industria automotriz, no ayudará a comprender el marcado aumento de las importaciones de combustibles y lubricantes. Esta orientación de la ISI destaca todavía más uno de los aspectos fundamentales en la estrategia de sustitución de importaciones: mientras más se sustituyen las importaciones, más aumenta la demanda de los productos importados. Además, se comprende que así ocurra. En cuanto se importan ciertos bienes, tales como automóviles, aparatos de radio, refrigeradores, etc., sus precios elevados, aumentados con pesados aranceles, limitan la demanda interna de esos bienes. Luego de que pasan a producirse en el país, los precios relativamente más bajos y las facilidades que por regla general se conceden para su adquisición aumentan la demanda interna correspondiente, la que aumenta mucho más que su índice de incorporación de elementos nacionales. Un ejemplo muy claro de lo que acaba de decirse es el de la industria automotriz. En 1962 Brasil produjo casi 200 000 vehículos, más de dos veces el total de la oferta de 1956, casi por completo importada. A pesar de que en 1962 Brasil casi no importaba ningún vehículo automotriz, y a pesar de que las importaciones efectuadas para asegurar el funcionamiento de la industria automotriz (caucho, cobre, etc.), representaban una pequeña parte del valor de los vehículos producidos en Brasil, el valor de las importaciones destinadas a la fabricación de 200 000 vehículos fue mucho más elevado que el de las importaciones de vehículos, registradas en 1956 (véase P. Singer [5], pp. 116-117).

⁷³ Los datos más recientes que conocemos son los que apuntamos por la CEPAL en 1966: el coeficiente de importación pasó de 8.7% en 1947 a 7.3% en 1950; a 10.3 en 1951; 5.5 en 1956; 5.8 en 1960 y 4.4% en 1963 (véanse S. Robock, p. 534; Ma. da C. Tavares [1], p. 68; D. Schydrowsky, p. 269; R. Weisskoff [1], p. 59; datos bastante diferentes en A. Blair, p. 239).

⁷⁴ Véase P. Singer [5], p. 116. Esto mismo permite que se afirme la existencia de la sustitución de importaciones incluso en relación con determinadas empresas cuya participación en el total de las importaciones no se modificó o no aumentó, y cuya importancia aumentó también en términos reales, aumentos muy superiores al de la producción industrial y aun al del PNB, el que se duplicó entre 1949-1950 y 1962 (véanse Baer y Kerstenetzky [3], pp. 416-417).

⁷⁵ Véanse Baer y Kerstenetzky [3], p. 418. De acuerdo con las estimaciones de Morley y Smith [2], pp. 123-126, el 53% del valor agregado de la industria de transformación y el 87%

de la sustitución de importaciones en el periodo de 1949-1962 se deben a seis industrias (productos metálicos, maquinaria, máquinas eléctricas, equipo de transporte, química y plásticos), las que en 1949 representaban sólo el 19.2% del valor agregado en la industria de transformación y cuya oferta interna dependía de las importaciones en más de 50%. Las 14 industrias restantes (que en 1949 representaban más del 80% del valor agregado en la industria de transformación) fueron las que menos contribuyeron a la sustitución de importaciones y que exhibieron también (a excepción de la industria de productos de caucho) tasas de crecimiento inferiores a la media registrada en Brasil durante el periodo considerado.

⁷⁶ Véanse W. Baer [1], p. 95; A. Pinto [3], p. 66; Baer y Villela, p. 127; Baer y Kerstenetzky [3], pp. 415-416. En América Latina (excluida Cuba), la producción industrial creció entre 1950 y 1960 a la tasa media anual de 6.2%, superior a la tasa de crecimiento del PIB en el mismo periodo (4.8%), mientras que la participación de la industria en el PIB aumentó de 18.9% en 1950 a 22.8% en 1964. Para los años sesenta, las estadísticas muestran una tasa de crecimiento de la producción industrial, en términos reales, de 6.4% anual, y una tasa media anual de 5.4% de crecimiento del PIB, en ambos casos un crecimiento superior al de la tasa media anual de 4.2% alcanzada por el aumento en las importaciones latinoamericanas, en términos reales (véanse J. Grunwald [3], pp. 834 y 839; A. Pinto [8], p. 614, y D. Schydrowsky, p. 270).

Considerando aisladamente algunos de los principales países de la región, podemos decir que en Chile, por ejemplo, la participación del producto industrial pasó de 10% del PNB a fines de los años veinte a cerca de 20% a mediados de los cincuenta (véase A. Pinto [3], p. 66); la agricultura ocupaba en 1960 cerca de 28% de la fuerza de trabajo, mientras que en 1940 ocupaba 36%; la industria de transformación ocupaba en 1960 cerca de 20% de la mano de obra, contra 16% en 1940 (véase J. Grunwald [1], p. 98).

En el caso de México, la mano de obra empleada en la industria metalúrgica para la producción de máquinas y vehículos pasó de menos de 10 000 a 173 000 trabajadores, entre 1950 y 1955, lo que implica cambios considerables en la estructura industrial en general (véase D. Seers [1], p. 293).

En Argentina, mientras que la agricultura y la ganadería se estancaban entre 1930 y 1950, la producción industrial aumentó 70% durante este periodo, pasando de 20 a 32% del PNB, mientras que el sector primario bajaba su participación de 30 a 18% del PNB (véase M. Ikonicoff [2], p. 70).

⁷⁷ Véase Ma. da C. Tavares [1], p. 92.

⁷⁸ Véanse C. Furtado [11], pp. 32-33; Baer y Villela, pp. 127-128; Morley y Smith [2], p. 120; E. Gudín, p. 93, y Baer y Kerstenetzky [3], pp. 415-416.

⁷⁹ Véase Baer y Kerstenetzky [3], pp. 416 y 421.

⁸⁰ Véase C. Furtado [11], p. 33. Celso Furtado señala también la "ascensión del grupo industrial a una posición de elemento hegemónico del sistema de poder". Sin embargo, advierte el hecho fundamental de que este grupo industrial no puede considerarse equivalente a las burguesías nacionales que encabezaron el proceso de acumulación y de desarrollo del capitalismo industrial en Europa. Aquel grupo industrial integra, además de la burguesía industrial brasileña, al Estado y las grandes empresas multinacionales. Esta estructura tripartita, a nivel de poder económico y político, en un factor esencial que debe tenerse en cuenta cuando se quiere describir el capitalismo brasileño, y podrá explicar el hecho de que Celso Furtado afirma que Brasil se transformó en un país industrial a principios de los años sesenta, a pesar de lo cual seguía siendo un país "notoriamente subdesarrollado" (véase C. Furtado [11], pp. 34-37).

⁸¹ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 103 y ss., y Baer y Kerstenetzky [3], pp. 418-425.

⁸² Véase A. Blair, p. 241, y Baer y Kerstenetzky [3], p. 416.

⁸³ Véase Ma. da C. Tavares [1], p. 83. Abarcando de 1949 a 1964, éstos son los datos presentados por D. Schydrowsky, p. 271, sobre la estructura de las importaciones brasileñas:

	1949 (%)	1955 (%)	1959 (%)	1964 (%)
Bienes de consumo	18	9	6	8
Materias primas y productos intermedios	45	59	52	62
Bienes de capital	37	32	42	30

Más detallados son los elementos obtenidos por R. Weisskoff [2], pp. 396-397 (porcentaje de las importaciones totales, en medias quincenales):

	1948-1952 (%)	1953-1957 (%)	1958-1962 (%)
Bienes de consumo duraderos	7.9	2.0	1.5
Bienes de consumo no duraderos	7.1	7.1	5.6
Combustibles, lubricantes y derivados del petróleo	12.9	21.0	22.2
Productos intermedios metálicos	8.2	10.3	8.4
Productos intermedios no metálicos	24.0	28.9	28.0
Bienes de capital	39.9	30.6	34.2

⁸⁴ Recordemos que, alrededor de 1928-1929, los bienes de consumo representaban cerca de 50% de las importaciones de países como Brasil, México, Colombia, Argentina y Chile (véase D. Seers [1], pp. 293-294).

⁸⁵ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 86 y 90, y D. Schydrowsky, pp. 270-272.

⁸⁶ Entre los autores que relacionan la crisis de 1962 con el modo en que se ejecutó la ISI, se cuenta Donald Huddle, quien incluye entre las causas de la crisis económica el alza de los costos industriales resultante de la ISI, el estancamiento de la productividad en el sector primario, la urbanización excesiva y, sobre todo, los errores en la estrategia de industrialización implantada en 1957-1958, la que al dar prioridad a la industria automotriz concentró en ella gran parte de la demanda interna, creando graves situaciones de capacidad ociosa en varios otros sectores. Según Donald Huddle, "el estancamiento posterior a 1962 y el creciente desempleo y subempleo podrían haberse evitado si la política se hubiese concentrado en la eliminación de los obstáculos del sector agrícola y de la exportación, conservando el apoyo otorgado con anterioridad a un amplio *spectrum* de industrias de manufacturas" (véase D. Huddle [4], pp. 50-54).

⁸⁷ N. Leff [2], pp. 495-501, rechaza esta tesis argumentando que la formación real de capital aumentó en 1961 y 1962, aunque haya disminuido (a partir de 1960) la inversión extranjera directa que representaba, por lo demás, una pequeña parte de la FBCF (la que participaba en el sector público con más de 50%, habiendo mantenido sus proyectos de inversión a pesar de la crisis política). El propio Leff reconoce, sin embargo, que la formación real de capital fijo bajó 1.3% en 1963 en relación con el año anterior (en 1961 se incrementó 11% y en 1962 había aumentado 9.8%), pero sostiene que la evolución de la inversión parece haber seguido —y no causado— la baja en el ritmo de crecimiento del PNB (1960, 6.7%; 1961, 7.3%; 1962, 4.5%; 1963, 1.6%), hipótesis que puede tener cierto interés si se toma en cuenta el gran margen de capacidad de producción ociosa.

Este mismo autor cree que la interrupción del proceso ascendente de la inversión y del crecimiento económico se debe en esencia a la baja en las importaciones (de materias primas y de productos intermedios, antes que de equipos, ya que la formación de capital fijo sólo dependía de las importaciones, en 1959, en 22%), como resultado de las dificultades en la balanza de pagos y de la política adoptada por los gobiernos, que no pudieron aplicar una política de fomento a las exportaciones, que era indispensable en su opinión.

La tesis de N. Leff ha sido refutada por Baer y Maneschi, p. 75 (la verdad es que la capacidad de importación aumentó entre 1963 y 1967, habiendo rebasado los gastos de importación; las bajas tasas de crecimiento económico es lo que ha contribuido a reducir las importaciones y no al contrario), y ha sido destruida por Bergsman y Morley, pp. 101-102, quienes echan por tierra la base empírica del trabajo de Leff, cuya seriedad ponen en duda.

⁸⁸ Véanse A. Fishlow [2], p. 350; Ch. Payer [1], pp. 164-168; R. S. Olson; y Ma. da C. Tavares [5], p. 40.

⁸⁹ Véanse Baer y Maneschi, p. 81.

⁹⁰ Véase N. Leff [2].

⁹¹ Véanse, entre otros Ma. da C. Tavares [2], p. 150; Baer y Maneschi, p. 76; P. Singer [5], pp. 141-142, y [6], p. 107, y Tavares y Serra, pp. 170-171.

⁹² Ésta es la tesis defendida por F. Oliveira, pp. 461-462, al criticar las soluciones propuestas por Ma. da Conceição Tavares y J. Serra: "La lucha reivindicadora — escribe Francisco Oliveira— unificó a las clases trabajadoras, ampliándolas. Los operarios y otros empleados se unieron a los empleados públicos y a los trabajadores rurales de áreas agrícolas críticas. Tal situación colocó en polos opuestos, por primera vez en mucho tiempo, a los contendientes hasta entonces mezclados en un pacto de clases. La lucha que se desencadenó pasó al primer plano político, librándose en el corazón de las relaciones de producción. Pensar que en estas condiciones podrían mantenerse los niveles del cálculo económico, los proyectos de inversión y la capacidad del Estado para actuar, mediando el conflicto y manteniendo el clima institucional estable, es regresar al economicismo. La inversión *no bajó porque no pudiese realizarse económicamente, sino porque no podía realizarse institucionalmente*" [cursivas de F. O.] Véase una apreciación crítica de las posiciones de Francisco Oliveira en Malan y Pereira.

⁹³ El desengaño en relación con la ISI fue proclamado no sólo por círculos y autores ligados a la CEPAL sino también por algunos sectores influidos por el pensamiento neoclásico (que la acusaban de provocar una deficiente asignación de recursos) y por ciertas corrientes neomarxistas (que la acusaban de conducir a un agravamiento de las desigualdades en la distribución del ingreso, a un dominio más marcado de las empresas multinacionales y a una dependencia aún mayor, ahora bajo formas aún más insidiosas, apareciendo como caso extremo las tesis "catastrofistas" del "desarrollo del subdesarrollo", de A. G. Frank: la ISI conduciría al empobrecimiento y al estancamiento, sin que fuese posible, en el marco de las relaciones capitalistas, ningún tipo de desarrollo).

⁹⁴ Ésta es, por ejemplo, la tesis de la CEPAL [3], p. 151: "son cada vez más escasas en el futuro sus posibilidades [de la sustitución de importaciones] de seguir siendo uno de los principales impulsos del desarrollo industrial (...)" ya que "la región en su conjunto tiene ahora un coeficiente de importación excepcionalmente bajo, ligeramente superior a 8%, que con dificultad podría reducirse más".

Considerando el caso brasileño, la misma idea aparece en Ma. da C. Tavares [1], pp. 116-117, y en Baer y Maneschi, p. 85. Ésta es también la tesis que resalta en el análisis de D. Huddle [4], p. 46, quien considera que en 1963 sólo existían posibilidades de sustitución de importaciones (y en menor escala que la sustitución efectivamente ocurrida entre 1953 y 1963) en los sectores de productos químicos, petróleo, carbón, metales, maquinaria y equipos de transporte, porque en general "Brasil ya posee uno de los coeficientes de importación más bajos del mundo."

⁹⁵ Véanse A. Pinto [5], p. 480 y A. Hirschman [4], pp. 13-14.

⁹⁶ Véase Ma. da C. Tavares [1], pp. 73 y ss. La tesis del *agotamiento* de la ISI aparece también en D. Felix [4].

⁹⁷ Aunque admite que de aquí podría resultar, en la práctica, una sustitución de importaciones, la inversión autónoma del gobierno no implicaría, en opinión de Ma. da C. Tavares [1], pp. 118-119, una reproducción del antiguo modelo de la ISI, porque el proceso de desarrollo no sería inducido ahora por el estrangulamiento externo, sino que se basaría en el impulso imprimido por la propia inversión pública de cuyo monto y composición dependería el ritmo de crecimiento a corto plazo y la orientación del sistema a largo plazo.

⁹⁸ Véase C. Furtado [4], en especial pp. 16 y ss. Los trabajos posteriores de Furtado y Maneschi (1969) y de F. Pádua Lopes [1] (1969) constituyen intentos de elaboración de modelos de desarrollo y estancamiento aplicables a la economía brasileña.

⁹⁹ Véase C. Furtado [4], pp. 27-28, y [11], pp. 27-33 y 48-49.

¹⁰⁰ Véase A. Hirschman [4], pp. 14-17.

¹⁰¹ Es en relación con este aspecto que A. O. Hirschman considera que el establecimiento de ciertas industrias no esenciales podría no ser negativa: tales industrias pueden ayudar a crear el mercado necesario para el establecimiento de las *bottleneck industries* esenciales para una integración más adecuada del sistema productivo industrial y el establecimiento de un gran número de otras industrias satélites de aquéllas (véase antes, pp. 261-262).

¹⁰² Como vimos antes (pp. 264-265), las razones de la resistencia a las *backward linkage investments* parecen radicar más en factores de naturaleza sociopolítica que en los mecanismos propios de la ISI.

¹⁰³ Véase N. Leff [2], p. 495.

¹⁰⁴ Es evidente que, si abandonamos la lógica de la *sustitución efectiva* y nos colocamos en la perspectiva de la *sustitución potencial*, difícilmente podrá hablarse de agotamiento de la ISI.

¹⁰⁵ Véase Tavares y Serra, pp. 161 y ss.

¹⁰⁶ Ciertos datos referentes al periodo de 1955-1962 muestran que el salario real de los operarios de la industria transportadora aumentó globalmente en 12.3%, mientras que la productividad se elevó 72.8% en ese periodo. Si sólo se consideran las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y de bienes de capital, el aumento del salario real sólo llegó a 11.5% en ese lapso de ocho años, mientras que la productividad aumentó 121.4% (véase P. Singer [6], pp. 104-105).

Por lo demás, al contrario de lo que parece deducirse de las tesis del estancamiento, la tasa media de beneficio aumentó constantemente en la industria brasileña, a partir de 1958, y siguió aumentando incluso durante los años de la recesión (véanse S. Morley [1], pp. 194-195, y [2], p. 533, y R. Munck, p. 134).

¹⁰⁷ Como veremos más adelante, éste es un aspecto importante de la recuperación del crecimiento económico de Brasil a partir de 1967-1968, aparte de la comprensión salarial (lo que refuta el supuesto de los salarios estables que aparece en el "modelo" de Celso Furtado).

¹⁰⁸ Véanse Tavares y Serra, p. 158; A. Fishlow [2], pp. 349-350, y J. Serra [3], p. 436.

IV. LA CRISIS ECONÓMICA, LA INFLACIÓN Y LA ESTRATEGIA GRADUALISTA DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

UNA NUEVA FASE DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA

El significado del cambio introducido por el golpe militar de 1964

VIMOS antes las condiciones en que se desencadenó el golpe militar del 31 de marzo de 1964. Podemos decir que la opción de este medio extremo de operación de determinado modelo de acumulación de capital fue resultado, por un lado, de la necesidad de "liberar" al capitalismo brasileño de sus limitaciones nacional-populistas, abandonando los compromisos con la llamada "burguesía nacional" y promoviendo una concentración del ingreso más marcada aún, mediante la neutralización de las presiones de los grupos y las clases sociales destinados a "pagar la crisis". Por otro lado, tenemos la consiguiente necesidad de impulsar una centralización mayor y cierta modernización institucional del aparato del Estado, a fin de que éste pudiese restablecer la "confianza" del gran capital (en especial de las empresas multinacionales), por lo tanto, había que profundizar esquemas de una verdadera *solidaridad orgánica trilateral*, por medio de una clara división de tareas con el capital privado "nacional" y con las empresas multinacionales; y debían dinamizarse nuevas modalidades de financiamiento público y privado, capaces de propiciar beneficios fáciles, elevados y seguros, y de permitir que la acumulación de capital y el crecimiento económico prosiguieran por rutas más convenientes para esta coalición de intereses.

Podría decirse que no tiene sentido considerar que 1964 constituyó un hito en la historia económica de Brasil. Y esto es cierto en alguna medida. Por una parte, la economía brasileña atravesaba entonces por un periodo de crisis iniciado en 1962, que sólo habría de terminar en 1967. Por otra parte, ya antes de 1964 estaba controlado el poder de decisión en el campo de la economía, en lo esencial, por los mismos grupos de intereses.

Pero no hay duda de que el golpe militar marca un hito en la conformación del Estado capitalista en Brasil. La experiencia democrática populista llegó a su fin, surgiendo una nueva estructura del poder, donde los centros de decisión en el plano político y en el económico, fuertemente concentrados, están integrados por un número muy reducido de dirigentes (los jefes militares, los representantes de las empresas multinacionales con intereses en Brasil, y los administradores de los grandes grupos económicos brasileños).

Este cambio de las figuras políticas generó alteraciones institucionales más o menos profundas que se reflejarían, como era natural, en el campo de la economía. Contando con el apoyo popular para su legitimación (que sería conferida y asegurada por las Fuerzas Armadas como "reserva moral de la Nación"), el nuevo poder estaba en condiciones de conferir mayor

rapidez, eficacia y coherencia a las decisiones de política económica. Alejados de la participación política, los trabajadores asalariados, los empresarios pequeños y medianos, los sectores involucrados en la sustitución de importaciones de equipos, se volvió más fácil la adopción de las medidas necesarias para la anulación de las "imperfecciones" del mercado de trabajo, en nombre del combate a la inflación; la eutanasia de las empresas pequeñas y medianas, en nombre de la mayor eficiencia y "racionalidad" de la economía; la adopción de una política de industrialización menos orientada hacia el mercado interno y más sensible a la ley de las ventajas relativas, en nombre de la necesidad de aumentar los ingresos del país en moneda extranjera y de suprimir las limitaciones resultantes de la estrechez del mercado interno.

*Prioridad de la lucha contra la inflación
en el marco de una política económica de inspiración monetarista*

Hecha esta aclaración, veamos entonces cuales son las principales medidas de política económica practicadas por el gobierno salido del golpe militar, perfectamente encuadrables en los grandes principios que, con Roberto Campos, podríamos llamar "monetarismo ecléctico".

Las medidas adoptadas de inmediato por el gobierno de Castello Branco estaban destinadas a satisfacer a los monopolios internacionales, al gobierno de Estados Unidos y a las instituciones de crédito controladas por los estadounidenses.

Se alteró el sistema cambiario para abolir las subvenciones otorgadas a la importación de trigo y petróleo, con el consiguiente aumento en los precios del pan y del transporte. Por otra parte, el cruceiro —que sufriera una devaluación de casi 100% en los dos primeros meses de 1964— fue devaluado en 58% a fines de 1964 y sufriría una nueva devaluación de 20% en 1965.¹

Contando con la aprobación de la administración estadounidense y del FMI, el gobierno de Castello Branco iniciaba así su esfuerzo de reconciliar a Brasil con los medios financieros internacionales.

Pero la prioridad proclamada por el gobierno militar fue la del combate a la inflación. Los dirigentes de la nueva política económica consideraban la crisis económica iniciada en 1962 como resultado del desarrollo desequilibrado —al que había conducido la ISI— y de las distorsiones provocadas en la asignación de recursos por la combinación de la inflación y el sistema de control de precios (incluido el de los cambios).²

El Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG) afirmaba claramente que las raíces del proceso inflacionario debían buscarse "en la inconsistencia de la política distributiva, concentrada en dos puntos principales: a) el gasto público superior a la disminución del poder de compra del sector privado en forma de impuestos o de empréstitos públicos, y b) la incompatibilidad existente entre la propensión al consumo, derivada de la política salarial, y la propensión a invertir, asociada a la política de expansión del crédito a las empresas".³

Se trata, como es evidente, de un diagnóstico que identifica la inflación como una inflación por exceso de demanda. Las medidas adoptadas para combatirla son las medidas clásicas de las estrategias monetaristas: eliminación (o reducción) del déficit presupuestario mediante la contención (o reducción) del gasto público, aumento de la carga fiscal y mejoramiento del sistema de recaudación de impuestos; emisión de títulos de la deuda pública para financiar el déficit restante, evitando o disminuyendo el uso de la creación de dinero como medio de financiamiento del déficit presupuestario; contención (o baja) de los salarios reales, para permitir la reducción del crédito a las empresas para el pago de salarios y, sobre todo, a fin de provocar una reducción de la demanda global, que habría de conducir a una baja de los precios; adopción de medidas (aparte de la represión salarial) tendientes a proporcionar beneficios crecientes al sector privado capitalista, con el propósito de activar la inversión y de acelerar el ritmo del crecimiento económico.

Una vez ejecutadas estas acciones, se admitía que el funcionamiento del mercado y el mecanismo de los precios conducirían a la economía a una situación de estabilidad mediante el libre juego de la competencia.

Esta "filosofía" económica y esta política económica persiguen además objetivos estratégicos que rebasan las metas inmediatas de la reducción del ritmo de la inflación (en especial entre 1964 y 1967) y la aceleración del ritmo de crecimiento económico (preocupación dominante entre 1968 y 1974), las que se traducen:

a) en la consolidación de las condiciones propias de una "economía de mercado", en la que se reconozca al sector capitalista privado (sin distinción entre empresas nacionales y extranjeras) el papel de motor de desarrollo económico y en la que el Estado se comporte (ya sea como entidad política o como titular de un sector empresarial considerable) como instancia de encuadramiento, estímulo y apoyo del (gran) capital privado y como garantía de las condiciones políticas y sociales indispensables para la acumulación capitalista en los moldes derivados de la presencia "dinamizadora" de las empresas multinacionales;

b) la apertura de la economía al mercado externo y la prioridad, y el estímulo consiguientes hacia las actividades orientadas a la exportación (ya sea de productos agrícolas y de materias primas industriales, o de productos manufacturados), en perjuicio de las industrias productoras de bienes de consumo corriente, devaluando en último término el mercado interno, a partir de la idea de que tal mercado no provee las divisas necesarias para el pago de las importaciones —activadas resultantes del establecimiento a gran escala de las empresas multinacionales extranjeras y de su tecnología—, además de que puede alimentar presiones inflacionarias producidas por la presión de la demanda, y ⁴

c) el recurso sistemático del capital extranjero para financiar el crecimiento económico, ya sea por medio de los incentivos otorgados a las inversiones directas de las empresas multinacionales, o mediante la utilización del crédito externo por parte del Estado brasileño y de las grandes empresas privadas.

La concordancia con estos objetivos estratégicos llevó al gobierno de Estados Unidos, a ciertas agencias internacionales y a los acreedores privados de Brasil a otorgar al gobierno militar ciertas facilidades que le permitieron resolver algunos problemas a corto plazo.

En efecto, las medidas adoptadas por el gobierno surgido del golpe militar se vieron acompañadas de la concesión de créditos a Brasil por parte del Banco Mundial (que no tenía relaciones con este país desde los primeros tiempos del gobierno Kubitschek), el apoyo del FMI (enero de 1965), la restructuración de la deuda externa brasileña y la concesión de nuevos créditos por parte de las instituciones de crédito (por lo general particulares) de los países capitalistas. Sólo la ayuda estadounidense —saludando “el regreso de Brasil a la comunidad occidental”, como dijera R. Weisskoff—⁵ se cifraba en 2 000 millones de dólares en los cinco años siguientes al golpe militar.⁶

La obtención de nuevos créditos en divisas y el acuerdo de los acreedores extranjeros para prorrogar los plazos de pago de las deudas ya existentes —en gran parte con acreedores privados, a corto plazo y con intereses elevados— eran además indispensables para que el gobierno militar pudiese aplicar el plan del ministro Roberto Campos, que trataba de alcanzar la estabilización en dos etapas, primero en el plano interno y luego en lo que se refería a la balanza de pagos. Así, se trataba de evitar que los efectos inflacionarios de la *inflación correctiva* se sumaran al alza de los costos y de los precios internos que suele resultar de las medidas tendientes al equilibrio de la balanza de pagos (en particular la devaluación de la moneda), y que puede poner en duda los esfuerzos antinflacionarios.⁷

Además, el gobierno de Castello Branco se esforzó por atraer a los capitales extranjeros, apresurándose a derogar la ley de 1962 sobre los envíos de beneficios hacia el exterior del país.⁸ Las empresas multinacionales pudieron obtener otra vez beneficios en porcentajes calculados a partir de un capital de base que incluía los beneficios reinvertidos.⁹

La naturaleza ecléctica (heterodoxa) de la política económica del PAEG

Sin menoscabo de su inspiración monetarista, el PAEG representa, como *programa de estabilización*, un esquema que agrega a su ortodoxia algunos elementos heterodoxos, sobre todo por lo que se refiere a la política de gastos públicos y a la política de precios.

En efecto, las autoridades brasileñas suavizaron un poco la lógica monetarista en lo relativo a la limitación del déficit presupuestario y contrariaron, por otra parte, al liberalismo económico estricto al echar mano de ciertos mecanismos de control de precios.

Por lo que respecta al primer aspecto, se redujo fuertemente el gasto público corriente (debido, en buena parte, al despido de empleados públicos civiles), mientras se mantenía (o aun aumentaba) el nivel de la inversión pública.¹⁰

Con el fin de obtener medios de financiamiento adecuados, el gobierno trató de aumentar el volumen de sus recaudaciones fiscales. Para ello, re-

currió en particular al mejoramiento de la eficiencia de la administración fiscal, la aplicación de la corrección monetaria a las deudas del fisco, la eliminación de ciertas exenciones en materia de impuestos al ingreso, la creación del impuesto al valor agregado y la obligación impuesta a las empresas de prestar al fisco una cantidad equivalente a 3% de su nómina salarial.

Como resultado de estas medidas, la carga tributaria aumentó en 50%, lo que llevó a un aumento de los ingresos fiscales como porcentaje del PNB. Así pudieron mantenerse niveles elevados de la inversión pública,¹¹ evitando reducciones aún más drásticas en el volumen de la producción y amortiguando los efectos perniciosos de un aumento masivo del desempleo, así como las distorsiones que derivarían de una modificación brusca en la composición de la demanda.

Además de la inversión pública directa, el Estado brasileño actuó en el proceso de acumulación de capital, por una parte por medio de la creación de bancos de inversión y, por otra, mediante varios programas y Fondos especiales de financiamiento de las inversiones privadas, en el campo de la construcción civil, el desarrollo del Nordeste y el fomento agrícola, principalmente. Estas *inversiones indirectas* del Estado, que en 1964 no pasaban de 3% de la inversión total de Brasil, representaban en 1968 cerca de 30% de la inversión.

De esta manera, el esfuerzo del Estado en el campo de la inversión y de su financiamiento fue un elemento decisivo para amortiguar los efectos recesivos del PAEG como programa de estabilización y para la recuperación de la actividad económica a partir de 1967-1968.

Este esfuerzo resulta notable en especial porque la inversión privada bajó durante el periodo de estabilización y la inversión extranjera no pasó de 100 millones de dólares por año. En efecto, la inversión pública aumentó continuamente, incluso desde antes de 1968, cuando la inversión pública, directa e indirecta, representó cerca de 15% del PNB.

Por último, se señala que este esfuerzo de financiamiento de la inversión se vio alimentado a costa de un sistema de ahorro forzado cuyo peso recayó en buena parte sobre las clases trabajadoras, ya que los fondos del seguro social y de la vivienda vieron aumentar progresivamente su participación en el conjunto del ahorro interno (en 1973 representaron 14% del ahorro interno total y en 1974, 17%), canalizándose hacia la inversión, sobre todo, por medio de las Cajas Económicas del BNH y de diversos Fondos especiales anexos al BNDE.¹²

Por lo que se refiere al segundo aspecto antes mencionado, la ortodoxia liberal no impidió que el gobierno adoptara ciertos esquemas de *control de precios*. Además del rígido control de los salarios, que el gobierno prefirió a la libertad de la contratación colectiva, las autoridades militares optaron en 1965, tras un año de *inflación correctiva*, por un sistema de control de precios que actuaba en dos vías paralelas. Por un lado, estipulando el control directo obligatorio, por medio de la *Superintendencia Nacional de Abastos*, de los precios de determinados bienes (productos agrícolas, tabaco, productos farmacéuticos, servicios públicos, etc.), que veían fijados los precios del productor y los márgenes de distribución. Por otro lado, proporcionando

incentivos para un esquema de control voluntario, aplicable a todos los productos industriales, mediante el cual podrían comprometerse las empresas a no subir sus precios más de 7% durante el año, a cambio del acceso a líneas de crédito especiales del Banco de Brasil, la reducción del impuesto al ingreso y una ampliación de la cuota de importación de materias primas.¹⁵

Esta naturaleza "eclectica" del PAEG tiene como fundamento teórico la aceptación de una (relativa) rigidez de los precios hacia la baja (por oposición a su flexibilidad absoluta en sentido ascendente) y la aceptación de que uno de los componentes de la inflación reside en la presión de los costos, independientemente de las variaciones en la cantidad de dinero en circulación y la presión de la demanda (consecuente, en la perspectiva cuantitativa más estricta).

Por otra parte, se admite que en cada periodo el crecimiento posible del producto real está limitado en lo físico por el aumento de la oferta de factores de producción y/o por el progreso técnico (en la situación de pleno empleo) y por el aprovechamiento de los recursos disponibles y desempleados (fuera de las situaciones de pleno empleo). En consecuencia, aun destacando la necesidad de evitar que la expansión monetaria asuma proporciones tales que de ella resulte una agudización del proceso de subida de los precios sin aportación alguna al aumento del producto real (lo que sucederá siempre que la tasa de expansión de los medios de pago sea superior a la tasa de crecimiento del producto real físicamente posible), se reconoce la imposibilidad de anular la inflación de costos con medidas de política monetaria y se acepta que esta política debe tratar de evitar que la contracción monetaria provoque la baja en la tasa de crecimiento del producto real, asegurando una expansión de los medios de pago capaz de permitir que el producto real crezca a la tasa máxima posible en cada periodo considerado.

De acuerdo con esta concepción, los *programas de estabilización* deberían asegurar en cada periodo una expansión de los medios de pago correspondiente a la suma de la medida de la inflación de costos y el crecimiento del producto real físicamente posible, a fin de reducir la inflación al mínimo posible y permitir el máximo crecimiento posible del producto real.

Como veremos más adelante, éstos eran los objetivos de la *estrategia gradual* aconsejada por el PAEG,¹⁴ el que en cierta medida correspondía a los deseos expresos del FMI, quien no ocultaba su preferencia por una política de "estabilización" del tipo de *tratamiento de choque*, el cual se propone reducir *inmediatamente* la tasa de expansión de la cantidad de moneda hacia el nivel deseado, con el objetivo de detener *de inmediato* el alza de los precios, única solución —para los monetaristas más "radicales"— capaz de destruir de raíz las *expectativas inflacionarias* de las poblaciones "habituadas" a lidiar con la inflación crónica.

Sólo que esta *shachtian policy* —como la llama significativamente un autor—¹⁵ ha sido aplicada en fechas recientes en Argentina (1959-1963), con resultados desastrosos por lo que se refiere al frenamiento de la inflación (el índice del costo de la vida subió cerca de 400% entre 1958 y 1963, a un

ritmo mayor que el de cualquier quinquenio anterior); con un aumento del déficit en la balanza de pagos; con un volumen de producción, industrial y total, más bajo en 1963 que en 1959; con una gran reducción del empleo industrial y urbano; con una reducción de 10% del consumo privado global, entre 1958 y 1963, la que corresponde a una baja de 20% del consumo per cápita; con una declinación de 15% de los salarios reales industriales: razones que acabaron por llevar a la caída del gobierno de Frondizi (marzo de 1962) y el advenimiento de un gobierno militar (septiembre de 1962).¹⁶

Los responsables de la política económica brasileña conocían esta experiencia y prefirieron seguir un camino distinto. Aceptando que los programas graduales implican siempre algún riesgo de mantenimiento de las expectativas de nuevos aumentos de precios, el PAEG adoptó sin embargo una especie de *gradualismo rápido*, versión moderna de la antigua terapéutica ortodoxa.¹⁷

LA ESTRATEGIA GRADUAL DEL COMBATE A LA INFLACIÓN

¿Tratamiento de choque o gradualismo?

La *estrategia gradual* es propuganada en general por los monetaristas de inspiración friedmaniana, de acuerdo con la *teoría de las expectativas adaptativas* expuesta por Milton Friedman.¹⁸ Las razones de tal preferencia radican en la aceptación de que las *expectativas inflacionarias* de los agentes económicos se mantienen incluso después de que hayan desaparecido los motivos que las justificaban. Bajo la perspectiva monetarista, una política antinflacionaria debe basarse en la reducción de la tasa de crecimiento de la masa monetaria, con los consiguientes efectos depresivos sobre la actividad económica y el volumen del empleo. En tal virtud, los defensores del gradualismo creen que una política de reducción rápida de la inflación presenta el grave inconveniente de poder provocar, durante un periodo de tiempo quizá demasiado prolongado, una marcada baja del crecimiento económico y del nivel del empleo, sin resultados significativos en lo que se refiere al control de la inflación. Y podemos decir que no andan muy lejos de esta justificación genérica las razones invocadas, ante la realidad brasileña, para justificar la "necesidad absoluta" (Alexandre Kafka) de la opción gradual.¹⁹

Se afirma, en primer lugar, que la lucha contra la inflación requiere la eliminación de las distorsiones resultantes de la *represión de los precios* que por lo normal acompaña a los procesos de inflación acelerada, como es el caso de Brasil. Esta *inflación correctiva*, destinada a corregir las consecuencias negativas de la *inflación reprimida*, se traducirá en alzas (a veces acentuadas) de los precios de los bienes hasta entonces mantenidos artificialmente bajos. Y de aquí resultará de manera necesaria una baja del ritmo de frenamiento del proceso inflacionario, sino es que un aumento en la tasa inflacionaria.

Varias razones dictan, además, que esta inflación correctiva se desenvuelva a un ritmo nada veloz: a) alzas bruscas y marcadas en los precios de ciertos bienes (en especial cuando se trata de bienes de gran peso en la determinación del costo de vida) pueden hacer resurgir las expectativas inflacionarias, en medida en que refutan las declaraciones gubernamentales de que quiere detener el proceso de alza de precios; b) la eliminación, de un solo golpe, de los efectos de la política de presión de los precios provoca una redistribución de los ingresos que podría resultar políticamente intolerable, y c) la inflación correctiva provoca alteraciones en la estructura de la demanda, susceptibles de desencadenar una "crisis de reajuste" (A. Kafka) si se produjeran con excesiva rapidez, ya que la adaptación de la oferta depende casi siempre de un programa de inversiones y hasta de reformas cuya implantación lleva tiempo y que sólo produce efectos visibles después de algunos años.

En segundo lugar, se menciona que un *tratamiento de choque* destinado a eliminar las distorsiones resultantes de la *inflación abierta* y a secar sus raíces es capaz de provocar peligrosas "crisis de estabilización" que una estrategia gradual podrá evitar (o amortiguar).

Partiendo del principio de que la inflación resulta en sustancia de déficit presupuestarios y de su financiamiento por medio de la creación de dinero, se afirma que la interrupción brusca de las tasas de creación de dinero llevaría consigo graves perturbaciones en toda la economía. El saneamiento de las situaciones fuertemente deficitarias requiere de la implantación de un conjunto de medidas y reformas (en lo que respecta a los ingresos o a los gastos del Estado) que no pueden realizarse de un momento a otro. La estrategia gradual permite ganar tiempo para la realización de estas y otras medidas encaminadas hacia la estabilidad monetaria.

Se dice también que la inflación provoca distorsiones en los precios, los ingresos individuales y sectoriales y todo tipo de valores económicos, de modo que algunas personas, empresas y sectores de la economía acaban por vivir de las "ganancias de la inflación". Al final de un largo periodo de crecimiento acompañado de un proceso inflacionario, pretender acabar de repente con las "ganancias de la inflación" podría significar la ruina de muchas empresas y de algunos sectores de la actividad económica. Y por más que se considere socialmente justa su desaparición, no se puede olvidar que la asfixia o la retracción brusca y profunda de esas empresas o esos sectores podría significar una crisis general de grandes proporciones.

De esta manera se justificaba la necesidad de no reducir demasiado el ritmo de la creación de dinero y de no llevar demasiado lejos las restricciones del crédito, para evitar excesivas dificultades de liquidez que, sumadas al resurgimiento de las tasas de interés positivas, podrían generar problemas financieros insolubles y provocar quiebras en masa.²⁰

Simonsen resume en forma correcta la "filosofía" de la solución gradual cuando afirma que "una política de estabilización no sólo debe buscar la eliminación de las alzas de precios sino también, y sobre todo, la sustentación de un sistema de precios eficiente, desde el punto de vista de la asignación de recursos".²¹ Así se aconsejaba, en consecuencia, la adopción de

una política económica que evitara el choque negativo de un cese brusco en la creación de dinero y permitiera ganar tiempo para la adopción de un conjunto de medidas (monetarias, fiscales, salariales, etc.), destinadas a conseguir la estabilidad monetaria.²² Se aceptaba entonces el surgimiento eventual de presiones inflacionarias adicionales a corto plazo y hasta cierta prolongación del proceso inflacionario, esperando crear de este modo condiciones más favorables para el crecimiento económico a mediano y largo plazo.

De esta manera, se trataba de enmarcar la política de estabilización a corto plazo (que implica la baja en los salarios reales y la preservación de tendencias recesivas por un periodo más o menos prolongado) en un conjunto más amplio de medidas destinadas a alterar las estructuras de la economía y las formas del funcionamiento de la sociedad. En primer lugar, se trataría de eliminar las *distorsiones* existentes, en materia de precios relativos, en la esfera monetaria, en el campo financiero y en el sector externo. Luego se buscaría la reducción de la influencia de los trabajadores en los planos económico y político.

Todo esto tiene como telón de fondo un modelo de crecimiento a largo plazo basado en una mayor apertura hacia el exterior y en nuevas normas de la acumulación de capital. La ejecución de este modelo de crecimiento implicaría, al mismo tiempo, la creación de un mercado de capitales y el fortalecimiento de la coordinación de las funciones del Estado y del sector capitalista (en especial las empresas multinacionales), con el fin de reorientar el excedente económico para que sea capaz de garantizar al gran capital privado (nacional y extranjero) el control de los sectores "dinámicos" (declarados prioritarios) de la economía y el flujo de los recursos necesarios para transformar la base material de la economía y para consolidar el poder económico y político de la gran burguesía industrial, dentro de los principios de la *economía de mercado*.

La política de "inflación correctiva"

El propósito de eliminar las distorsiones resultantes de la *inflación reprimida* llevó al gobierno de Castello Branco a adoptar una "política de verdad" en materia de precios, la que se tradujo en una brusca elevación de algunos precios de bienes fundamentales para la determinación del costo de la vida. Por ejemplo, los precios de los servicios públicos (con un peso de 7.7% en el índice de los precios al consumidor) subieron 123.4% en 1964, 71.3% en 1965 y 47.1% en 1966, mientras que las rentas de las casas (con un peso de 10.6% en el índice de precios al consumidor) subieron 98.4% en 1965 y 83.6% en 1966.²³

Esta práctica se conoció como una *inflación correctiva*,²⁴ expresión que implica un conjunto de medidas destinadas a permitir el alza de algunos precios hasta entonces controlados, a corregir distorsiones acumuladas que impedían la "eficiencia del sistema de precios" y aliviar a mediano plazo la dependencia de los sectores afectados por tales medidas en relación con los subsidios gubernamentales.

Considerada indispensable para volver a poner en funcionamiento el mecanismo de los precios como instrumento y criterio de la asignación de recursos, la *inflación correctiva* se tradujo en cambio, como sería de esperarse, en una oleada autónoma de alza de precios, calculándose que el efecto inflacionario de las medidas adoptadas en su ámbito durante el periodo de ejecución del PAEG haya conducido —tomando en cuenta sólo la corrección de los precios antes congelados de los servicios públicos, la vivienda y la alimentación— a un aumento de los precios de 9.5% en 1964, 15.9% en 1965 y 12.4% en 1966.²⁵

Se diría que, en la perspectiva de la política gubernamental, el alza de las tarifas de los servicios públicos contribuyó a la reducción de los déficit de esos sectores (tradicionalmente cubiertos con subsidios presupuestarios), insertándose así en el objetivo de reducir el déficit del presupuesto estatal. Nosotros creemos, por el contrario, que la amplitud de las medidas de corrección de los precios y la persistencia con la que se aplicaron indican que, a pesar de la proclamada prioridad del combate a la inflación, el objetivo principal del gobierno militar era más bien el de poner en pleno funcionamiento el capitalismo de libre mercado.²⁶

El "garrote salarial"

Los dos pilares fundamentales de la estrategia gradual del combate a la inflación y de toda la política económica de la dictadura militar brasileña fueron, sin duda, la política salarial y la *corrección monetaria*. En las páginas siguientes nos ocuparemos de estos dos aspectos.

Muchos autores consideran que la política de rígido control salarial es el arma más importante de los gobiernos militares, desde luego porque, sin tal política salarial, difícilmente se podría esperar la obtención de significativos efectos neutralizadores de la aplicación del expediente de la corrección monetaria.²⁷

Ya antes de 1964, algunos autores señalaban la necesidad de una política activa de represión salarial invocando la urgencia de parar la inflación y señalando que "en el caso de la inflación brasileña, es decir, de la espiral de salarios y precios en Brasil, no fue el alza de los precios lo que determinó el reajuste de los salarios, sino en particular la elevación de los salarios reales la que presionó al alza de los precios".²⁸

Después del golpe militar, el ministro Roberto Campos no vacilaba tampoco en afirmar que "el principal pecado del laborismo anterior fue la preocupación excesiva por los salarios masivamente elevados. Éstos iban bastante más allá de lo que era posible ante el aumento de la productividad y la producción. El resultado natural de esta ilusión fue la aceleración del proceso inflacionario."²⁹ Tal diagnóstico permitía a Campos afirmar más tarde ante el Senado, el día 2 de abril de 1964, que "el proceso habitual de revisión salarial, en proporción superior o igual al aumento del costo de la vida, es incompatible con el objetivo de la deflación con desarrollo".³⁰

Se sabe ahora (como se sabía entonces) que el diagnóstico anterior estaba equivocado. En efecto, los costos salariales reales (incluidas todas las prestaciones de la seguridad social) bajaron cerca de 13% entre 1957-1960 y 1962-1963, lo que permitió el frenamiento de los precios e incluso su baja, sobre todo porque en el Interin la productividad aumentó.³¹ Las estadísticas oficiales revelan también que, a pesar de un relativo ablandamiento de la "confiscación salarial" con los gobiernos de Getúlio en los primeros años de los cincuenta, el salario medio real de los operarios de la industria de transformación apenas aumentó 12.3% (1.7% anual) entre 1955 y 1962, muy por debajo del aumento de la productividad de los mismos trabajadores (72.8%, es decir, 8.2% anual).³²

Si tomamos el salario mínimo, cuyo régimen se aplicaba en esencia a los trabajadores urbanos, los estudios que conocemos apuntan también en el sentido de que el salario mínimo real no aumentó al mismo ritmo que la productividad de la economía en el periodo transcurrido entre mediados de los años cincuenta y 1964. Y como el aumento de la productividad en las actividades urbanas fue superior al aumento de la productividad en la economía, ni siquiera podría decirse y —como lo pretende Eugénio Gu-din, por ejemplo— que el hecho de que entre 1952 y 1961 el salario mínimo haya crecido un poco más que el ingreso per cápita, significa necesariamente un aumento de los costos. Entre 1962 y 1964, además, el salario mínimo real creció a un ritmo inferior al del ingreso per cápita.³³

Rodolfo Hoffmann y J. Carlos Duarte demuestran también, en relación con los trabajadores de la industria de São Paulo, que el salario mínimo real tuvo una evolución muy poco satisfactoria, desde el punto de vista de los trabajadores asalariados, en el periodo de 1956 a 1964.³⁴

Las observaciones anteriores nos parecen suficientes para poder concluir que la política populista cumplió su función de "anestésico" de las reivindicaciones laborales hasta 1962-1963. A pesar del ritmo acelerado del crecimiento económico registrado a partir de 1956, pocos fueron los brasileños beneficiados, y entre ellos no estaban, por supuesto, los trabajadores urbanos asalariados (los agrícolas fueron olvidados por completo). El carácter excluyente del crecimiento económico era ya patente en la sociedad brasileña antes de 1964, pero esa característica se acentuó fuertemente durante la vigencia de los gobiernos militares.

Sin embargo —como vimos— la tesis de quienes pretenden responsabilizar a la política salarial populista por la inflación brasileña carece de todo apoyo empírico. El régimen militar colocó a los trabajadores y al movimiento sindical en la picota, haciendo de la represión sindical y del *garrote salarial* los principales instrumentos de la política antinflacionaria. Además, las autoridades militares no vacilaron en disolver los sindicatos más poderosos, en aprehender, torturar y asesinar a dirigentes sindicales y de las Ligas Campesinas, en anular el derecho a la huelga, prohibir cualquier acción sindical reivindicatoria fuera de los tribunales del trabajo, prohibir los reajustes salariales en intervalos menores de un año, eliminar los mecanismos de la contratación colectiva y atribuir al gobierno federal el poder de fijar los salarios mínimos a escala regional.

La fórmula de reajuste salarial

Es cierto que una de las primeras medidas del gobierno de Castello Branco, con un obvio propósito de seducción política, fue el aumento de los sueldos de los trabajadores del Estado, haciendo cargos suplementarios al presupuesto federal por valor de más de 600 millones de cruzeiros.³⁵ Pero el gobierno se apresuró luego a imponer una fórmula para las futuras actualizaciones salariales de los empleados públicos, recomendando su aplicación voluntaria en el sector privado.³⁶ En 1964, tal fórmula no fue respetada por la generalidad de las decisiones de los tribunales de trabajo, ni fue aplicada por los empresarios, a pesar de que el gobierno declarara su intención de no otorgar créditos por medio de los bancos controlados por el Estado a las empresas que pagaran salarios superiores a los resultantes de la fórmula gubernamental. Pero en febrero de 1965, el gobierno aplicó la fórmula prevista en el PAEG a la actualización del salario mínimo, aumentando apenas en 57%, un porcentaje bastante inferior al del aumento del costo de la vida desde el último reajuste. Por otra parte, los funcionarios públicos no obtuvieron en 1965 ningún aumento salarial, y el aumento autorizado para 1966 se basó ya en los principios legales estatuidos en el ínterin. En efecto, la ley núm. 4 725, de julio de 1965, hizo obligatoria la aplicación de la fórmula, incluso sobre los acuerdos colectivos decretados u homologados por los tribunales del trabajo.

En resumen, la fórmula de actualización salarial imponía los siguientes puntos: 1) los contratos colectivos son válidos por un año; 2) el reajuste al término del contrato no deberá cubrir por entero la pérdida del poder de compra ocurrida entretanto como resultado de la inflación, sino que deberá tratar apenas de salvaguardar el salario real medio de los 24 meses anteriores; 3) la preservación de este salario *medio* a lo largo del año de vigencia del contrato se realizará mediante un complemento salarial correspondiente a 50% de la *inflación proyectada* para el periodo de un año en el que el contrato debe estar en vigor (*residuo inflacionario*); 4) previsión de un pequeño porcentaje correspondiente al aumento esperado de la productividad, y 5) las cantidades entregadas como compensación de la inflación y la productividad esperadas serán fijadas anualmente por el Ministro de Planeación.

Si dejamos de lado los costos sociales de su aplicación (y la cuestión de saber quién soportará tales costos), no hay duda de que "una fórmula de este tipo tiene la ventaja de sustituir un indefinible juego de huelgas y presiones por un sencillo cálculo aritmético".³⁷

Pero tampoco hay duda de que el cálculo aritmético resultante de la aplicación de la referida fórmula de reajuste salarial no puede pretender la preservación del poder de compra de los trabajadores. Es evidente que la fórmula no se identifica con el principio de la escala móvil de salarios sino que pretende alejar su aplicación.

Por otra parte, es sabido que el llamado reajuste por arriba (aumento de los salarios nominales, al final de cada periodo, en un porcentaje igual al del aumento del nivel general de los precios) no es el método adecuado

para restaurar íntegramente el poder de compra de los trabajadores.³⁸ Sólo que la fórmula analizada impide también el ajuste por arriba, a partir del principio de que la tasa de inflación bajaría y de que, cuando la tasa de inflación baja, no hay necesidad de compensar por entero la inflación del pasado para garantizar los salarios reales medios.

La experiencia revelaría, además, que el *residuo inflacionario* (o la *inflación residual*, como la llaman algunos) estimado y fijado para el periodo siguiente fue siempre inferior a la inflación efectivamente ocurrida. También el aumento esperado en la productividad se fijó de manera sistemática por debajo del aumento efectivo. Por ello, no es sorprendente que los salarios no sólo no aumentaran al ritmo de la productividad, sino que incluso viesan su poder de compra "devorado" por la inflación, durante el periodo de aplicación del PAEG.³⁹

En 1966 se aplicó la política de represión salarial con mayor rigor aún que en los dos años anteriores. Se alteraron en contra de los trabajadores los criterios definitorios de los índices del costo de la vida; se hicieron los cálculos, de acuerdo con la fórmula legal, con base en una inflación de 10%, cuando en realidad se aproximaría a 40%; se prohibieron todos los aumentos voluntarios por encima de lo previsto en la ley 4 725.

Los resultados de esta política salarial fueron en particular duros para los trabajadores peor pagados. Después del gran *boom* de los años cincuenta, el salario mínimo real medio era en 1967 por lo menos 5% más bajo que el de 1955, a pesar del mes número trece y de las prestaciones del seguro social. Considerando el periodo de febrero de 1964 a febrero de 1968, el salario mínimo real medio bajó cerca de 42.5%, e incluso después del reajuste de marzo de 1968 hubo una baja de 28.3%. En realidad, los ajustes del salario mínimo se cifraron en aumentos de 57% (marzo de 1965), 27% (marzo de 1966) y 25% (marzo de 1967), mientras que el aumento del costo de la vida, tomando como base el índice del costo de la vida en Río de Janeiro, fue de 91% (entre enero de 1964 y febrero de 1965), de 44% (entre febrero de 1965 y febrero de 1966) y de 37% (entre febrero de 1966 y febrero de 1967).⁴⁰

Para que la situación quede más clara, debemos tener presente que el salario mínimo limita los ingresos de porciones importantes de la población trabajadora de Brasil. En 1967, 36.3% de la población urbana empleada en la industria, el comercio y los servicios no ganaba más del salario mínimo (apenas 28% en Río Grande do Sul y 30.6% en el estado de São Paulo), y 67.5% de los brasileños que recibían apenas el salario mínimo eran trabajadores industriales, subiendo este porcentaje a 71% en el estado de São Paulo.⁴¹

El sistema del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio

Los trabajadores menos calificados, cuya fuerza de negociación dependía en esencia de la contratación colectiva, sufrieron también más que cualesquiera otros las consecuencias de las medidas que abolieron las garantías de estabilidad del empleo y permitieron a los empleadores rotar con fre-

cuencia sus trabajadores menos calificados, reduciendo de manera permanente su remuneración al salario mínimo. Tal fue, en este plan, la función atribuida al *Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio* (FGTS), instituido por la ley núm. 5 107/66.

Hasta 1964, la legislación laboral garantizaba cierta estabilidad del empleo, al determinar que todo trabajador con un año de servicio en una empresa sólo podría ser despedido mediante una causa justa, siendo los tribunales del trabajo en particular exigentes en cuanto a la definición de este concepto. Fuera de esta circunstancia, el despido obligaba a la entidad patronal a pagar indemnizaciones variables en función de la antigüedad del trabajador en la empresa.

De acuerdo con la legislación de 1966, las empresas pueden despedir a cualquier trabajador, aunque no haya una causa justa, estando obligadas, a cambio, a depositar cada mes en el Banco Nacional de la Vivienda (BNH)*, a nombre de sus trabajadores, una suma correspondiente a 8% de los salarios pagados. La cuenta de cada trabajador aumenta en forma mensual —en función de los depósitos efectuados—, se beneficia de la corrección monetaria y recibe intereses variables entre 3 y 6% al año de acuerdo con la duración del empleo, pudiendo los trabajadores mover sus depósitos, según criterios fijados legalmente, en caso de despido o alojamiento.⁴²

Los defensores del nuevo orden impuesto por la dictadura militar argumentan que este régimen sólo es desfavorable para la minoría de los trabajadores que tienen más de diez años de antigüedad en la misma empresa (los que tenían derecho, antes de 1964, en caso de despido sin causa justificada, a una indemnización igual al salario mensual multiplicado por el doble del número de años de trabajo en la empresa), siendo más ventajoso para la gran mayoría de los trabajadores que, de acuerdo con el régimen del FGTS, recibirán siempre una compensación en caso de despido, haya o no una causa justificada.

Puede demostrarse sin dificultad la inconsistencia de tal argumentación. Desde el punto de vista global de la acumulación de capital, podrá decirse que el FGTS representa una forma de "captación directa de excedente" (Celso Furtado), mediante la "expropiación" impuesta a los trabajadores asalariados, de una parte de su salario, que se ven forzados a ahorrar. No son otra cosa, en verdad, las prestaciones-depósitos que las empresas se ven obligadas a hacer en el FGTS, a fin de concentrar en las manos del Estado (por medio del BNH, cuyo capital está constituido, en gran parte, por los depósitos del FGTS) una parte del excedente captado por la vía del *garrote salarial*, lo que permite mantener niveles elevados de inversión en la industria de la construcción civil.⁴³

Por otra parte, el sistema que resultó de la institución del FGTS se traduce en una condena para los trabajadores, quienes se encuentran en la situación de poder ser despedidos libremente en cualquier momento (el seguro del empleo vale más que los beneficios que pueden esperar del FGTS), de modo que les resulta más difícil, debido al frecuente cambio de

empleo (en el caso de que lo encontraran), alcanzar niveles salariales superiores al mínimo. Además, la reducción de los salarios reales ocurrió, a partir de 1964, a un ritmo superior a 8% anual, mientras que el beneficio máximo que cualquier trabajador puede extraer del FGTS podrá ascender a poco más de 8% de su salario.

Este régimen de libre despido por parte del empleador acentúa la falta de seguridad de los trabajadores y permite a cada empresario mantener en su empresa, en forma permanente, un gran porcentaje de trabajadores recién admitidos.⁴⁴ Así se vuelve más difícil el desenvolvimiento de relaciones de solidaridad y la formación de una conciencia de clase, lo que es indispensable para el fortalecimiento de la organización y la acción reivindicativa de los trabajadores. Se sabe que, para niveles salariales idénticos, la tasa de sindicalización y de agresividad sindical es mayor entre mayor sea la estabilidad de los trabajadores y su tiempo de permanencia en la misma empresa. Y es evidente que el debilitamiento de la representatividad y de la capacidad de movilización de los sindicatos —que también se persiguió por esta vía— no es un elemento favorable para los trabajadores.

En cambio, desde el punto de vista de los empleadores, este esquema permite la gestión libre de su mano de obra en función de las fluctuaciones de la demanda de sus productos; posibilita una rotación más intensa de los trabajadores, eludiendo de este modo ciertos reajustes salariales por encima del salario mínimo; permite mantener un porcentaje elevado de trabajadores recién admitidos, menos organizados y reivindicatorios; posibilita que se "dejen fuera" los trabajadores de más de 40 años, considerados menos productivos (de ahí que, en 1970, sólo 13% de los trabajadores paulistas de la industria química y farmacéutica tuviesen más de 40 años y sólo 6.6% tuviesen 50 años o más).

Y esto se lleva a cabo mientras se hace desaparecer todo costo directo que deban soportar las empresas como resultado del despido de sus trabajadores, ya que los fondos depositados por las empresas e integrantes del FGTS son considerados en términos técnicos como un complemento de la nómina salarial y, por lo tanto, elementos de los costos normales de las empresas, trasladados con facilidad a los precios, y por lo demás compensados con creces, como una forma de "salario indirecto", por la comprensión impuesta por la dictadura al "salario directo".

Además, las estadísticas oficiales revelan que el costo total de la mano de obra industrial disminuyó entre 1964 y 1970.⁴⁵ De este modo, pagando salarios muy bajos a la gran masa de los trabajadores, las empresas quedaban en condiciones de pagar mejores salarios a los técnicos de nivel más elevado, cuya demanda aumentó como resultado de las nuevas técnicas inherentes a la "modernización de la economía" traída por las empresas multinacionales. Este comportamiento de los grandes empleadores se inserta por lo demás en la política deliberada de apertura del abanico salarial y de redistribución negativa de los ingresos, aplicada por los gobiernos militares.

En resumen, puede decirse que la política salarial adoptada a partir de 1964 contribuyó no sólo a la declinación del poder de compra de los tra-

*Banco Nacional de Habitación [Nota del E.]

bajadores y a la consolidación de la desigualdad existente en la distribución funcional del ingreso, sino también al agravamiento del grado de concentración del ingreso en el seno de los trabajadores asalariados (incluidos los técnicos y los directores), el cual no será inferior al observado en los ingresos del conjunto de la población brasileña.⁴⁶

La corrección monetaria

Debe entenderse también —como dijimos antes— que la adopción de la *indización* (o corrección monetaria, según la expresión consagrada en Brasil) sirve a los objetivos del programa gradual definidos en el PAEG.

La importancia de la discusión que ha surgido en relación con esta institución y el significado que en este campo se le ha atribuido a la experiencia brasileña de la *corrección monetaria* —éxito, según algunos, fracaso para otros, panacea para otros más— justificará que nos detengamos un poco en este punto.⁴⁷

La noción de indización, según Milton Friedman

Milton Friedman es ahora uno de los defensores más destacados de la indización, y fue sin duda por influencia de los medios monetaristas que esta institución acabó por ser incluida como pieza importante del “modelo brasileño”.⁴⁸

El análisis friedmaniano comienza por distinguir entre la *indización compulsiva* y la *indización voluntaria*.⁴⁹ La primera, impuesta mediante medidas legislativas, debería practicarse en todos los contratos y operaciones del gobierno, desde la contratación de personal hasta los contratos de adquisición de bienes, los préstamos contratados por el gobierno entre el público y el cobro de impuestos. De esta manera se evitaría la tributación subrepticia, clandestina, por medio de la inflación (“taxation without representation”), colocando a los parlamentos (y sus gobiernos) ante sus responsabilidades en lo que se refiere a los impuestos que votan (y cobran), y los gastos que autorizan (y realizan). La segunda debería aplicarse a la generalidad de los contratos privados, correspondiendo al Estado no sólo autorizarla, sino alentarla mediante la adopción de medidas legislativas adecuadas.

Ambos tipos de indización no deben ser considerados por separado, ya que la adopción de cláusulas de indización por parte del gobierno, sobre todo en lo referente al cobro de impuestos, ayudaría a eliminar graves impedimentos para la generalización de la indización en la economía privada.

La indización no es un instrumento del que pueda esperarse un aumento o una reducción en la tasa de inflación. Éste es un aspecto que juzgamos esencial para entender el significado de la indización como instrumento de la política económica. Y Friedman es uno de los autores que más hacen hincapié en este punto. No obstante, señala que una indización generalizada (que abarque todos los contratos y operaciones financieras del gobierno) se traducirá en una reducción sustancial de los ingresos del *inflation tax*, de donde deriva un menor incentivo para las prácticas infla-

cionarias por parte de los gobiernos. Por otra parte, la indización reducirá sustancialmente los efectos secundarios de las variaciones en la tasa inflacionaria, de modo que se vuelve políticamente posible detener la inflación en forma más o menos pronta y rápida. En particular, un sistema generalizado de indización reducirá los efectos adversos, en el campo de la producción y del empleo, derivados al inicio de una política antinflacionista tal como la conciben los monetaristas.

“Una buena moneda —escribe Milton Friedman—, una moneda confiable, es un instrumento preferible a la indización.” Esto no es, pues, algo bueno y deseable por sí mismo de modo que sería mejor que la estabilidad de los precios volviese innecesaria la indización. Sin embargo, este mismo autor entiende que un sistema de indización generalizada es, a pesar de todo, un mal menor, preferible a una política monetaria errática, que acabe por producir aceleraciones periódicas de la inflación, hasta alcanzar situaciones explosivas. Frente a una situación de inflación, no habría recurso más adecuado para reducir los daños causados por ella y para facilitar la adopción y ejecución de medidas capaces de darle fin. No obstante, Friedman insiste en que la indización no deberá tomarse como una panacea, desde luego porque es imposible indizar todos los contratos, pero también porque, en muchos casos, la indización implica un costo.

Las ventajas de un sistema de indización inmediata y generalizada en el marco de una política antinflacionaria

De acuerdo con los monetaristas, la inflación es un verdadero “impuesto oculto”, una auténtica “taxation without representation”, que proporciona importantes recursos a los gobiernos sin que éstos tengan que vencer las dificultades técnicas o los obstáculos políticos que dificultan el recurso de la tributación abierta, sujeta a la aprobación de los parlamentos y al juicio de la opinión pública. Es por ello que los gobiernos se sienten atraídos hacia las políticas inflacionarias, las cuales les proveen, con bajos costos políticos, los recursos de que carecen para financiar las guerras, para proseguir políticas de grandeza y de apariencia, para realizar grandes planes de obras públicas o para cualesquiera otros objetivos.

En tales condiciones, una vez desencadenado el proceso inflacionario, no es fácil que los gobiernos estén dispuestos a acabar con la inflación. Y no porque sea difícil encontrar la solución técnica: bastaría con reducir la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero. Sin embargo, sería difícil aceptar políticamente la pérdida de los ingresos del *inflation tax*, que obligaría a los gobiernos a reducir sus gastos, aumentar los impuestos, o recurrir a empréstitos del público a la tasa de interés del mercado, renunciando a la creación de dinero para financiar gastos o pagar empréstitos anteriores.

La existencia de un sistema obligatorio de indización para el sector público y la práctica generalizada de la indización en toda la economía tendría la ventaja de reducir (y de anular potencialmente) los ingresos de esa forma de tributación subrepticia y “anestésiante” de la opinión pública que es la inflación. Matando a la gallina de los huevos de oro, la indización

anulará o reducirá bastante las resistencias políticas que de otro modo pueden inhibir o minar la voluntad política de terminar con la inflación.

Por otra parte, de acuerdo con las concepciones friedmanianas, la implantación de políticas antinflacionarias adecuadas produce efectos secundarios y en particular adversos, que se traducen en recesión y en aumento del desempleo, efectos que, aun cuando sean momentáneos, pueden mantenerse por un considerable periodo de tiempo.

De acuerdo con las tesis monetaristas, las crecientes tasas de inflación conducen a una aceleración en la tasa de crecimiento del gasto monetario global, lo cual significa que la lucha contra la inflación requiere necesariamente el frenamiento de esta última tasa. Pero debe transcurrir cierto tiempo para que la reducción en la tasa de crecimiento del gasto monetario global encuentre un ajuste pleno en lo referente a la producción y al nivel de los precios. Hay necesidad de soportar entonces los efectos de este *time lag* más o menos prolongado entre el aumento en que se inicia la política de reducción de la tasa de crecimiento en la cantidad de dinero y el momento en que se comienzan a sentir sus efectos en términos del frenamiento de la tasa inflacionaria hasta su estabilización.⁵⁰

La necesidad de este lapso para que la comunidad adapte su comportamiento a la reducción de las tasas de crecimiento del gasto monetario, hasta que se anulen las expectativas inflacionarias y la propia inflación, es lo que explica —en opinión de Milton Friedman los negativos efectos secundarios de la política antinflacionaria, que consiste en las distorsiones de los precios relativos, la estructura de la producción y el nivel del empleo. Las distorsiones son producto, en este caso, de la *deflación no anticipada*, porque los contratos se firman en términos de los *precios nominales*, sobre la base de expectativas erradas acerca del curso probable de la inflación futura.

Es natural que, por medio de la reducción en el ritmo de crecimiento del gasto monetario total, cada productor piense que tal reducción se aplica sólo a su empresa o al sector en que se inserta, y que se trata de un fenómeno puramente temporal. En consecuencia, reducirá su producción y/o aumentará sus inventarios de bienes producidos, pero no bajará precios. Del mismo modo, los trabajadores considerarán que las dificultades son pasajeras, esperando que serán llamados de nuevo a su empresa o buscando trabajo en otra, sin pensar en aceptar salarios más bajos o en moderar sus expectativas acerca de la evolución de sus salarios monetarios.

Esto significa que la lucha contra la inflación trae consigo un frenamiento en el ritmo de crecimiento de la producción (que puede llegar a estancarse o aun a bajar de nivel), un aumento en el desempleo, en la capacidad de producción ociosa y en los inventarios de mercancías no vendidas. Esta situación perdurará hasta que las reacciones de los agentes económicos conduzcan a la reducción generalizada de la tasa de inflación y de la tasa de crecimiento de los salarios nominales, modificando las expectativas de las personas acerca de la inflación futura, una condición indispensable para el resurgimiento de la actividad económica o el aumento del empleo. Pero varía entre los sectores el ritmo del ajuste de las reacciones de los agentes económicos y de la adaptación de sus expectativas en relación con

la inflación futura, lo que provoca distorsiones (a veces sustanciales) de los precios relativos y la estructura de la producción, cuya corrección provocará a su vez —tarde o temprano— ciertas perturbaciones adicionales.

Tomando en cuenta las dificultades resultantes de la política antinflacionaria, no es sorprendente que sean consideradas como los mayores obstáculos (políticos) para el combate firme contra la inflación, sobre todo cuando los gobiernos están obligados a aplicar una política de pleno empleo. Estas son las situaciones en las que la opinión pública aceptará con mayor dificultad los efectos secundarios negativos de la política antinflacionaria y en que los gobiernos se arriesgarán menos a una manifestación clara de la voluntad política de terminar con la inflación y de persuadir a las personas para que acepten el sacrificio temporal de la recesión o del desempleo. Ante una recesión, los gobiernos reaccionarán, tal vez en exceso, con la adopción de medidas que reanimarán de nuevo la inflación y las expectativas inflacionarias.

Los aspectos negativos de un sistema de indización inmediata y generalizada

Éstas son las condiciones que sirven de telón de fondo para la defensa de la indización, con la afirmación de que, dadas las dificultades (o la imposibilidad) de frenar el proceso inflacionario, la indización puede permitir su neutralización. Si a medida que aumentaran los precios se aumentara de inmediato en la misma proporción, el conjunto de los ingresos, los créditos y las deudas, podría decirse que nadie ganaría ni perdería con la inflación. La continuación del alza en los precios perderá su razón de ser y se transformará —si acaso persistiera— en un simple problema contable, sin ninguna significación real.

Refutando esta visión optimista, los adversarios de la indización alegan que un sistema de *indización inmediata y generalizada* implica la perpetuación de la inflación y la aceleración incontrolable del proceso inflacionario, cualquiera que sea su origen.

1. Lo cierto es que —argumentan quienes así piensan—⁵¹ la inflación existe porque el equilibrio económico anterior ya no era viable, lo que obligó a alcanzar un nuevo equilibrio por medio de la elevación de los precios. La neutralización de los efectos de la inflación mediante un sistema de indización inmediata y generalizada significaría el retorno a las condiciones existentes antes de la inflación, que implican una nueva alza en los precios, lo que vendrá a restablecer el equilibrio que ellas no garantizan (como no lo garantizaban antes). A cada nueva alza de los precios seguirá de inmediato la neutralización efectuada por medio de la indización, pero ésta desencadenaría una nueva alza de los precios, y así sucesivamente, de modo que no se sabrá cómo parar este proceso.

En tales condiciones, si se admitiera que *todos* los ajustes se procesan de inmediato, ello equivaldría a una velocidad infinita del proceso de alza en los precios. Pero como en la práctica habría desfases en la aplica-

ción de la indización, entre diversos sectores, ello equivaldría a concluir que, además de perpetuar y acelerar el proceso inflacionario, la indización (así sea *inmediata* y *generalizada*) no podrá acabar con las distorsiones y las injusticias distributivas propias de los periodos de inflación.

2. Aparte de este primer cuestionamiento del esquema de indización generalizada, se aducen otros argumentos para demostrar que tal esquema ejerce un efecto inflacionario sobre la economía, lo que implica una perpetuación de la inflación.

a) Se afirma, por una parte, que la indización reduce los ingresos que los gobiernos extraen de la inflación sólo por lo que se refiere al impuesto sobre las reservas netas resultantes de la emisión adicional de papel moneda. Pero también reduciría los ingresos en relación con una tasa inflacionaria dada, lo que podría inducir a los gobiernos a provocar (o a tolerar) una inflación más acentuada (lo cual equivaldría a un aumento en la tasa del *inflation tax*);

b) por otra parte, se argumenta que la adopción de un sistema de indización generalizada puede ser interpretada por los agentes económicos y por la opinión pública en general como señal de que el gobierno desistió de combatir la inflación procurando sólo *vivir con la inflación*. Esta interpretación podrá llevar a las personas a aumentar sus previsiones de la inflación futura, con la consiguiente reducción de las reservas netas que se quieren mantener, lo cual impulsará el nivel de los precios hacia arriba;

c) se sostiene también que el hecho de que la indización generalizada elimine las distorsiones en los precios relativos provocados por la inflación significa que las personas reconocerán ahora con mayor facilidad las variaciones en la tasa inflacionaria, reduciéndose el tiempo necesario para la adaptación a esas variaciones, y volviéndose más sensible y variable el nivel nominal de los precios;

d) por último, se dice que la inflación tiene la ventaja de conciliar las reivindicaciones incompatibles de grupos sociales diferentes que se disputan el producto total a distribuir. Ante dichas reivindicaciones incompatibles y poco viables, la inflación resuelve el problema engañando a los individuos: éstos piensan que se satisficieron sus pretensiones, aunque en realidad sus requerimientos nominales se ven reducidos por la inesperada inflación. La indización generalizada trataría de impedir esto, poniendo al desnudo la incompatibilidad de las exigencias de los diversos grupos sociales. En particular, la indización haría que los trabajadores, que aceptan por lo general salarios reales más bajos como resultado de la inflación inesperada, no aceptarían los mismos salarios reales mediante negociaciones abiertas.

*La respuesta de Milton Friedman
a los críticos de la indización*

Milton Friedman responde a todas estas objeciones.⁵² En relación con la última, Friedman rechaza la visión de la sociedad que ella supone y observa que, si así ocurrieran las cosas, la única salida lógica sería la aceptación de una inflación desenfrenada o una sociedad autoritaria, gobernada por la fuerza.⁵³

Por lo que se refiere a la primera objeción, se arguye que nada permite afirmar que de la indización resulte un aumento (o una reducción) de la tasa inflacionaria, porque las cláusulas de la indización sólo se vuelven efectivas como resultado de un aumento previo en los precios, sin tener por sí solas ningún efecto directo sobre la tasa inflacionaria. La indización provoca una transmisión más rápida y uniforme de la inflación, pero de ahí sólo resulta una reducción en los daños provocados por ella. La indización generalizada asegura que la inflación afecta de modo idéntico los diversos precios y salarios, evitando las distorsiones de los precios y salarios relativos.

Además, puede decirse que no es la indización quien debe eliminar la inflación. Éste es un objetivo que debe proseguirse por medio de una adecuada política antinflacionaria. Por nuestra parte, creemos que persiste el riesgo de que la indización facilite la tendencia hacia la perpetuación de la inflación y la aceleración del proceso de alza en los precios. Y, por lo menos en la práctica, con dificultad se concibe un sistema de indización *inmediata* y *generalizada* tan perfecto que sea capaz de neutralizar las distorsiones y las injusticias inherentes a los procesos inflacionarios.

Por lo que concierne a la segunda cuestión antes mencionada, Milton Friedman afirma que la objeción allí formulada corrobora su tesis de que, cuanto más pronto se adapten las instituciones a la situación de la inflación, mejor.

La tercera objeción aludida tiene algo de verdad: la indización permite *vivir con la inflación*. Pero es también un buen pretexto para vivir con la deflación. En 1886, cuando Alfred Marshall defendió la indización, lo hizo teniendo frente a sí un proceso deflacionario; otros autores, en idénticas circunstancias, ya habían abogado por la indización en 1820 y 1830. De todos modos, la objeción en cuestión no afecta la utilidad de las cláusulas de indización como un instrumento para la eliminación de los obstáculos políticos que se oponen a la terminación de la inflación.

En último término, relativo al cuarto argumento antes mencionado, Milton Friedman considera que, exactamente por las razones que esgrimen sus adversarios, la indización vuelve menos sensibles y más estables las variables reales, lo cual es útil. En la medida en que reduce la importancia de la formulación de previsiones correctas acerca de la tasa de inflación futura, la indización generalizada podrá incluso reducir la atención prestada a tales previsiones, proporcionando así una mayor estabilidad.

Pero la gran ventaja de un sistema generalizado de indización, bajo la perspectiva monetarista, es la de facilitar la implantación de una política de combate a la inflación por parte de los gobiernos y su aceptación por parte de los agentes económicos y la opinión pública.

Esto ocurre, en primer lugar, porque la indización moderará muchas de las dificultades y distorsiones que derivarían de una reducción (inesperada) en la tasa de inflación futura. En efecto, un sistema generalizado de indización moderará las expectativas inflacionarias, lo que provocará una moderación en las tasas de crecimiento de los salarios, permitiendo que los patrones no afronten dificultades por causa de contratos de trabajo que

impliquen tasas de aumentos salariales demasiado elevadas en un periodo de desaceleración de la inflación. Lo mismo sucederá con las personas y las empresas que recurren al crédito y que se beneficiarán, por lo que se refiere a las deudas pendientes, de tasas de interés más ajustadas a la baja de la tasa de inflación. La indización vuelve menos peligroso el recurso de crédito e incrementa la construcción civil y los contratos a largo plazo (cuyos precios se ajustarán más tarde de acuerdo con el índice de evolución del nivel general de los precios), contrariando así la tendencia a la postergación de las inversiones productivas.

En segundo lugar, la indización disminuye el tiempo necesario para que la baja en la tasa de crecimiento de los gastos monetarios totales produzca todos sus efectos en términos de una reducción de la tasa inflacionaria. La desaceleración de la demanda se hace sentir en varios sectores de la economía y sus efectos sobre los precios acabarán por transmitirse a los contratos de trabajo, a los contratos para la producción y entrega de bienes a largo plazo, así como a las tasas de interés de los créditos pendientes. Los costos de las empresas (salarios y otros) crecerán con menor rapidez, alentando a los empresarios a producir y emplear más trabajadores en relación con lo que harían si no existiese la indización. De este estímulo al aumento de la oferta resultarán efectos contrarios a la elevación de precios, lo que repercutirá al mismo tiempo en el frenamiento de los salarios y de otros costos.

Por todo esto, la indización permitirá que la política monetaria restrictiva que las autoridades monetarias deben adoptar para detener la inflación se traduzca en una reducción mucho más regular del ritmo de la inflación y en un aumento menor (y más efímero) del desempleo. Milton Friedman insiste en que es indispensable que los gobiernos anuncien y mantengan la firme voluntad política de llevar hasta las últimas consecuencias su política antinflacionaria, sin flaquear ante los efectos secundarios que no dejarán de hacerse sentir, a pesar de todo, en el campo de la producción y el empleo. Desistir ante las primeras dificultades sería transformar la tentativa de combatir la inflación en un mero "ejercicio masoquista".⁵⁴

El juicio sobre la indización no puede alejarse de su práctica

Por nuestra parte, reconocemos que la indización puede ofrecer algunas de las ventajas que se le atribuyen en teoría. Se trata de saber si su aplicación podrá hacerse (o habrá sido hecha) de acuerdo con el diseño teórico que se le asigna.

Partiendo del principio de que un sistema de indización general e inmediata no pasa de ser un sistema teórico, se aceptará que el significado y el alcance de cualquier esquema concreto de indización depende de tres factores principales: la definición del ámbito de aplicación; la conformación del proceso (tramitación) de la indización, y la elección del índice que servirá de base a la indización.

De acuerdo con los diferentes grupos y los intereses que se quieran proteger de los efectos de la inflación, así será la respuesta que se dé a cada uno de estos factores.

¿Se trata de proteger a los trabajadores o a los patrones, los inquilinos o los propietarios, los acreedores o los deudores, a quienes colocan sus ahorros en depósitos a plazo y otras formas de inversión financiera, o a los empresarios? De la respuesta que se dé a estas cuestiones dependerá la definición del ámbito de aplicación de la indización, beneficiando a unos y excluyendo a otros.

En relación con el segundo aspecto, aunque puede hacerse un razonamiento semejante al de otros casos, su importancia práctica destaca con facilidad si tomamos el caso de la indización aplicada a los contratos de trabajo. La preservación del poder de compra de los trabajadores por medio del mecanismo de indización aconseja que el ajuste de los salarios se realice en el plazo más corto posible, luego del alza en los precios (lo ideal sería que se hiciera de inmediato). Muchas veces, sin embargo, se establece (ya sea por ley o por acuerdo) que el proceso del ajuste salarial sólo ocurrirá cuando se alcance cierta tasa mínima de aumento en la inflación. Incluso cuando no ocurra tal cosa, la corrección de los salarios se hace sólo después de cierto tiempo considerado razonable para saber si las variaciones de los precios son o no meramente accidentales, a lo cual todavía se añade una espera para determinar con certeza el índice del aumento verificado.

Si estuviéramos ante un proceso de inflación acelerada, los intereses de los trabajadores serían tanto más afectados cuanto más dilatado fuese el intervalo entre los reajustes salariales impuestos por la indización, y entre mayor fuese el plazo necesario para el procesamiento de cada uno de tales reajustes. Los partidarios de la tesis de la inflación de salario dirán que ésta es la solución que mejor sirve a la política antinflacionaria. Pero no hay duda de que tal solución sirve (también) a los intereses del capital.⁵⁵

La elección del índice es otra cuestión muy sensible a la naturaleza de los intereses que se quieren proteger. Pueden estipularse cláusulas de indización de varios tipos: en función del volumen de negocios, del precio medio de venta de los productos, de los beneficios netos y del ingreso familiar, por ejemplo en los contratos de arrendamiento; en función de la cotización del oro, de la cantidad de los negocios, etc., en el caso de los préstamos. Pero el criterio más común en las cláusulas de indización es el índice del costo de la vida. Y es sabido que este índice, que toma como base el presupuesto de una familia tradicional, corre siempre el riesgo de no corresponder a la realidad de ninguna familia en concreto. Es sabido también que los gobiernos tratan de manipular el cálculo de este índice para ocultar la inflación y/o para hacer bajar el nivel de las reivindicaciones salariales (ya estén o no generalizadas las cláusulas de indización).⁵⁶

Los objetivos de la corrección monetaria del gobierno militar brasileño (1964-1967)

Planteadas en términos generales la cuestión, veamos cuales son los problemas surgidos en la aplicación de la indización a las situaciones concretas.

En el contexto de América Latina, las dificultades prácticas en la aplicación de la indización son reconocidas cualquiera que sea su incidencia, incluso por los autores que defienden su capacidad para reducir algunas de las distorsiones asociadas a los procesos inflacionarios comunes en los países de la región y a combatir los efectos negativos de las variaciones inesperadas en la tasa inflacionaria.⁵⁷

Entre las dificultades inevitables de la utilización de la estrategia de la corrección monetaria destacan las siguientes: a) la elección de un índice, sobre todo en los países que tienen estadísticas deficientes y en especial cuando la variación de los precios relativos es más amplia que la de los precios absolutos; b) la oportunidad de la aplicación efectiva de la actualización monetaria, que si no fuese correctamente escogida podría provocar problemas de liquidez en el sistema bancario, situaciones de insolvencia para los deudores, bruscos saltos de la demanda global; c) el riesgo de que, ante la falta de viabilidad de la indización de la economía en general, una *indización selectiva* provoque más distorsiones que las que pretende corregir (el ejemplo de Brasil demuestra que la discriminación entre diversos intereses es muchas veces, si no siempre, el objetivo de la indización), y d) el peligro de que se ponga en tela de juicio la eficiencia de la política monetaria como resultado del desarrollo del mercado, con la creación consiguiente de buenos sustitutos del dinero.⁵⁸

Por lo que se refiere a la indización de los títulos y valores financieros, incluso los autores que la consideran como un instrumento útil para facilitar los acuerdos financieros a largo plazo en los países que padecen una gran inflación y para posibilitar el funcionamiento de los intermediarios financieros no dejan de poner de relieve las dificultades que impiden la utilización correcta de tal mecanismo, en especial en tres áreas (dejando de lado su falta de viabilidad en los países que carecen de mercados financieros organizados): definición del índice que se utilizara; aceptación de la indización por parte de todos los interesados, y definición del campo de aplicación de la indización.⁵⁹

En el caso de Brasil, los gobiernos militares entendían que la corrección monetaria podría actuar como un *realimentador automático de la inflación*, y consideraron que su utilización era indispensable para el éxito de la estrategia gradual del combate a la inflación.

Admitiendo que la *inflación correctiva* prolongaría (y tal vez aceleraría) la inflación por algún tiempo, se encaró la *corrección monetaria* como un instrumento adecuado para la consecución del objetivo táctico de lograr la *neutralidad inflacionaria*, es decir, la neutralización de las distorsiones más significativas en la organización y utilización de los recursos productivos de la economía, con el fin de no afectar el ritmo de la actividad económica

durante el lapso necesario para conseguir la eliminación gradual de las tensiones inflacionarias.

En 1964, la tasa inflacionaria pasaba de 90%, y no eran pequeños los problemas que de ahí se derivaban. Para tratar de reprimirla, los gobiernos habían congelado algunos precios (rentas de viviendas y servicios públicos, por ejemplo), lo que contribuyó a la deficiencia de la inversión en la preservación y ampliación de la planta habitacional, así como en otros sectores importantes de la infraestructura.

Los déficit presupuestarios iban en aumento y la inflación no permitía recurrir a los empréstitos del público por medio de la emisión de títulos. La emisión de billetes y los empréstitos impuestos a la banca comercial eran las alternativas más utilizadas, incluso porque el ritmo acelerado de la inflación hacía conveniente el mayor retraso posible en el pago de los impuestos.

Las tasas de interés real negativas provocaban la escasez de la oferta en el mercado de crédito, ya que se prefería la inversión en bienes inmobiliarios y en moneda extranjera. El sistema de tasas de cambio fijas mantenía sobrevaluado el cruceiro, lo que perjudicaba a las exportaciones y alentaba las importaciones, aumentando las dificultades en la balanza de pagos.

Antiguas leyes de los años treinta prohibían las tasas de interés superiores a 12% anual y prohibían el ajuste contractual del capital prestado. Debido al nivel alcanzado por la inflación y el ritmo de su aceleración, el mercado de crédito a largo plazo se reducía a los préstamos de las agencias internacionales (en particular la AID), el BNDE y otras (pocas) instituciones estatales. El crédito se obtenía de acuerdo con las condiciones del crédito a corto plazo, lo que significaba grandes beneficios para los bancos comerciales, en virtud de los pagos ilegales exigidos y las comisiones de diverso orden que permitían agrandar el diferencial existente entre las tasas de intereses pagadas a los ahorradores y las tasas cobradas a quienes recurrían al crédito.⁶⁰

La legislación existente sobre la actualización de los activos físicos de las empresas (de 1951, 1958 y 1963) propiciaba el surgimiento de *beneficios ficticios*, que originaban inadecuadas políticas de precios (en particular en las empresas de servicios públicos, cuyos beneficios no podían rebasar cierto porcentaje sobre el capital), la distribución exagerada de dividendos, la tributación de beneficios meramente nominales y, en fin, la descapitalización de muchas empresas, así como el derrumbe de la inversión en algunos sectores.

Fue en este marco que se presentó la *corrección monetaria* como un recurso adecuado para perseguir el objetivo primordial de restablecer el papel del mercado y del sistema de precios como un mecanismo orientador de la asignación de recursos, junto con las medidas integrantes de la *inflación correctiva*. En nuestra opinión, estas medidas fueron, más que simples decisiones técnicas, "ideological commitments" (A. Fishlow).

Si sumamos a este objetivo el de mejorar y ampliar el cobro de impuestos por parte del gobierno y el de reducir el déficit presupuestal (mediante la anulación del interés de los contribuyentes en demorar el pago de los

impuestos y la posibilidad de emisión de títulos de la deuda pública indizados), así como el de impedir las actualizaciones salariales, habremos definido los objetivos de la corrección monetaria emprendida entre 1964 y 1967.

El campo de aplicación de la corrección monetaria, las diversas fórmulas adoptadas y el criterio discriminatorio de la "política de corrección monetaria" en Brasil

La implantación de la política de indización de la dictadura militar se inició en julio de 1964. El gobierno creó y emitió *Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional* (ORTN), indizadas en función de la inflación, aunque no se había definido ningún criterio de ajuste monetario, que sólo se definiría en 1965 (en función del índice de precios de mayoreo o de la tasa de cambio fijada para el dólar, a elección de los acreedores), aplicándose después como modelo a otros valores financieros.⁶¹

Por las mismas fechas, el gobierno decretó la corrección monetaria de las deudas fiscales atrasadas. La corrección monetaria se sumó muchas veces, además, a medidas de orden fiscal, tratando de reducir el déficit presupuestario, y fundamentalmente —como destacó Howard Ellis—, “para fortalecer a las empresas privadas”.⁶²

Con este espíritu se volvió obligatoria la corrección monetaria del activo inmovilizado de las empresas, al mismo tiempo que se reducía de 10 a 5% la tasa del impuesto que incidía sobre el valor de la actualización (esta tasa sería reducida a 2%, hasta que se eliminó el impuesto en 1967), se permitía que la corrección monetaria del activo inmovilizado se tomara en cuenta en el cálculo de las depreciaciones (de manera parcial en 1965, y total a partir de 1967),⁶³ y se concedían exenciones fiscales que permitían mantener intacto el capital de exploración. Por otra parte, a fin de estimular la capitalización de las empresas, se decidió aplicar un adicional de 7% sobre los dividendos distribuidos a los accionistas, al mismo tiempo que se permitían deducciones hasta por un tercio del ingreso gravable de las (grandes) empresas para financiar los gastos de investigación.

Todavía en 1964, el gobierno brasileño creó el BNH, las Sociedades de Crédito Inmobiliario y las letras inmobiliarias, quedando todo este sistema de crédito cubierto por el principio de la corrección monetaria. Con la creación del FGTS en 1966, el BNH quedó encargado de la gestión de los recursos del Fondo, también indizados, así como de los intereses respectivos.

Asimismo en 1964 se autorizó la corrección monetaria de las rentas de viviendas, en los términos fijados por la ley para las rentas anteriores y sin límite alguno en los casos de nuevos arrendamientos en casas habitadas después de la promulgación de la ley y en los casos de arrendamientos comerciales e industriales.

En julio de 1965 se publicó la ley del mercado de capitales que incluía en el régimen de la indización una serie de títulos y aplicaciones mobiliarias (letras de cambio, obligaciones convertibles en acciones, depósitos a plazo, etcétera).

El gobierno de Castello Branco decidió aplicar el régimen de la corrección monetaria incluso a las tasas de cambio y a las tarifas de los servicios públicos, aunque sin definir en estos casos un sistema oficial de indización. Sin embargo, los depósitos a la vista en los bancos comerciales quedaron excluidos del sistema de corrección monetaria.⁶⁴

Por lo que se refiere a los salarios, puede decirse que el sistema de corrección monetaria implantado en Brasil no trató —como sería lo normal— de evitar la erosión de su poder de compra como resultado de la inflación. Afirmando que la responsabilidad de la inflación recaía sobre los salarios elevados, se sujetaron las actualizaciones salariales a un esquema de (in)corrección monetaria concebido para reducir los salarios reales y así detener la inflación. Como veremos más adelante, en lugar de neutralizar los efectos negativos de la inflación, la (in)corrección aplicada a los salarios sumaba a los de la inflación sus propios efectos de redistribución negativa.

De esta manera, el sistema de corrección monetaria que acabamos de resumir no puede considerarse como un sistema de indización generalizado a toda la economía, en el sentido que se le atribuye por lo común. M. H. Simonsen, uno de los defensores de la política de la dictadura brasileña, señala además que la corrección monetaria debería limitarse por necesidad a algunos sectores, “ya que la corrección generalizada se volvería inocua o llevaría a la inflación al infinito”. El mismo autor reconoce con toda claridad la naturaleza discriminatoria de las modalidades de la corrección monetaria adoptadas por los gobiernos militares, destacando que en general se reservó la corrección monetaria para las áreas donde resultaba más recomendable desde el punto de vista del estímulo a la producción, a la equidad fiscal y al mercado de capitales. “El campo políticamente más tentador para la indización, el de los salarios —reconoce M. H. Simonsen—, fue bien delineado por la fórmula de reajuste por la media y no por el pico...” Por lo que respecta a la baja en los salarios reales que resultó de esa fórmula, considera Simonsen que “finalmente era la contrapartida del mejoramiento de la posición que se pretendía garantizar a los arrendatarios de inmuebles, los concesionarios de servicios de utilidad pública, los portadores de títulos de renta y los demás beneficiarios de la inflación correctiva”.⁶⁵

El carácter discriminatorio de la política brasileña de corrección monetaria se presenta, además, en la variedad de las fórmulas de corrección adoptadas, pudiendo distinguirse tres fórmulas diferentes:⁶⁶

a) la *corrección prospectiva* y la falsa corrección (o *corrección negativa*) aplicada a la política salarial. Los ajustes salariales toman como base la media de los salarios reales prevalecientes en los últimos 24 meses, corregidos de acuerdo con el cálculo anticipado (prospectivo) de la inflación y de la productividad para el periodo de vigencia del nuevo salario, cálculo que es impuesto por el gobierno a los trabajadores. Y en virtud de que la inflación (y la productividad) esperada por el gobierno —más en función de las metas ideales fijadas por el propio gobierno para la política antinflacionaria y para la política salarial que en función de las expectativas existentes

acerca de la evolución de la inflación— siempre fue (bastante) inferior a la inflación (y a la productividad) efectivamente experimentada, esta fórmula sirvió para hacer bajar los salarios reales y transferir la parte del león de los incrementos de la productividad en beneficio del capital;⁶⁷

b) la *corrección retrospectiva*, aplicada tanto a la corrección contable de los activos inmovilizados y del capital de explotación de las empresas, como a la corrección monetaria de las letras de cambio y los depósitos a plazo, consiste en igualar la tasa de corrección a la tasa inflacionaria experimentada durante el periodo anterior. Esto asegura la neutralidad de la inflación sólo cuando la tasa inflacionaria del periodo siguiente al ajuste fuese igual a la tasa inflacionaria del periodo anterior, y

c) la *corrección a posteriori*, que consiste en corregir *continuamente, en cortos intervalos de tiempo*, la tasa nominal de remuneración (del capital) de acuerdo con la tasa efectiva de la inflación. Es la solución que más se aproxima a un sistema de indización automática *inmediata*, por lo cual es la que mejor logra el objetivo de neutralizar la inflación. Se aplica a las ORTN, las letras inmobiliarias, las libretas de ahorro y, con cierta especificidad, a los fondos integrantes de los esquemas de ahorro forzado de la seguridad social y los intereses respectivos.

En síntesis, podemos decir que la corrección monetaria no puede afrontarse —ni se afrontó en Brasil— como una medida destinada a acabar con la inflación. Su adopción presupone, además, que se acepta como inevitable la continuación del proceso inflacionario, por lo menos durante cierto periodo, de mayor o menor duración.

Cuando analicemos más detenidamente los diversos ingredientes del “milagro brasileño”, veremos cual es el significado más profundo de la corrección monetaria en el contexto del “modelo brasileño de desarrollo”.⁶⁸ Adelantaremos aquí que la corrección monetaria fue considerada y aplicada como una estrategia destinada a neutralizar los efectos negativos de la inflación desde el punto de vista de los intereses de ciertos grupos o clases sociales (a los que se pretendía asegurar una “convivencia pacífica con la inflación”) y desde el punto de vista de las exigencias de la acumulación capitalista, sin impedir que la inflación produjera sus efectos (desfavorables) en relación con otros grupos o clases sociales a los que se atribuía la función de “pagar” los sacrificios inherentes a la acumulación de capital.

Mediante la corrección monetaria se buscaba, por una parte, reactivar los mercados inmobiliarios y de capitales, así como recuperar la confianza de los ahorradores en los títulos de la deuda pública, lo que permitiría financiar una parte (sustancial) del déficit presupuestario sin recurrir al recurso inflacionario de la emisión de billetes, gracias a la posibilidad que tenía el gobierno de obtener préstamos con el público, un recurso que los monetaristas consideran por regla general no inflacionario.⁶⁹ Y por otra parte se buscaba la creación de condiciones capaces de estimular la inversión privada en determinados sectores —lo que difícilmente se realizaría— por parte de una generación formada en un clima de inflación crónica, si el gobierno, por más promesas de estabilización monetaria que hiciese, no

ofreciera un seguro esquema de protección contra eventuales alzas de los precios en lo futuro.

En este sentido, con la *corrección monetaria* se pretendía, en la lógica de la estrategia gradual, “establecer la convivencia más pacífica posible del sistema económico con la inflación”,⁷⁰ y de ella se esperaban muchos efectos positivos en la corrección de las distorsiones resultantes de la inflación, el estímulo al ahorro privado, el incremento de los mercados de capitales, el aumento de la recaudación gubernamental, la atracción de capitales privados extranjeros y el estímulo a las exportaciones.

Con la corrección monetaria se pretendía también mantener la “verdad de los precios” y garantizar el funcionamiento de los estímulos del mercado por medio de la actualización de los precios de ciertos bienes y servicios en función del ritmo del proceso inflacionario, sobre todo por lo que se refiere a las rentas de las viviendas, a las tarifas de los servicios públicos, a los intereses de los títulos de la deuda pública —pagados trimestralmente— y el capital respectivo en el momento de su remisión (el monto de la actualización estaba exento de impuestos), a ciertos depósitos bancarios (los más populares son las *libretas de ahorros*), y a los impuestos e intereses moratorios de las deudas contraídas con el fisco.

En el periodo transcurrido entre el fin de la segunda Guerra Mundial y los primeros años de la década de los sesenta, el sistema combinado de la inflación y la tasa de cambio fija con control de las importaciones permitió realizar una transferencia de recursos del sector exportador (cafetalero) a las nuevas industrias de sustitución de importaciones. Esta función de transferencia intersectorial de recursos fue la que vino a desempeñar en sustancia, después del viraje político de 1964, el sistema resultante de la combinación de la inflación con la indización.

Tratándose de un sistema fuertemente “administrado”, permitió la transferencia del ingreso real de los trabajadores a los empresarios, los capitalistas y otros grupos sociales privilegiados. Admitió también la protección de los intereses de ciertos sectores: el ingreso real de los exportadores —de café y de productos industriales—, mediante la práctica del *crawling peg*; los activos de los ahorradores y los acreedores, por medio de la indización de las tasas de interés de los préstamos y los depósitos a plazo; las recaudaciones del Estado, mediante la indización de las deudas fiscales atrasadas. Toleró incluso “subsidiar” a ciertos sectores de la actividad económica considerados prioritarios: en 1975, por ejemplo, cuando la inflación se aproximaba a 50%, el gobierno decidió *exentar de la indización* los préstamos a mediano y largo plazos otorgados por el BNDE a las empresas productoras de bienes de capital, las que se obligarían a una tasa de interés no superior a 20 por ciento.

Síntesis sobre el significado y los resultados de la “política de corrección” en Brasil

Puesto que la indización a veces se presenta como el gran instrumento con el que se construyó el “milagro brasileño”,⁷¹ intentemos un pequeño balan-

ce de los resultados obtenidos por el esquema de corrección monetaria aplicado por los gobiernos dictatoriales.

En general, se reconoce que fue positiva la influencia de la indización obligatoria de las deudas fiscales atrasadas para aumentar los ingresos fiscales del gobierno federal.⁷²

La indización obligatoria de los activos físicos dio a las empresas una información correcta acerca del verdadero valor de su acervo de capital, permitiéndoles una gestión más racional en términos de la fijación de precios, la distribución de los beneficios y la sustitución del capital obsoleto, evitando así que las empresas "consumiesen" su propio capital por medio de la distribución de *beneficios ficticios* elevados y que el Estado les quitara otra parte del capital mediante la tributación de beneficios meramente nominales.

Pero estas medidas y los incentivos fiscales asociados permitieron también que los aumentos de capital resultantes de la revaluación de los activos representaran en promedio, durante el periodo de 1964-1971, casi 50% de los aumentos de capital realizados por las empresas brasileñas.⁷³ De ello resultó un aumento en las cotizaciones de la bolsa, lo que alimentó un fuerte movimiento especulativo (sobre todo a partir de 1970-1971).

Algunos observadores afirman que los efectos favorables de la corrección monetaria, en lo que se refiere al desarrollo del mercado de capitales, impulsaron el surgimiento y la difusión de una gran variedad de *intermediarios financieros*, lo cual habrá contribuido para que una economía en rápido crecimiento haya tenido condiciones propicias para generar y aprovechar los recursos financieros indispensables para la continuidad del proceso de crecimiento.

Sin embargo, en general se cree que para este resultado los incentivos fiscales puestos en práctica contribuyeron en mayor proporción que el sistema de corrección monetaria. Y falta saber si, al fin y al cabo, el aumento ocurrido en el número de intermediarios financieros fue positivo o negativo. Es probable que se haya registrado una proliferación exagerada, que habrá contribuido bastante para el desarrollo del clima de especulación financiera, inflacionaria y dilapidadora de capitales que ha marcado al capitalismo brasileño.

Siempre podrá decirse, en todo caso, que los resultados en el ámbito del mercado de capitales no conseguirán eliminar la necesidad de apelar al estímulo a la entrada de capitales extranjeros y, sobre todo, el peso enorme de los préstamos externos en el financiamiento del "milagro".

Algunos autores consideran que la atracción de los capitales extranjeros fue otro de los triunfos posibilitados por la corrección monetaria, que provocó el aumento de las tasas de intereses en Brasil hasta el punto de volverlas atractivas para los capitales extranjeros, quienes todavía ganaban un diferencial por el hecho de que la tasa de devaluación del cruzeiro era normalmente inferior a la tasa inflacionaria interna (igual a la tasa de indización). Por eso mismo, sin embargo, los capitales atraídos eran préstamos, mucho más que capitales para la inversión directa, lo que en cierto sentido

confiere un aspecto negativo al "éxito" de la corrección monetaria en este campo.

Algunos autores destacan también el aumento de las formas del ahorro indizado que se observó a partir de 1964, concluyendo de ahí el éxito de la corrección monetaria como elemento de estímulo al ahorro privado y su mejor utilización.⁷⁴ Y se esgrimen razones susceptibles de explicar tales resultados positivos:

a) en una coyuntura caracterizada por tasas inflacionarias elevadas, la indización tuvo el efecto psicológico de convencer a los individuos de colocar sus ahorros en formas no líquidas;

b) en el periodo en que se registró una reducción en la tasa de crecimiento de la inflación, la indización permitió pagar tasas de interés progresivamente más bajas a los ahorradores, sin disminuir el volumen del ahorro, y

c) en la medida en que la indización se aplicó al capital, la fracción correspondiente a su actualización por la vía de la indización dejó de ser sometida al impuesto, protegiendo el ahorro invertido en activos productivos de formas disfrazadas de tributación del capital.

No obstante, otros estudios hacen hincapié en que el ahorro total, como porcentaje del PNB, aumentó muy poco entre 1959 y 1973 (de 17.7 a 21%), y que este aumento se debió, en todo caso, al aumento del ahorro público (5.06% del PNB en 1959; 8.43% en 1973), ya que el ahorro privado, como porcentaje del PNB, se estancó en alrededor de 12.6% entre 1959 y 1973.⁷⁵

Aumentó razonablemente el ahorro *indizado*, pero no el porcentaje del PNB ahorrado por los particulares, a pesar de que la concentración del ingreso aumentó en forma considerable. Un porcentaje importante del ahorro indizado deriva de los esquemas de ahorro forzado instituidos legalmente: el FGTS (creado en 1966), el PIS (creado en 1970) y el PASEP (creado en 1971).

Por otro lado, una parte del aumento de los activos no monetarios indizados se derivó en forma clara de la sustitución de dinero y otros activos financieros no indizados por títulos indizados. De igual modo, gran parte del ahorro que antes se invertía de manera directa se canalizó por medio de los intermediarios financieros recién creados, sin que los autores descartaran la hipótesis del doble conteo de activos en las estadísticas financieras. Por último, es importante destacar que más de un tercio de los activos indizados, representados por las *letras de cambio*, fueron pura y simplemente canalizados, entre 1966 y 1973, hacia el financiamiento del consumo de bienes duraderos, constituyendo un ahorro sólo en apariencia, en términos de la economía nacional.⁷⁶

Por lo que se refiere a la inflación, muchos esperaban y algunos defendieron (y defienden) que la corrección monetaria contribuyó a la reducción de la tasa inflacionaria, sin afectar el ritmo del crecimiento económico.⁷⁷

Se esgrimen diversas razones para demostrar que la corrección monetaria ha ayudado a reducir el ritmo del crecimiento de la inflación:

a) la corrección monetaria contribuyó a la reducción del déficit presupuestario, origen principal de las presiones inflacionarias, como resultado de la creación de dinero para financiar el déficit;

b) protegiendo a los ahorradores de los efectos de la inflación, la corrección monetaria habría incrementado el ahorro, permitiendo que los gobiernos financiaran los déficit presupuestarios mediante la movilización de ese ahorro voluntario adicional por medio de los empréstitos públicos, en lugar de hacerlo mediante la creación de dinero;

c) la corrección monetaria contribuyó a abatir las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, reduciendo los efectos de este factor de realimentación de la inflación, y

d) la corrección monetaria provocó el aumento de las tasas de interés, desalentando las nuevas inversiones, lo que significa una reducción de la demanda global.

Sin embargo, ésta es una opinión muy polémica, sin que falte quien atribuya efectos inflacionarios a la indización practicada en Brasil. Se esgrimen incluso razones que explicarían estos efectos: la corrección monetaria institucionalizó el aumento de los precios; al provocar un aumento de las tasas de interés, aumentó los costos de las empresas y atrajo capitales extranjeros improductivos, que provocaron un aumento en la oferta de dinero; ciertos tipos y prácticas de la corrección monetaria provocan un incremento del crédito al consumo y, por lo tanto, un aumento en la demanda global.⁷⁸

Incluso un defensor de la corrección monetaria, como M. H. Simonsen, admite que "es probable que el coeficiente de realimentación de la inflación haya sido apreciablemente afectado por la aplicación a gran escala de la institución de la corrección monetaria".⁷⁹

Estos argumentos no están muy fundamentados, como tampoco lo están por lo menos algunos de los que antes resumimos para probar lo contrario. En estudio reciente de Carlos Alberto Queiroz, basado en las tesis de Milton Friedman, trató de verificar la validez, en el caso brasileño, de la hipótesis formulada por Friedman en el sentido de que la corrección monetaria no puede provocar por sí misma la disminución o la aceleración de la tasa de inflación. La indización contribuiría, en cambio, a que la inflación esperada se aproxime con mayor rapidez a la inflación efectiva, reduciendo así la fase transitoria de recesión inherente a una política monetaria (restrictiva) antinflacionaria, en la medida en que, en un sistema económico dotado de un esquema de corrección monetaria, el conflicto a corto plazo entre la inflación y el desempleo es bastante reducido.⁸⁰

Distinguendo el periodo que va del segundo trimestre de 1957 al cuarto trimestre de 1964 —cuando no había ninguna corrección monetaria institucionalizada—, y el periodo que va del segundo trimestre de 1965 —cuando se comenzó a generalizar la introducción contractual de cláusulas de corrección monetaria— al cuarto trimestre de 1976, Carlos Queiroz concluyó que, en este segundo periodo, las expectativas de inflación futura afectaron mucho menos el proceso de formación de los precios a corto

plazo, sin que se pueda imputar a la corrección monetaria la producción de efectos aceleradores de la inflación.⁸¹

Otros autores se limitan a señalar que fue reducida la contribución de la corrección monetaria a la reducción de la tasa inflacionaria observada en Brasil entre 1964 y 1973.⁸² Este resultado se debería en esencia a la intervención directa del gobierno (sobre todo por medio de medidas de control de las importaciones, los precios y los salarios), la utilización adecuada de la política monetaria y financiera (lo que se tradujo en una reducción de los déficit presupuestarios y la disminución de la oferta de dinero) y la elevada tasa de crecimiento económico que se consiguió (aumentando la oferta de bienes y servicios y proporcionando importantes avances en la productividad).

Incluso algunos observadores creen que la corrección monetaria tuvo resultados positivos en lo relativo a las tasas de cambio y la balanza de pagos. Se retoma como justificación el hecho de que el *sistema de minidevaluaciones periódicas* del cruzeiro —implantado en agosto de 1968—⁸³ permitió la fijación de tasas de cambio más ajustadas al nivel y al ritmo de la inflación interna (en comparación con lo ocurrido en otros países en situaciones idénticas), evitando así los efectos negativos sobre la balanza de pagos de un sistema de tasas de cambio fijas en un periodo de inflación muy elevada y acelerada.

En efecto, el ritmo del alza de los precios internos en Brasil era muy superior al registrado en los países con los cuales comerciaba. En estas condiciones, la sobrevaluación del cruzeiro, resultado del sistema de tasas de cambio fijas, generaba dificultades prácticamente insuperables para las empresas brasileñas que pretendieran exportar productos no tradicionales, al mismo tiempo que volvía atractivas las importaciones.

Las exportaciones, sobre todo las de productos industriales, eran todavía desalentadas por este sistema cambiario en virtud de las enormes variaciones de los ingresos reales, resultantes de las grandes devaluaciones del cruzeiro que en cierto momento debía decretar el gobierno.

Estas grandes devaluaciones del cruzeiro después de periodos más o menos prolongados de inflación tenían además otros inconvenientes. Por una parte, la decisión de devaluar el cruzeiro generaba grandes aumentos en los precios de los productos finales y en los insumos importados, con consecuencias inflacionarias al nivel de la economía interna. Por otra parte, el sistema implantado estimulaba la especulación contra la moneda nacional. Esperando una gran devaluación del cruzeiro en el futuro, los individuos se inclinaban a adquirir divisas para disfrutar la plusvalía resultante de la propia devaluación. Era evidente que el riesgo de la especulación se acentuaba a medida que se sentía próximo el momento de la devaluación: en este momento, los importadores aceleraban sus pagos en el extranjero y los exportadores retardaban la repatriación del producto de las ventas al extranjero. Y es evidente que el propio movimiento especulativo, además de representar el desvío de capitales hacia actividades no productivas, aumentaba las dificultades de la balanza de pagos y volvía más apremiante (y más amplia) la devaluación del cruzeiro.

Bajo estas condiciones, el sistema de *devaluación deslizante* (*crawling peg* o *parité à crémaillère*) volvió menos atractiva la especulación con divisas; quizás amortiguó un poco el efecto inflacionario de las importaciones, en la medida en que los efectos de la devaluación deslizante fueron más difusos, provocando un encarecimiento lento y continuo (no brusco y marcado) de los precios de los bienes importados;⁸⁴ y disminuyó algunos problemas en la balanza de pagos también gracias a la posibilidad de mantener una tasa de cambio real más o menos consistente; evitando las consecuencias negativas, para las exportaciones, de la sobrevaluación del cruzeiro y las grandes fluctuaciones de los ingresos del sector exportador.

El objetivo fundamental del sistema de minidevaluaciones periódicas fue sin duda el de facilitar la exportación de productos industriales. Pero no hay duda de que, desde este punto de vista, fue mucho más relevante el amplio y generoso sistema de subsidios a la exportación y otras medidas de promoción de las actividades exportadoras puestas en práctica por el gobierno brasileño.

De todos modos, es dudoso que pueda considerarse estrictamente el sistema de devaluación deslizante como una modalidad de la indización, aunque algunos autores (como W. T. Baxter) hablen en este sentido de una *corrección monetaria parcial*.

En realidad, el sistema de *crawling peg* no tiene carácter automático, es decir, la devaluación (externa) de la moneda no acompaña mecánicamente al ritmo de la inflación interna. Tratando de asegurar una relación constante entre el índice de precios del país que lo adopta y el índice de precios de sus principales socios comerciales —como observamos—, el sistema de minidevaluaciones no tiene que conducir —y por lo común no conduce— a tasas de devaluación externa de la moneda equivalentes a la tasa de inflación interna.

En efecto, al ejecutar su *política de devaluación*, los gobiernos fijan periódicamente la tasa de devaluación de su moneda, descontando la inflación externa a la inflación interna. Esta relación entre la tasa de inflación vigente en el país en cuestión y la tasa de inflación vigente en los países que son sus socios comerciales, es por regla general el factor determinante de la magnitud de la devaluación. Pero pueden considerarse otros factores, como se observó en Brasil: por ejemplo, la evolución de los términos de intercambio, la tasa de crecimiento de las importaciones y las exportaciones, los resultados de la balanza de pagos, el nivel de las reservas internacionales del país, etcétera.

Otro elemento que se confía a la discreción de los gobiernos es el de las fechas de sucesivas alteraciones de la tasa de cambio: se sabe que se ejecutarán en intervalos relativamente cortos, pero no se conoce la fecha exacta.⁸⁵

En fechas recientes, ciertas señales parecen indicar que los programas de indización implantados a partir de 1964 podrían ser abandonados de manera progresiva, como resultado de los efectos inflacionarios que les son atribuidos: la tasa de corrección monetaria decretada para 1980 fue de 45%, cualquiera que fuese la tasa inflacionaria, que fluctuó alrededor de 100% entre mayo de 1979 y mayo de 1980.⁸⁶

Lo cierto es que el campo de acción de la corrección monetaria fue restringido por diversas razones, de modo que ésta ha funcionado en esencia como instrumento gubernamental para dar a la inflación una orientación selectiva, echando sus consecuencias negativas sobre los hombros de los trabajadores y extrayendo ciertas ventajas para la acumulación capitalista, en beneficio de los empresarios industriales y —sobre todo— del capital financiero.

En efecto, el ejemplo brasileño parece haber probado que un sistema generalizado de corrección monetaria no es un instrumento neutral y automático (mecánico) para la preservación de la equidad en los contratos monetarios, de modo que no es el medio más apropiado para alcanzar el objetivo de corregir o neutralizar las distorsiones derivadas de la inflación.⁸⁷

En realidad, en lugar de actuar como un instrumento de neutralización automática y general de los costos y las distorsiones derivadas de la inflación, las diversas modalidades de la corrección monetaria utilizadas en Brasil perseguían objetivos específicos de la política económica, actuando de hecho como un factor de atenuación de los costos de la inflación (o de la elevación de las ganancias de la inflación) para unos y de agravamiento de los costos de la inflación para otros, corrigiendo ciertas distorsiones para acentuar otras, en una forma por completo discrecional.

Efectivamente, podemos resumir de esta manera los objetivos perseguidos en los dominios más importantes de la corrección monetaria:

- a) por lo que se refiere a los salarios, la (*in*)corrección practicada obedece al propósito de luchar contra la inflación a costa del sacrificio del poder de compra de los trabajadores asalariados;
- b) los ajustes no salariales trataban, en general, de restablecer el sistema de los precios relativos como criterio de la asignación de recursos, y
- c) la indización de los títulos de la deuda pública tuvo como finalidad la de reducir (o eliminar) la utilización de la creación de dinero para financiar los déficit presupuestarios.

El gobierno fijaba la *política de indización* de acuerdo con el objetivo que se persiguiera y los intereses que se protegieran. En realidad, el mecanismo de la corrección monetaria fue en esencia un elemento de la política intervencionista del gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la asignación de recursos y a la distribución del ingreso, habiendo constituido, en este campo —ya fuese en el plano de la distribución personal o en el plano de la distribución funcional—, un poderoso factor de regresividad, de concentración de los ingresos y de arbitraje a favor de los ingresos del capital.

“En la práctica —escribe Albert Fishlow—, ⁸⁸ la política salarial implantada en Brasil fue por completo discrecional, como ocurrió también con los demás aspectos del sistema de corrección monetaria.”

Por medio de la fórmula de reajustes salariales impuesta a los trabajadores, la política relativa al salario mínimo y otros recursos (por ejemplo, las medidas fiscales y de corrección monetaria relativas a los fondos de la seguridad social), la *política de corrección monetaria* fue un instrumento de

discriminación contra los ingresos salariales (en particular los de bajo nivel), y fue también, en combinación con la política fiscal, un instrumento de concesión de incentivos y privilegios de los ingresos del capital (aun el capital puramente especulativo).

Podría decirse —como lo hacen Werner Baer y Paul Beckerman— que el sistema brasileño de indización jamás incluyó los salarios. Pero esto es incierto en el sentido de que los salarios *no se beneficiaron nunca* de la fórmula de corrección monetaria que les fue impuesta. Aunque *formalmente* cubiertos por el sistema generalizado de la corrección monetaria, lo cierto es que éste no persiguió nunca el objetivo —a no ser en las declaraciones oficiales de buenas intenciones— de proteger el poder de compra de los trabajadores frente a la erosión provocada por la inflación.

De ahí que, como resultado del sistema de *corrección negativa* impuesto por la ley, los salarios reales hayan bajado siempre, en especial hasta 1968, habiendo subido a partir de esta fecha, pero siempre en menor proporción que el aumento de la productividad, lo que significa que ha disminuido siempre, en forma sistemática, la parte de la producción real correspondiente a cada trabajador.⁸⁹

De esta manera, es un sofisma la conclusión de Baer y Beckerman en el sentido de que, no estando incluidos los salarios en el sistema brasileño de indización —sólo quedaban excluidos de los beneficios...—, “sería errado argumentar que la indización tuvo algún efecto redistributivo entre el trabajo y el capital”, ya que “no pudo haber impedido la pérdida del poder de compra real de los trabajadores”.⁹⁰

La legislación fiscal también se utilizó muchas veces para imponer *correcciones diferenciadas* en beneficio de los más ricos. Los criterios de corrección de las tasas de interés de los préstamos a largo plazo han sido modificados con frecuencia con el propósito —confesado y/o notorio— de beneficiar a las personas y empresas que recurren al crédito, muchas veces para especular en el mercado de valores o en el mercado inmobiliario (y “ganan” más los grandes deudores que los pequeños, naturalmente).

La corrección monetaria de los préstamos hipotecarios dejó de ser, en cierto momento, un verdadero reajuste basado en el índice de precios, para funcionar como un recurso destinado a “subsidiar” a los deudores-compradores de casas: la corrección de las prestaciones se realizaba ahora con base en el índice de evolución del salario mínimo, inferior al índice general de precios de mayoreo adoptado como criterio general de la corrección monetaria (salvo para las rentas de las viviendas, donde se aplicó también el índice de la evolución del salario mínimo).

Durante los primeros años del decenio de los setenta, los “subsidios” otorgados mediante la *exención de la corrección monetaria* pasaron a cubrir, bajo ciertas condiciones, las deudas de los compradores de casas por conducto del BNH, en gran parte miembros de las clases media y alta.

Para pagar estos subsidios encubiertos y atender las necesidades de financiamiento de las empresas de la construcción civil, se manipuló la corrección monetaria de los *fondos sociales* que integran la mayor parte del capital de las instituciones otorgantes del crédito hipotecario (sobre todo el

BNH): la tasa de rendimiento real de los fondos que constituyen el FGTS —en teoría destinados a beneficiar a los trabajadores— bajó de 5 a 3 por ciento.

La corrección monetaria también fue manipulada, de acuerdo con las exigencias de una estructura industrial ausente en la producción de bienes de consumo duraderos, con el fin de mantener elevadas las ventajas fiscales y la tasa de rendimiento real de los compradores de *letras de cambio* (más de un tercio de los activos no monetarios indizados), destinadas en esencia a financiar los consumos de lujo de los brasileños ricos.

A partir de 1974-1975, las críticas dirigidas contra la expansión del sector público y las empresas multinacionales en detrimento de las empresas privadas de capital brasileño hicieron que el gobierno exentara de la corrección monetaria muchos de los préstamos otorgados por el BNDE y Fondos anexos, lo que significó también el otorgamiento de grandes subsidios al capital privado brasileño.

Estos subsidios también son soportados casi en su totalidad por los trabajadores, cuyos ahorros forzados, colocados en fondos de vivienda y de seguridad social (equivalentes en 1973 y 1974 a 14 y 17% del ahorro interno total, respectivamente) se corrigieron a partir de 1975 mediante un índice de corrección monetaria que aumenta a un ritmo muy inferior al del índice del costo de la vida: es el *índice de los precios expurgados*, que descarta las consecuencias de los “fenómenos accidentales”, como las sequías, por ejemplo, sobre el índice de precios. Así se grava a los trabajadores, exentándose a los contribuyentes en general del peso de los subsidios concedidos por medio de la *exención de la corrección monetaria* en beneficio de ciertos deudores.

UN BALANCE CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE “DEFLACIÓN CON DESARROLLO”

Exposición de la cuestión

Concluido el análisis que emprendimos para describir la *corrección monetaria* y comprender su significado, así como los aspectos positivos y negativos de su aplicación a partir de 1964, es tiempo de intentar ahora un somero balance de los resultados de la “política de estabilización” llevada a la práctica en el marco del PAEG.

Quienes afirman que esta política tuvo éxito se basan por lo general en que: 1) el déficit del presupuesto federal, como porcentaje del PNB, disminuyó continuamente a partir de 1963 (4.2% del PNB en 1963; 3.2% en 1964; 1.6% en 1965; 1.1% en 1966; 1.7% en 1967), sin perjuicio de que la participación de la inversión pública en el PIB recuperara en 1968 el nivel de 1956-1960;⁹¹ 2) resurgieron los flujos de entrada de los capitales extranjeros y se pasó de situaciones deficitarias en la balanza corriente a saldos positivos;⁹² 3) el gobierno aumentó sus recaudaciones, en particular las de carácter fiscal,⁹³ y 4) la tasa inflacionaria bajó de alrededor de 93% en 1964 a 22.5% en 1967.⁹⁴

No vamos a analizar aquí todos estos aspectos. Sólo diremos que los déficit presupuestarios siguieron disminuyendo incluso después de 1967, habiendo llegado a representar apenas 0.1% del PNB en 1973; que el éxito logrado en el aumento de la recaudación no acabó con el peso enorme de los impuestos indirectos en el conjunto de los ingresos fiscales; que, a pesar de las ventajas otorgadas a las inversiones extranjeras y de la "confianza" ofrecida por el régimen militar, los capitales extranjeros seguían fluyendo hacia Brasil mucho más en forma de empréstitos y financiamientos que por inversión directa.⁹⁵

En cambio, prestaremos más atención a los aspectos relacionados con el combate a la inflación y con los efectos recesivos del PAEG.

*La "política de estabilización" de inspiración monetarista
y el control de la inflación*

Comenzaremos por la política antinflacionaria. Se diría que la permanencia de la inflación después de las medidas estabilizadoras adoptadas en el ámbito del *Plan Trienal* debiera considerarse como un índice bastante seguro de la existencia de factores inflacionarios ligados a las presiones de los costos. Además, estas presiones se presentaron como consecuencia de la baja utilización de la capacidad instalada y de la estructura monopólica de los mercados, lo que permitía que las grandes empresas fijaran precios más elevados para compensar la baja del volumen en las ventas, alimentando así las expectativas de una inflación creciente, a pesar de la recesión que se dejaba sentir desde de 1962.

Sin embargo, el PAEG presentaba un diagnóstico de la inflación brasileña en 1964 que la describía como inflación por exceso de demanda, que resultó del aumento excesivo en los medios de pago como consecuencia de la expansión del crédito otorgado al sector privado, del aumento "irresponsable" del gasto público y la elevación "exagerada" de los salarios. De acuerdo con las concepciones monetaristas, tal diagnóstico exigía, como era natural, una terapéutica basada en la contracción (más o menos drástica) de la demanda global. Veremos que esta política acentuó la recesión sin anular varios factores que estaban en el origen de las presiones inflacionarias.⁹⁶

La verdad es que, no obstante la elevada prioridad atribuida a la lucha contra la inflación, los resultados de la "política de estabilización" serían mucho menores que las previsiones, que señalaban una tasa inflacionaria de 25% en 1965 y 10% en 1966, mientras que las tasas efectivas serían muy superiores.⁹⁷

Esto ocurrió a pesar de los efectos favorables de las buenas cosechas agrícolas que actuaron, de acuerdo con la expresión de M. H. Simonsen, como un "componente deflacionario autónomo" o un "factor autónomo de deflación";⁹⁸ a pesar de la reducción de los déficit presupuestarios (con la consiguiente disminución del recurso en los medios inflacionarios de financiamiento); a pesar de la violenta represión salarial y de todas las demás medidas tomadas para anular las que el propio PAEG consideraba co-

mo las causas fundamentales de la inflación (los déficit presupuestarios y el alza de los salarios) y para frenar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos.⁹⁹

Podrá aceptarse que un proceso de inflación crónica como el brasileño presenta un elevado *coeficiente de realimentación inflacionaria*, de modo que el alza de los precios en cierto periodo será en buena medida un resultado de la inflación ocurrida en periodo(s) anterior(es). Esto crea expectativas de una continuación del proceso inflacionario, las que dictan el comportamiento de los agentes económicos en el sentido de recuperar su participación en el producto nacional, afectada por la inflación del periodo anterior.

Pero no puede olvidarse que los "programas de estabilización" de inspiración monetarista contienen en sí mismos —sobre todo los que siguen una estrategia gradual— relevantes potencialidades inflacionarias, en especial por la fuerza de las medidas adoptadas en el ámbito de la *inflación correctiva*, de la política de *corrección monetaria*, la devaluación de la moneda y los incentivos concedidos por lo general a la entrada de capitales extranjeros. Esto puede comprobarse en la experiencia brasileña durante el periodo de ejecución del PAEG.¹⁰⁰

A pesar de la inspiración monetarista de la acción del gobierno, el aumento de la oferta monetaria acabó por ser muy superior a lo previsto en el PAEG, de tal manera que la expansión monetaria real fue más elevada en 1965 que en el decenio de 1956-1965. Las previsiones señalaban un aumento de 70% en 1964 y de 30% en 1965, pero el aumento efectivo fue de 81.6% en 1964, 79.5% en 1965, 13.2% en 1966 y 45.7% en 1967.¹⁰¹

A pesar de la reducción sustancial del déficit presupuestario (financiado en parte con la emisión de títulos de la deuda pública), el gobierno militar acabó por consentir tal expansión de la cantidad de dinero, en virtud de su preocupación por evitar un excesivo estrangulamiento de las empresas privadas por falta de liquidez.

Pero los factores principalmente responsables de tasas tan elevadas de expansión de la masa monetaria fueron:¹⁰² la política de protección del sector cafetalero, que obligó al gobierno a comprar y almacenar enormes excedentes de una cosecha excepcional que no pudo venderse al exterior;¹⁰³ un volumen de operaciones por encima de lo previsto en el ámbito de un programa de precios de garantía para el arroz; el saldo positivo de la balanza de pagos (como resultado de la devaluación del cruzeiro, de los incentivos otorgados a la entrada de capitales extranjeros y la política restrictiva del gasto público, los salarios y el crédito), que llevó al gobierno militar a emitir billetes para comprar divisas extranjeras.¹⁰⁴

Además, el "éxito" del PAEG en el combate a la inflación resulta bastante precario si tomamos en cuenta que la tasa inflacionaria nunca bajó, antes de 1970, más allá de 20% (que no es una tasa baja) y que a partir de 1974 resurgió con fuerza el proceso inflacionario, lo que permite suponer que la terapéutica monetarista dejó incólumes algunas de las causas de la inflación, quizá las más profundas.

Se han intentado varias explicaciones de la continuación de la inflación en Brasil durante el periodo de recesión de 1962 a 1967, y muy especial-

mente después de la implantación de la política antinflacionaria prevista en el PAEG.

Algunos observadores creen que la inflación brasileña tenía un fuerte componente de inflación salarial, en virtud de los aumentos salariales excesivos. Por ello consideraron correcta la política del *garrote salarial* puesta en práctica por el régimen militar, gracias a la cual "el año de 1965 terminó libre de la tónica de inflación de costos que había observado en 1963 y 1964".¹⁰⁵

Sin embargo, lo cierto es que la inflación permaneció a niveles razonablemente elevados después de 1965, a pesar de la continua baja de los salarios reales (por lo menos 25% entre 1965 y 1967).

Por otra parte, conviene hacer hincapié en que la productividad aumentó en la industria de transformación a un promedio anual de 5.2% entre 1955 y 1965, mientras que los salarios subieron apenas a 1.3% anual en el mismo periodo, lo cual quiere decir que los trabajadores casi no participaron en los incrementos de la productividad. Esta conclusión es más clara en el periodo de 1962-1965, cuando la productividad aumentó a 3.1 y los salarios apenas a 0.1% anual.¹⁰⁶

De acuerdo con las conclusiones de un estudio de la CEPAL,¹⁰⁷ durante los 15 años anteriores a 1963, las empresas brasileñas siempre consiguieron hacer subir los precios de sus productos en mayor proporción que lo necesario para cubrir el alza de los costos, derivada de las actualizaciones de los salarios. Y lo mismo ocurrió manifiestamente, y en medida aún mayor, en los años siguientes al golpe militar de 1964.

Pero aunque se admitiera un alza salarial al mismo ritmo que el alza de los precios, es evidente que tales reajustes salariales no podrían considerarse una causa autónoma de la inflación, mientras que sería de esperarse una baja en los precios, como resultado del aumento de la productividad.

Con base en el análisis de importante información estadística, Samuel Morley llega a conclusiones muy sólidas para descartar la idea de que los salarios hayan sido una de las causas principales de la inflación de costos durante la crisis económica de 1962-1967.¹⁰⁸ En efecto, Morley demuestra que los salarios representaron en este periodo apenas 13% del total de las ventas de la industria de transformación, creciendo la masa salarial en un porcentaje menor que el de las ventas de la mayoría de las industrias brasileñas, incluido el conjunto de la industria de transformación. Por eso concluye que la contribución de los precios de la fuerza de trabajo a la inflación del sector industrial fue apenas de 12.1% (en el periodo de 1955-1958) y de 11.9% (en el periodo de 1962-1965), mientras que los beneficios contribuyeron respectivamente con 33.5% y 36.9%, y el precio de las materias primas contribuyó con 54.4% y 51.2%, respectivamente. Esto quiere decir que la parte de los beneficios aumentó, mientras que el costo de la mano de obra disminuía. Samuel Morley destaca, además, que la participación de los salarios es tan pequeña que con dificultad podría ser responsable de más de 20% del alza de los precios en cualquier industria y en cualquier año del periodo considerado.

Refiriéndose al periodo posterior a 1963, hay quien afirma que un elemento importante de la inflación de costos fue el de las elevadas tasas de interés resultantes de la escasez de crédito.¹⁰⁹

Pero lo cierto es que las tasas de interés reales se mantuvieron negativas en 1963 y 1964, volviéndose positivas sólo hasta 1965. En consecuencia, los efectos inflacionarios provocados por el alza en las tasas de interés sólo podrían haberse observado en 1965, ya que el paso de una tasa de interés de -23% en 1964 a una tasa de 5% en 1965 significa un aumento sustancial en el costo del dinero.¹¹⁰

La tesis de Samuel Morley es más elaborada. Según este autor, la preservación de la inflación, incluso a partir de 1964, mientras continuaba el estancamiento de la actividad económica (y a pesar de ello), debe considerarse como una consecuencia de la asfixia de las empresas privadas por las dificultades creadas para la obtención del necesario capital de riesgo.

Samuel Morley elimina, por una parte, la tesis de que durante 1963-1968 habría ocurrido en Brasil una *inflación estructural*, ya sea porque no hubo ningún estrangulamiento derivado del sector agrícola, o bien por no haber ocurrido ningún embotellamiento derivado de las importaciones. En efecto, a partir de 1954, los precios de los productos agrícolas sólo aumentaron más que los precios de los productos industriales en 1959, 1961 y 1966, habiéndose observado también una baja de los precios relativos de los bienes importados, ya que entre 1963 y 1967 hubo dos importantes reducciones de los aranceles y las tasas de cambio aumentaron sólo seis veces y media a partir de 1962, mientras que el índice general de los precios internos aumentó 7.2 veces.¹¹¹

Este mismo autor rechaza también la hipótesis de que se trata de una tradicional *inflación de costos*, aunque admita que ciertos costos aumentaron por lo menos durante el primer periodo de aplicación del "programa de estabilización" posterior a 1964. Esto fue una consecuencia de la abolición de las tasas de cambio preferentes para ciertos bienes, como resultado de la actualización *correctiva* de los precios de algunos bienes y servicios, en virtud de la política restrictiva adoptada en lo que se refiere al costo del crédito. Como vimos antes, las estadísticas existentes para el periodo de 1962-1965 muestran una baja de las relaciones existentes entre los salarios y los precios de las materias primas (elementos esenciales de los costos) por una parte, y el valor de las ventas industriales por la otra, mientras que la relación entre beneficios y valor de las ventas aumentó de 32.9% en 1962 a 36.9% en 1965, habiendo aumentado también la masa global de los beneficios, calculada en valores constantes de 1953. Así pues, podría considerarse que estamos ante una hipótesis de *profit-push inflation*.¹¹²

Asimismo Samuel Morley rechaza la explicación que pudiese intentarse por medio de la *presión de la demanda*, dada la existencia, durante el periodo considerado, de un gran margen de capacidad productiva no utilizada y de un gran número de desempleados.¹¹³ El hecho de que, a pesar de esta situación, la demanda no haya encontrado, entre 1963 y 1967, una respuesta adecuada por parte de la oferta, se debería, según el autor, a la dificultad de las empresas para obtener capital de riesgo, dificultad resultante

de la política crediticia restrictiva adoptada en un país donde era prácticamente imposible obtener crédito fuera del sistema bancario.

Bajo estas condiciones, las restricciones impuestas a la concesión de crédito por el sistema bancario habrían bloqueado el aumento de la oferta en lugar de reducir la demanda, como se pretendía. De ahí habría resultado el alza en los precios y en los beneficios, sin que aumentara el volumen real de la producción.

Además de las empresas que no conseguían sobrevivir a la elevación de sus costos medios (como resultado de la escasa utilización de la capacidad instalada) o a la dificultad de obtener el capital de riesgo necesario, habría otras (las más poderosas en términos financieros y las que producen bienes cuya demanda es poco elástica en relación con el precio) que subían sus precios para poder cubrir los costos más elevados (como resultado de las mencionadas deseconomías de escala o del aumento en las tasas de interés que se veían obligadas a pagar), o para acumular ellas mismas el capital de riesgo que no podían obtener en las fuentes de financiamiento normales. De aquí surgirían, por lo tanto, ciertas tensiones inflacionarias debido a la presión de los costos y/o de los beneficios.¹¹⁴

El carácter "monopólico" de los más importantes sectores de la economía brasileña (en especial de la industria) da consistencia a esta hipótesis de Samuel Morley. Las filiales de las empresas multinacionales y las grandes empresas de capital brasileño con gran poder de mercado se defendieron de la baja en el volumen de ventas mediante la política de alza de los precios en mayor medida que el alza de los costos, defendiendo (y aun aumentando) de este modo sus tasas de beneficio y sus beneficios totales.

Sin embargo, creemos que ciertos estrangulamientos de tipo estructural, que no fueron anulados —ni podrían haber sido anulados— por una política orientada hacia la reducción de la demanda global, continuaron provocando presiones inflacionarias más o menos acentuadas. Las deficiencias existentes en el campo de los transportes y de la energía obligaron a continuar las inversiones públicas de estos sectores, a fin de reducir los estrangulamientos resultantes. La variación de las condiciones inherentes al sector externo continuó influyendo con gran fuerza sobre la situación económica interna. La estructura de la agricultura brasileña y el peso económico y político del sector cafetalero obligaron al gobierno a subsidiar ampliamente a este sector, mediante la compra de los excedentes no exportables. Mientras tanto, marcaban el paso las transformaciones estructurales y las inversiones indispensables para el progreso de la agricultura productora de alimentos, en tanto que el sector agrícola no crecía al ritmo de la evolución del sector industrial.¹¹⁵

Por otra parte, conviene resaltar que, en las nuevas condiciones políticas y sociales a las que condujo el golpe militar de 1964, una vez reducida la tasa inflacionaria a niveles poco superiores a 20% y asegurada la neutralización de sus efectos negativos, seguía siendo ventajosa la preservación de la inflación como factor de acumulación de capital a partir del ahorro impuesto a las clases trabajadoras y, en general, a los grupos de ingresos más

bajos. Más adelante nos referiremos a este aspecto, cuando examinemos la *política de reorientación de la inflación*.

*La "política de estabilización"
y el combate a la recesión económica*

Ahora trataremos de analizar el éxito del PAEG en el combate a la recesión económica. Adelantaremos desde ahora que la política económica del gobierno de Castello Branco no logró evitar los efectos recesivos que por lo general acompañan a los "programas de estabilización" de inspiración monetarista, pudiendo distinguirse dos periodos recesivos particularmente marcados durante la vigencia del PAEG, uno en 1965 y otro entre fines de 1966 y principios de 1967.¹¹⁶

Los efectos recesivos de la "política de estabilización"

La política adoptada en el ámbito del PAEG sacrificó sin duda el crecimiento económico en aras de la estabilidad. Por ello se justifica que un autor afirmara en mayo de 1965: "la depresión está siendo provocada en la economía brasileña con tanta insistencia y persistencia que es como si el gobierno la implantara por decreto".¹¹⁷

Uno de los factores principales de los efectos depresivos de la "política de estabilización" del PAEG sobre el nivel de la actividad económica fue sin duda la *política del garrote salarial*.¹¹⁸

Es cierto que la política de apertura del abanico salarial y de agrandamiento de las desigualdades existentes en la distribución del ingreso, incluso entre los propios trabajadores, permitió no sólo mantener sino incluso reforzar el poder de compra de los trabajadores mejor pagados (personal directivo, técnicos y algunos trabajadores calificados).

Este hecho ayudó a estabilizar y aun a aumentar la demanda de cierto tipo de bienes, en particular la demanda de bienes de consumo duraderos, la que se trató de salvaguardar también por medio de algunas facilidades en el campo del crédito al consumo (la importancia económica y política de la industria automotriz impuso este resultado). Así se comprenderá que la recesión de 1964-1967 no haya sido, a pesar de todo, tan profunda como podría hacerlo esperar la baja de los salarios reales de los trabajadores más mal pagados.

Entre tanto, tal política influyó con gran fuerza sobre la estructura de la demanda de bienes de consumo, en el sentido del aumento de la demanda de bienes duraderos y de lujo así como de la baja o el estancamiento de la demanda de bienes de consumo corriente (bienes salariales).

El reflejo de esta alteración de la estructura de la demanda sobre el comportamiento de la producción por ramos de actividad permite comprender que el volumen de la producción haya aumentado, entre 1964 y 1970, 113% en las industrias de material eléctrico y electrónico y 143% en la industria de material de transporte (que incluye a la industria automotriz), mientras que otras industrias se estancaban, como la de vestido y cal-

zado, y la propia industria textil sufría incluso una baja en la producción, superior a 20% entre 1964 y 1967, y sólo hasta 1970 recuperó el nivel de 1964.¹¹⁹

Esta reducción en la demanda de bienes de consumo corriente es el origen de la grave *crisis de realización* que afectó a muchas empresas de estos sectores, las que se vieron obligadas a reducir la producción y a despedir trabajadores (se trata de industrias que necesitaban bastante mano de obra). Por otra parte, la crisis provocó el surgimiento (o el aumento) de la capacidad ociosa en el sector productivo de bienes de consumo, lo que repercutió en forma negativa y acelerada en el sector productivo de bienes de producción, en virtud de los efectos del *acelerador negativo*. La ausencia de reposición del capital fijo depreciado y la carencia de incentivos para la realización de nuevas inversiones provocó una disminución drástica en la demanda de bienes de producción por parte del sector privado, generalizándose así al conjunto de la economía los efectos depresivos de la política salarial de la dictadura.

La política restrictiva del crédito fue otro de los instrumentos que contribuyeron en forma más directa a la asfixia de muchas empresas e incluso a la quiebra de las más débiles desde el punto de vista financiero, que no son necesariamente las menos eficientes.¹²⁰

En 1964, el acceso al capital por parte de las empresas dependía casi en exclusiva de la oferta de crédito que hacía el sistema bancario, toda vez que eran prácticamente inexistentes otras fuentes importantes de capital.¹²¹ De ahí que, a pesar de la existencia más o menos generalizada de la capacidad ociosa en la industria, muchas empresas no podían trabajar por falta de capital de riesgo.

En efecto, el crédito anual otorgado a la industria y al comercio por parte del sistema bancario disminuyó en forma considerable a partir de 1964, como porcentaje del volumen de ventas o como porcentaje de la cantidad de dinero en circulación.¹²² La única alternativa para las empresas con problema de liquidez era el recurso de crédito obtenido por medio de las llamadas *letras de cambio*.¹²³

La importancia de este tipo de crédito aumentó extraordinariamente a partir de 1959 y, de modo muy acentuado, a partir de 1964, lo que revela las dificultades de la obtención del crédito en los circuitos bancarios normales.¹²⁴ Se trataba por lo normal de crédito a mediano plazo, inadecuado para el financiamiento de la inversión, que pagaba tasas de interés de 5 a 6% mensual y que alcanzaba a veces niveles próximos a 120% anual,¹²⁵ lo que lo volvía accesible sólo a un reducido número de empresas.

Los resultados de dicha política condujeron a una baja importante en las inversiones industriales; la reducción del nivel del empleo industrial;¹²⁶ la disminución de la tasa de crecimiento del PNB (menos de 4% anual, en términos reales, entre 1964 y 1967, tasas modestas cuando se comparan con la media anual cercana a 10% del periodo de 1957 a 1961)¹²⁷ y del PNB per cápita (1.3% anual, una cifra muy inferior a la tasa media anual de 4% registrada en el periodo de 1956-1962).¹²⁸

El refuerzo de la concentración y de la centralización del capital, y la "desnacionalización" de la economía brasileña

Pero la política recesiva del PAEG fue también un factor poderoso de concentración y centralización del capital industrial de Brasil, reforzando las consecuencias que en este campo normalmente derivan de las crisis del capitalismo. Entre 1960 y 1969 bajó de 91 000 a 16 000 el número de las empresas de menos de diez trabajadores, y el porcentaje de los trabajadores empleados en estas empresas bajó también de 18 a 3%. En el mismo periodo aumentó de 900 a 1 600 el número de las empresas de más de 250 trabajadores, y el porcentaje de los trabajadores empleados en ellas aumentó de 38 a 53%.¹²⁹ La "monopolización" de la economía brasileña se vio favorecida, además, a partir de 1964, no sólo por un conjunto de medidas que dificultaron la vida de las empresas pequeñas (la política de crédito, la política de precios, el aumento de la carga fiscal, la exigencia de requisitos contables difícilmente llenados por ellas, etc.), sino también mediante medidas orientadas en forma expresamente hacia la promoción de la fusión de empresas y la formación de grandes conglomerados financieros destinados a encabezar *conglomerados financiero-industriales*, que pasaron a ser una forma muy común de concentración del capital en Brasil después de 1964.¹³⁰

En las condiciones concretas de Brasil, esta concentración y centralización del capital acabaría por provocar una significativa "desnacionalización" de la economía brasileña, según concluyó (mayo-septiembre de 1968) una Comisión Parlamentaria de investigación formada para determinar la repercusión de la penetración de los capitales extranjeros en Brasil.¹³¹

Además de otros incentivos otorgados a los capitales extranjeros, la política de crédito adoptada por el gobierno de Castello Branco condujo, en 1964 y 1965, a un aumento de 210% en los recursos financieros puestos a disposición de las empresas multinacionales, mientras que los empréstitos directos al comercio y la industria (a los que tenían acceso también las empresas extranjeras) aumentaban apenas 26 por ciento.¹³²

Por otra parte, las empresas multinacionales extranjeras, dada su propia capacidad financiera y sus conexiones con los circuitos financieros a escala mundial, eran poco vulnerables a las restricciones adoptadas en el ámbito de la política monetaria y crediticia. Este hecho, además de representar una reducción en las potencialidades de este tipo de política, permitió que las filiales de empresas multinacionales adquirieran (casi siempre a precios ínfimos) muchas empresas brasileñas asfixiadas por la política restrictiva del crédito.¹³³

De esta manera, podría concluirse justamente, como lo hace Alejandro Foxley, que "el modelo de crecimiento de Brasil se asienta, después de 1964, en un pilar fundamental: la alianza del Estado brasileño con las grandes empresas extranjeras".¹³⁴ El sector público de la economía, creado y desarrollado para que actuara como instrumento de oposición al dominio de los grandes monopolios extranjeros, perderá en forma notoria esa

función inicial, transformándose en un instrumento de la política gubernamental de alianza con las grandes empresas multinacionales.¹³⁵

Ciertos sectores de la llamada *burguesía nacional* manifestaron pronto su desacuerdo con las opciones del PAEG, aunque sin negar su apoyo al régimen militar. Eran sectores representados en la *Confederación Nacional de la Industria*, defensores de un "proyecto nacional" capaz de provocar la adhesión de la mayoría de la población brasileña.

Los puntos principales de su crítica al PAEG se podrían sintetizar en tres observaciones: 1) preferían la continuación de un modelo de desarrollo orientado sobre todo hacia el mercado interno, con una utilización moderada del capital extranjero y la reserva para el capital nacional de sectores básicos de la economía, en especial la industria pesada; 2) afirmaban que debería otorgarse prioridad a la aceleración del ritmo de crecimiento económico, así fuese a costa de una mayor lentitud del frenamiento de la inflación, y 3) sostenían que el esfuerzo tendiente a aumentar el ahorro debería realizarse sólo después de que se recuperara el crecimiento económico, haciendo recaer el mayor sacrificio sobre las clases de mayores ingresos.¹³⁶

Además de esta oposición dentro del régimen, la oposición al régimen se hizo patente cuando, en octubre de 1965, el partido de la "revolución" salió claramente derrotado en las elecciones de gobernadores estatales. Los militares respondieron con el Acta Institucional núm. 2, que disolvió los partidos políticos y obligó a la oposición a agruparse en el Movimiento Democrático Brasileño, frente al partido gubernamental Arena. Se destruía así lo que quedaba de la base parlamentaria del régimen, se concentraban poderes excepcionales en el presidente de la República y se suprimía el sufragio universal en las elecciones presidenciales y para gobernadores estatales.

Pero lo cierto es que la depresión acentuada por la política de estabilización del PAEG hacía aumentar el número de los descontentos entre la propia burguesía que había apoyado el golpe militar de 1964. En efecto, la otra cara del avance de las posiciones ocupadas por las empresas multinacionales y la progresiva concentración y centralización del capital eran los millares de quiebras registradas por todo el país entre 1964 y 1967, entre cuyas "víctimas" se encontraban muchos miembros de la *burguesía nacional*.

El desarrollo de los conflictos en el seno del bloque en el poder hizo que los altos mandos militares impusieran a Costa e Silva como sucesor de Castello Branco en la Presidencia de la República, en marzo de 1967.

NOTAS

¹ Véanse Foley y Wogart, p. 79.

² Véase antes, pp. 208-209.

³ A. Dias Leite, p. 176.

⁴ La misma lógica condujo también a la marginación de la agricultura productora de alimentos no sólo ante las actividades industriales sino también en relación con la agricultura de exportación. De aquí resultó un estancamiento e incluso una baja de la producción de los productos alimenticios básicos de la población brasileña (frijol, mandioca, papa), con el alza consiguiente de los precios de los productos alimenticios, principal elemento del costo de la vida de los brasileños pobres. Se comprende que las presiones inflacionarias hayan tenido su origen, parcialmente, en el atraso de la producción de alimentos en relación con el aumento de la actividad industrial y de la población urbana, pero no se demuestra con facilidad que tales presiones hayan sido causadas por un desmesurado aumento de la demanda, como veremos más adelante, en este mismo capítulo.

⁵ Véase R. Weisskoff [2], p. 395.

⁶ Véase L. Martins [3], p. 174, donde aparece la opinión del senador Frank Church, quien justifica tal "auxilio" porque se destinó a "proteger un clima favorable para la inversión que asciende a 1 600 millones de dólares" (una suma que correspondía a la estimación de las inversiones estadounidenses en Brasil hasta 1970).

⁷ Ya antes de ser responsable de la política económica del gobierno de Castello Branco, Roberto Campos criticaba al FMI la exigencia de simultaneidad del equilibrio interno y el equilibrio externo, proponiendo lo que llamaba una "solución ecléctica" (véase R. Campos [3], pp. 153 y ss.)

⁸ Véase antes, p. 288.

⁹ Ésta no es una cuestión pequeña. Ciertos cálculos referentes a 1975, relativos a las 11 mayores empresas multinacionales que operan en Brasil, permiten concluir que el total acumulado de los capitales traídos a Brasil ascendían a 298 800 000 dólares y que, de enero de 1965 a julio de 1975, las inversiones llegaron a 693 millones de dólares, mientras que las sumas enviadas en el mismo periodo hacia el exterior (a título de beneficios y pagos de tecnología) ascendían a 774 500 000 dólares, más de dos veces y media mayor que el total de las entradas.

"El último Far West del capitalismo" (J. Boissonat, p. 26) permitió así a los grandes monopolios internacionales disfrutar de condiciones que les proporcionaran, en poco más de diez años, un excedente (693 000 000 + 774 500 000 = 1 467 500 000 dólares) casi cinco veces superior a todo el capital traído a Brasil (298 800 000 dólares), excedente que, en más de la mitad (774 500 000 dólares), se remitió al extranjero (véase M. David, pp. 22 y ss.)

La liberalización del régimen de remesa de beneficios al extranjero permitió, por ejemplo, que las empresas multinacionales de la industria automotriz exportaran, en el quinquenio de 1963 a 1967, ingresos superiores a su propio capital. De acuerdo con los datos aportados por una comisión parlamentaria encargada, en mayo de 1968, de investigar la "desnacionalización" de la industria brasileña, la Volkswagen (con un capital de 240 millones de cruzeiros) remitió al extranjero 216 millones de cruzeiros, la Willis (con un capital de 64 700 000) remitió al extranjero 83 700 000, y la Chrysler (con un capital de 14 millones) remitió al extranjero 23 500 000 (véase S. Michi, p. 168).

¹⁰ Véanse J. Serra [1], p. 288, y A. Foxley [3], pp. 947-949 y 958-959. La participación de las inversiones públicas en la FBC aumentó de 23% en 1963 a 25% (1964), 30% (1965), 26% (1966) y 31% en 1967 (véase F. Cardoso [3], p. 43).

¹¹ En 1965, a pesar de la baja de cerca de 5% en la producción industrial, la inversión pública aumentó 8% y la de las empresas públicas 70% (véase A. Foxley [3], p. 947).

En medios ligados a la burguesía industrial brasileña, partidarios del régimen militar pero críticos de las opciones del PAEG, se cuestionó desde el principio el hecho de que se buscara el aborro en las economías individuales de la clase media y la clase baja, y de las empresas privadas, para canalizarlo hacia el sector público. Se criticaba, por una parte, el hecho de que

se redujera la capacidad real de consumo de los trabajadores asalariados y la capacidad de inversión del sector privado, y por otra parte el hecho de que se limitara la participación del sector privado (considerado como más eficiente) en el esfuerzo nacional de la inversión, y se ampliara la participación del sector público, considerado menos eficiente (véase en este sentido A. Dias Leite, p. 179).

¹² Véanse A. Foxley [3], pp. 958-959, y W. Baer [6], pp. 45 y 56-57.

¹³ Este esquema de control de los precios sería abandonado en 1966. Pero en 1968, como veremos (más adelante, capítulo V), se establecería un nuevo mecanismo de control obligatorio de los precios por medio del *Consejo Interministerial de Precios* (véanse A. Foxley [3], pp. 950-951; Baer, Kerstenetzky y Villela, p. 28, y Ph. Auberger, pp. 53-60).

¹⁴ A grandes rasgos, podría decirse que ésta fue la concepción inspiradora del *Programa de Estabilización Monetaria* del gobierno de Kubitschek (que no llegó a realizarse en su totalidad) y de la política de estabilización del *Plan Trienal* del gobierno de Goulart (también abandonado antes de su vencimiento), reconociéndose en este campo alguna semejanza entre el *Plan Trienal* y el PAEG (véase antes, nota 180, capítulo II).

¹⁵ Véase T. Davis [2], p. 511.

¹⁶ Véase una exposición detallada de las medidas ortodoxas impuestas en Argentina por el FMI, y sus resultados, en Eshag y Thorp, sobre todo pp. 18 y ss.

Sin embargo, los ejemplos más representativos de la lógica y de las consecuencias del *tratamiento de choque* (*shock therapy bang-bang policy*) son el Chile de Pinochet y la Argentina después del golpe militar de 1976. Creemos que no es oportuno abordar aquí estos dos casos en detalle. Pero sus resultados negativos son ampliamente conocidos. Pueden verse algunos estudios esclarecedores de estas dos experiencias del *tratamiento de choque* en: CEPAL [7], H. Blakemore, A. Canitrot, G. Gunder Frank, A. Foxley [3] y [5], M. Garretón, P. Vergara, J. Collins, Labbé y Montes, G. Blardone [2], A. Pinto [11], A. Ferrer [4], [5] y [6], y *The Economist* [2], en especial pp. 17-26.

¹⁷ Debe decirse, además, que este gradualismo también fue *muy rápido* en lo referente a la política salarial, como se verá más adelante.

Los autores hablan a veces del *gradualismo lento* para designar el camino seguido a partir de 1967, como el gobierno de Costa e Silva (véanse M. Simonsen [2], p. 19; H. Ellis [4], pp. 179-180, y A. Kafka [3], pp. 605-612).

¹⁸ Véase M. Friedman [4] y, más adelante, nota 48 de este capítulo.

¹⁹ Véanse mayores detalles sobre la justificación de la estrategia gradual en las condiciones concretas de Brasil en 1964, en M. Simonsen [2], pp. 9 y ss.; A. Kafka [3], pp. 605-612, y H. Ellis [4], pp. 179-180.

²⁰ En una economía como la brasileña, en la que el peso de la industria automotriz era muy grande y donde los inventarios estaban constituidos sobre todo por bienes de consumo duraderos —en particular por automóviles—, este tipo de consideraciones hicieron que no se sacrificara mucho el crédito al consumo, a fin de evitar la crisis de la industria automotriz y sus efectos proyectados sobre las fluctuaciones, aunque sacrificando la tasa de ahorro, cuyo aumento era uno de los objetivos del PAEG. En 1966 —en plena ejecución de la “política de estabilización”—, el crédito otorgado al consumo por las sociedades financieras alcanzó un valor correspondiente a cerca de 8% del total del crédito otorgado al sector privado (véanse Simonsen y Campos, p. 11, y W. Baer [5], p. 10).

²¹ Véase M. Simonsen [2], pp. 14-15.

²² H. Ellis [4], p. 180, llama *corrective inflation* a este conjunto de medidas, con un sentido más amplio que el mencionado en seguida en el texto. Para Howard Ellis, la *corrective inflation* es “el complejo de medidas monetarias y no monetarias, adoptadas para detener el alza de los precios”.

²³ Véase J. Wogart [2], p. 528. No enteramente coincidentes en su expresión numérica, pero apuntando en el mismo sentido de evolución, son las indicaciones de M. Simonsen [2], p. 15: las rentas de las viviendas subieron, en Guanabara, 116.2% en 1965 y 84.4% en 1966, mientras que los precios de los servicios públicos aumentaron 71% en 1965 y 47.1% en 1966.

²⁴ Una expresión introducida en 1965 por Baer, Kerstenetzky y Simonsen.

²⁵ Véase M. Simonsen [2], p. 235; Foley y Wogart, p. 86; y J. Wogart [2], p. 528.

²⁶ En este sentido, véase A. Fishlow [3], p. 80.

²⁷ Tal es la opinión de M. Simonsen [4], p. 6, como veremos con mayor detalle más adelante.

²⁸ Ésta era la tesis de Eugenio Gudín (citado por A. Fishlow [3], p. 86).

²⁹ En A. Fishlow [4], p. 277.

³⁰ Transcripción tomada de P. Singer [5], p. 142.

³¹ Véanse A. Fishlow [4], p. 277, y G. Jud, pp. 39-49.

³² Véase P. Singer [6], pp. 104-105. Incluso un autor como Howard Ellis —jefe de un equipo de economistas de la Universidad de California, quienes asesoraron al primer gobierno del régimen militar— reconoce que los salarios reales bajaron continuamente a partir de 1958 (véase H. Ellis [4], p. 178).

³³ Véase A. Fishlow [3], pp. 74 y 78.

³⁴ Éstos son los índices de la evolución del salario mínimo real de los trabajadores industriales de São Paulo, de acuerdo con R. Hoffman y J. Carlos Duarte (en A. Fernandes [2], p. 261), tomando 1956 = 100, 1957 = 112, 1958 = 100, 1959 = 116, 1960 = 99, 1961 = 112, 1962 = 97, 1963 = 89, 1964 = 84.

Aún más negativos son los resultados publicados por el movimiento sindical brasileño, según los cuales el salario mínimo real bajó, en São Paulo, de 100 en 1958 a 61 en 1964 (véase A. Fernandes [3], p. 136).

Por lo que se refiere a Río de Janeiro, el salario mínimo real, expresado en cruzeiros del poder de compra de diciembre de 1958 (cuando el salario mínimo era de 6 cruzeiros), bajó en diciembre de los años siguientes a 3.95 (1959); 5.11 (1960); 5.00 (1961); 3.21 (1962); 2.97 (1963), y 2.98 en 1964 (véanse Mattos y Carvalho, p. 30).

³⁵ Véase M. Simonsen [2], p. 30. Sin embargo, debe destacarse que este aumento benefició esencialmente a los militares (cuyos sueldos aumentaron 120%), de modo que sus salarios representaron en 1964-1965 más de la mitad de los gastos federales en personal (esta cifra era de 25% en 1961), alcanzando en 1965 un monto equivalente a 1.3% del PIB. Además, la parte de los gastos destinados a fines militares alcanzó en 1968 un monto correspondiente a 25% de los gastos presupuestarios, un porcentaje que en 1963 sólo ascendía a 15.1%. La ideología y las exigencias de la seguridad del régimen militar producían así sus propios factores de presión inflacionaria (véase C. Furtado [11], p. 50, y A. Fishlow [3], pp. 85 y 96).

³⁶ Algunos autores (como J. Serra [1], p. 279) destacan también que la violenta compresión de los sueldos de los empleados públicos, aplicada a partir de 1965, constituyó la medida fundamental destinada a permitir la reducción relativa del gasto público corriente, un factor que —junto con el agravamiento de la carga fiscal en términos fuertemente regresivos y el recurso a la deuda pública— posibilitó la conservación de niveles elevados de inversión pública, indispensables para la implantación de las infraestructuras proveedoras de economías externas y para la activación de la demanda interindustrial que alimentaría al sector privado capitalista.

³⁷ Así lo afirmaba M. H. Simonsen, en julio de 1973, en una conferencia dictada ante la Asociación Industrial Portuguesa (véase M. H. Simonsen [4], p. 36).

³⁸ En efecto, aunque los salarios sean reajustados en términos equivalentes al aumento del costo de la vida, los trabajadores apenas consiguen restablecer el poder de compra que tenían al inicio del periodo anterior. Sólo que, a lo largo de todo el periodo de vigencia de las tasas salariales, los precios van subiendo mientras que los salarios no lo hacen, lo que equivale a una pérdida progresiva del poder de compra de los trabajadores. Por lo tanto, el poder de compra sólo se repone mediante el reajuste retroactivo en promedio. Y no siempre, ya que los trabajadores pueden verse forzados a recurrir entretanto al crédito para compensar el poder de compra perdido, viéndose obligados a pagar intereses.

³⁹ Así lo reconocen incluso algunos autores que apoyaron el golpe militar, como A. Dias Leite, pp. 207-209.

⁴⁰ Para informaciones más detalladas, véanse A. Fishlow [3], p. 86; L. Carvalho, pp. 56-57; E. Bacha [5], p. 23, y Z. Santiago, p. 10.

⁴¹ Véase F. Oliveira, p. 452. Se menciona, sin embargo, que el salario medio real de la industria de transformación bajó también a la tasa media anual de 9.1% entre 1964 y 1967, alcanzando apenas en 1967 el nivel que tenía en 1964 (véase L. Carvalho, p. 57).

⁴² En 1971, tratando de bajar los costos de los financiamientos otorgados por el BNH, el gobierno fijó en 3% el interés que deberían pagarse por las cuotas de los trabajadores integrantes del FCTS. A fin de tratar de mantener el ritmo de expansión de la construcción civil —que entonces afrontaba algunas dificultades como resultado del bajo poder de compra de la

gran masa de los asalariados—, el gobierno permitió también que los trabajadores no tuviesen que esperar cinco años para poder mover su cuenta, ya que los fondos integrados se destinaron a la compra de viviendas por medio del BNH (véase J. Serra [1], p. 287).

⁴³ Véase más adelante, en el capítulo v.

⁴⁴ Una investigación realizada en São Paulo en 1971 reveló que, en la industria química y farmacéutica, los despidos de trabajadores sindicalizados aumentaron 200.8% entre 1966 y 1970, habiendo aumentado 256.1% el porcentaje de los despidos de trabajadores con más de un año de servicio, de modo que 42% de los trabajadores del sector tenían menos de tres años en su empleo y sólo 21% tenían una permanencia de tres a cinco años. Antes de 1964, los dirigentes sindicales eran reclutados entre los "trabajadores estables", los que constituían también el núcleo que encabezaba las luchas reivindicativas a nivel de las empresas, por su mayor experiencia, pero sobre todo porque su depido no era fácil. En las condiciones derivadas del régimen del FCTS, este núcleo dirigente desapareció por haber desaparecido la protección de que disfrutaba (véanse J. Serra [1], p. 261; F. Oliveira, pp. 478-479, y P. Singer [6], p. 80).

⁴⁵ Para 1960 = 100, los índices son: 1964 = 97.5; 1965 = 96.9; 1966 = 92.0; 1967 = 96.9; 1968 = 89.8; 1969 = 88.8; 1970 = 90.0 (véase J. Serra [1], p. 264).

⁴⁶ Ciertos datos referentes a 1966 revelan una gran desigualdad y una elevada concentración de los ingresos salariales en el conjunto de la industria de transformación, de modo que 1% de los trabajadores recibía cerca de 20% de la masa salarial, mientras que el 5% mejor pagado recibía 30.4%, un porcentaje superior a 60% de los trabajadores más mal pagados (véase C. Furtado [11], p. 49, y J. Serra [1], p. 265, donde se adelanta que, después de 1966, esta desigualdad sólo pudo haber aumentado).

⁴⁷ Un esquema de indización generalizada (*tabular standard*, en la designación de hace dos siglos) fue preconizado ya en Inglaterra, en 1707, por William Fleetwood, y en 1807 por John Wheatly, siendo retomada su defensa por W. Stanley Jevons (1875) y por Alfred Marshall (1886). Ya en nuestro siglo, la indización fue defendida por J. M. Keynes en 1924 (recomendación presentada en *Royal Commission on National Debt and Taxation*) y por Irving Fisher en 1925, a pesar de las reticencias de los más ortodoxos, temerosos de que tal práctica provocara la pérdida de la moneda y la convicción de que las autoridades confesarán así su incapacidad para controlar la inflación, desistiendo incluso de tratar de conseguirlo.

Más recientemente, se han puesto en práctica sistemas de indización, a partir del inicio de los años cincuenta, en países como Francia, Finlandia, Austria, México, Chile, Israel, Estados Unidos, Bélgica, Italia, Luxemburgo, además de Brasil, como es obvio. Véanse algunas indicaciones bibliográficas sobre la indización y su historia en D. Finch; Fernandez y Hanson, pp. 391-393; G. Jud, pp. 3-41, y M. Friedman [10], pp. 58-61. En el apéndice a este estudio de Milton Friedman (pp. 46-58), pueden leerse incluso ciertos extractos de puntos de vista, no siempre coincidentes, defendidos en diversas épocas por Joseph Lowe, W. Stanley Jevons, Walter Bagehot, Robert Giffen, Alfred Marshall y J. M. Keynes. Por lo que se refiere a las experiencias más recientes, además de la bibliografía que citaremos en seguida en las notas, son importantes fuentes de información las monografías de la OCDE sobre *Indexation of Fixed Interest Securities* (París, 1973) y de la OIT sobre *L'indexation des salaires dans les pays industrialisés à économie de marché* (Ginebra, 1978).

Para tener una idea de la amplitud de la aplicación de las cláusulas de indización, tomaremos el ejemplo de Estados Unidos. En el sector privado de la economía, más de la mitad de los trabajadores sindicalizados están actualmente cubiertos por alguna cláusula contractual de indización, aplicándose lo mismo al gran número de trabajadores no sindicalizados que acuerdan tal cláusula con sus patrones. La indización cubre también muchos contratos de préstamo o entrega de productos a plazo, contratos de arrendamiento, contratos de pago de regalías y ciertos ramos de la actividad aseguradora (automóvil, incendio, etc.) Por lo que se refiere a los contratos y otras operaciones del gobierno, la indización cubre el campo muy vasto de las prestaciones de la seguridad social (incluidas las pensiones de los funcionarios federales), los salarios de muchos empleados de la administración y los impuestos expresados en términos de un porcentaje fijo del precio o de otro valor-base, los que se indizan en forma automática.

La ampliación del ámbito de aplicación de la indización, para abarcar aspectos tan importantes como el cobro de los impuestos al ingreso de particulares y sociedades, los títulos de la deuda pública, las operaciones de crédito a largo plazo entre empresas privadas, la emisión

de obligaciones por parte de tales empresas, así como la generalidad de los contratos de trabajo, las rentas de vivienda y los contratos a largo plazo, es defendido vigorosamente, entre otros, por Milton Friedman [10], pp. 26-39. Pero este tema sigue siendo objeto de controversia entre los economistas, ya que las ventajas de la indización, señaladas por unos, son refutadas por quienes señalan el riesgo de que la indización abra las puertas a prácticas gubernamentales cada vez más inflacionarias, dado su poder para "neutralizar" los costos sociales de la inflación, con la consiguiente aceleración en el ritmo de la inflación (véanse Baumol y Blinder, pp. 301-302).

⁴⁸ Arnold Harberger es otro de los economistas de Chicago que, ante la realidad de las inflaciones crónicas en varios países latinoamericanos, considera conveniente que se ponga término a la inflación de modo gradual (lo que deba hacerse para conseguir una estabilidad permanente en el nivel de los precios, sobre todo en el campo de la reforma fiscal, crea muchos obstáculos y exige tiempo para llegar a las conclusiones necesarias), lo que implica la permanencia de la inflación durante algún tiempo. Por ello es necesario "incorporar al sistema mejores métodos para vivir con la inflación", los que se traducen en la práctica de la indización, en particular porque se refiere a la tasa de cambio (a fin de evitar la distorsión de la relación existente entre los precios internos y los precios externos y favorecer a las exportaciones), los depósitos a plazo, los títulos hipotecarios y los depósitos de ahorro (con el fin de incentivar el ahorro y aumentar la capacidad del sistema bancario para movilizarlo), el crédito a las empresas industriales (con el propósito de mejorar la asignación de fondos en el mercado de capitales, y estimular la estructuración y el desarrollo de un mercado de capitales a mediano y largo plazos), los salarios (para mantener el nivel de los salarios reales, mediante ajustes frecuentes, dada la contribución insignificante de los salarios a la inflación) y las obligaciones fiscales (por medio de sistemas del tipo de *pay-as-you-go* y otros, que reduzcan el intervalo existente entre el momento en que se causa el impuesto y el momento en que se paga, a fin de evitar o reducir la baja del valor de los ingresos fiscales provocada por las inflaciones aceleradas, incluso cuando no afectan la elasticidad del sistema tributario). Véase A. Harberger [3], pp. 257-264 y [4], pp. 1013-1014.

⁴⁹ Véase M. Friedman [12], pp. 73-81 y [11], p. 26.

⁵⁰ M. Friedman [10], p. 32, cree que el *time lag* estimado para Estados Unidos y para Gran Bretaña, entre la alteración (aumento o reducción) de la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero y la alteración de la tasa inflacionaria es de alrededor de dos años.

⁵¹ Véase J. Rivoire, pp. 119-131.

⁵² Véase M. Friedman [10], pp. 44-45.

⁵³ Por lo que se refiere a la indización de los salarios en los países capitalistas desarrollados, H. Suzuki analiza los argumentos esgrimidos en pro y en contra de su práctica, ya sea en la perspectiva patronal o en la de los trabajadores (éste es un punto abordado también en G. Jud, pp. 21-24). En lo referente a saber si la indización funciona o no como banda de transmisión de las consecuencias inflacionarias, H. Suzuki no deja de concluir, en oposición con quienes responden afirmativamente, que los salarios acabarán siempre por ajustarse al alza de los precios, incluso sin indización. Esto es así porque uno de los elementos principales que se toman en cuenta en el proceso de negociación colectiva es siempre la variación del costo de la vida (junto con el nivel de los salarios pagados en otros sectores, la evolución de la productividad, la tasa de beneficio y la capacidad financiera de la empresa o del sector en cuestión). Y señala también que algunos adversarios de la indización alegan que ésta debilita la posición de negociación de los trabajadores, en la medida en que los priva de un argumento de peso; el del alza del costo de la vida.

De todos modos, algunos estudios empíricos relativos a 1977 indican que la actualización salarial efectiva fue más elevada, en Estados Unidos, para los contratos no indizados que para los contratos con cláusulas de indización, aunque se observan resultados contrarios en los casos de Bélgica (1977) y Luxemburgo (1975).

En nuestra opinión, H. Suzuki tiene razón cuando concluye que todo depende de la naturaleza de la inflación, de la capacidad negociadora de los trabajadores no alcanzados por indización y del tipo de indización practicada. En lo que se refiere a este último aspecto, la sensibilidad del ajuste de los salarios al alza de los precios depende del límite a partir del cual sea posible el ajuste, del plazo de validez del ajuste y de la fórmula de éste. Pero es raro —si no es que imposible— que un aumento de los precios repercuta inmediatamente en los salarios.

Sin embargo, no falta quien afirme que la indización salarial debe ser sólo *parcial* (y no *completa*), para facilitar la flexibilidad de la economía ante choques tales como el del alza del precio del petróleo en 1973. Esta alza hace aumentar el índice de precios del consumidor; si los salarios disfrutaran una indización en proporción igual a la del aumento de los precios, muchas empresas podrían quebrar —sostiene Robert Gordon— si la demanda de sus productos no aumentara. Para evitar las quiebras, el gobierno y las autoridades monetarias intervenirían en el sentido de provocar un aumento en la demanda global, lo que acabaría por transformar un choque temporal de la oferta en un proceso de inflación creciente. Esto es lo que habría sucedido en Brasil, de acuerdo con Robert Gordon, a partir de 1973-1974 (véase R. Gordon, pp. 324-329). Se trata de un error de diagnóstico, como veremos más adelante. Desde luego, la indización de los salarios está lejos de ser *completa* en Brasil; fue más bien un instrumento que contribuyó a bajar los salarios reales o a evitar su alza "normal".

54 Véase M. Friedman [10], p. 33.

55 Como es natural, el juego de los intereses impondría un movimiento en sentido contrario si estuviéramos frente a un proceso de reducción (acelerada) de la tasa de crecimiento de la inflación.

56 La importancia de la elección del índice es mayor cuando las tasas de inflación son (relativamente) bajas que cuando son (muy) elevadas, y es mayor cuando se trata de asegurar la preservación del valor real de los salarios que cuando se trata de proteger la estabilidad del valor real del capital.

Los riesgos de la manipulación del índice de indización, en lugar del manejo de la política monetaria, son mayores cuando se quiere influir sobre las tasas de interés o frenar la inflación; los riesgos de tal manipulación, en lugar del manejo de la política fiscal, son mayores cuando se quieren obtener ciertos resultados en el campo de la redistribución del ingreso.

En todo caso, es evidente que el riesgo de la manipulación de los índices de indización para distorsionar o incluso invertir los resultados normales de un sistema generalizado es mayor, naturalmente, en los países subdesarrollados (donde es menor el grado de comprensión de la problemática involucrada por parte de la gran masa de la población) y en los países que viven bajo regímenes dictatoriales (que impiden la negociación del propio índice y la discusión y esclarecimiento de los objetivos discriminatorios que se quieren alcanzar). Brasil reúne estas dos condiciones. Los resultados serán analizados más adelante.

57 Véase Fernandez-Hanson, pp. 384 y ss.

58 Sin embargo, este peligro es descartado por algunos autores para quienes la indización contribuiría incluso a una mayor eficacia de la política monetaria. Como se verá más adelante, los hechos parecen apuntar en sentido contrario, por lo menos en lo referente a la realidad brasileña (véase más adelante, capítulo v).

59 Véase S. Lall, quien cree que la experiencia de los países que han recurrido a la indización no han confirmado los recelos expresados por algunos autores acerca de que dicha indización pudiese provocar la pérdida de confianza en la moneda y la generalización, entre la opinión pública, de la convicción de que las autoridades son incapaces de controlar la inflación.

60 Una práctica muy común consistía en obligar al cliente que buscaba crédito a contratar un préstamo de monto superior al deseado, pagando intereses sobre el monto total del préstamo, aunque el excedente quedara obligatoriamente en depósito en el banco, mientras que su titular nominal se obligaba a no movilizarlo.

61 Sólo que esta política parece no haber contado con el favor del público. En efecto, a fines de 1973 estaba en manos de particulares apenas 15% de esas obligaciones. El grueso de tales obligaciones pertenecía a los bancos comerciales, que podían utilizarlo para acaparar una parte de las reservas obligatorias, y al BHN, que carecía de tales reservas para poder pagar la indización de los depósitos que él mismo aceptaba, en particular los provenientes del FCTS, los cuales se benefician de la corrección monetaria no sólo en lo referente al ahorro forzado que integra el propio Fondo sino también en relación con los intereses acumulados. En 1974, con la aceleración de la inflación, se suspendió la emisión de las obligaciones reajustables, precisamente cuando el público empezaba a preferirlas (véanse W. Baxter, p. 185, y J. Guenther, p. 26).

62 Véase H. Ellis [4], p. 183.

63 Véanse M. Simonsen [2], p. 185, y Ph. Auberger, pp. 78-80.

64 Véanse J. Guenther, p. 25, y M. Simonsen [2], pp. 183-189. Pueden obtenerse mayores detalles sobre la aplicación de la corrección monetaria en el ámbito brasileño, en Ph. Auberger, p. 68 y ss.; F. Lopes [2]; A. Fishlow [4], pp. 263-269; Baer y Beckerman, pp. 37-39; G. Jud, pp. 55-56, y W. Baxter.

65 Véase M. Simonsen [2], p. 184.

66 Véase F. Lopes [2], pp. 452-453. Otros autores (Baer y Beckerman, p. 44, y Ph. Auberger, p. 69) hablan sólo de la corrección *prefijada* y *posfijada*.

67 La *indización prefijada*, basada en la tasa inflacionaria prevista para el año siguiente, se utiliza también en la actualización de los intereses de las colocaciones de capital a corto plazo.

68 Véase más adelante, capítulo v.

69 En efecto, los monetaristas creen que el gasto público financiado con préstamos contratados con el público se limita a sustituir la inversión que los particulares dejan de hacer. Pero si se admitiera —como creemos que debe hacerse— que una parte del dinero prestado al Estado sería atesorada por los particulares si el gobierno no emitiera los títulos de la deuda pública, los gastos públicos financiados con empréstitos de los particulares compensarían con creces la inversión privada que se realizaría si no se flotara el empréstito público, lo que refutaría el razonamiento monetarista (véase Teixeira Ribeiro [2], p. 155). De todos modos, siempre podrá decirse que será menor el eventual efecto inflacionario de un déficit presupuestario si éste fuese financiado con préstamos de los particulares, en relación con lo que ocurriría si el déficit se financiara con una emisión de billetes del Banco Central.

70 Véase M. Simonsen [2], p. 183.

71 Así, por ejemplo, M. Simonsen [2], p. 190, y [4], p. 6.

72 Ciertamente, esto no se debió sólo a la indización (fueron en particular relevantes, los relativos a las recaudaciones fiscales, los progresos fiscales, los progresos logrados en la eficiencia de la administración fiscal), pero es importante señalar el aumento de las recaudaciones federales, como porcentaje del PNB, después del 1964 (1964 = 9.2%; 1965 = 10.6%; 1966 = 11%; 1967 = 9.5%; 1968 = 10.3%; 1969 = 10.5%; 1970 = 11.0%; 1971 = 11.5%; 1972 = 12.5%; 1973 = 13.6%), lo que es sólo un índice más —la propia política de indización será otra— del aumento de la importancia del Estado en el marco del capitalismo brasileño (véase G. Jud, pp. 68-69).

73 Véase Ph. Auberger, p. 80.

74 Véase Ph. Auberger, pp. 72-74, y Baer y Beckerman, p. 40.

75 Véanse Baer y Beckerman, p. 42, y G. Jud, p. 67.

76 Véase A. Fishlow [4], pp. 274-275, y Baer y Beckerman, p. 40.

77 En este sentido se pronuncian abiertamente Milton Friedman y un memorando de la OCDE, ambos citados por A. Fishlow [4], p. 270.

78 Véase A. Fishlow [4], pp. 270-271, y Baer y Beckerman, p. 45.

79 Véase M. Simonsen [2], p. 191. También F. Lopes [2], p. 453, considera la corrección monetaria, en especial en el caso de la corrección a posteriori, como un mecanismo casi automático de realimentación de la inflación.

80 Tal conflicto desaparecería en el caso de una situación de *indización perfecta*, porque siendo los precios y los salarios corregidos automáticamente por la corrección monetaria, no habría ningún tipo de ilusión monetaria y el proceso inflacionario no provocaría ninguna alteración de los precios relativos, lo que llevaría a los agentes económicos, sintiéndose protegidos contra los efectos de una variación inesperada de la tasa inflacionaria, a no formular ninguna expectativa acerca de la inflación futura y, por lo tanto, a no utilizar tales expectativas en el proceso de formación de los precios a corto plazo.

81 Véase C. Queiroz.

82 Véanse A. Fishlow [4], pp. 270 y ss., y G. Jud, pp. 66-67.

83 El sistema de *crawling peg* —sugerido por primera vez, según J. Senna, pp. 29 y ss., en un artículo sin firma de la revista *The Economist*, del 4 de noviembre de 1961— se practicaba en Chile desde 1964 y en Colombia desde 1967.

84 Sin embargo, los autores señalan que la adopción de un sistema de minidevaluaciones antes de que se haya estabilizado la inflación (como ocurrió en Brasil en 1968) podría alimentar las expectativas inflacionarias, de modo que ella misma podría actuar como un factor permanente de la inflación (véase A. Fishlow [4], p. 266).

⁸⁵ Entre agosto de 1958 y 1973, la moneda brasileña se devaluó a tasas que van desde 0.6 hasta 2.7%, y en intervalos de seis semanas, en promedio, con un intervalo mínimo de dos semanas y un intervalo máximo de once meses entre dos devaluaciones. Por otra parte, la tasa global de la devaluación fue siempre inferior a la tasa de la inflación interna, fijándose en 18.9% en 1968; 13.7% en 1969; 13.8% en 1970; 12.2% en 1971 y 10.3% en 1972 (véase Ph. Auberger, pp. 81-82).

⁸⁶ Véanse J. Brasseul, pp. 149-154, y W. Baer [6], p. 60.

⁸⁷ En este sentido apuntan las conclusiones de J. Guenther, p. 20; P. Neuhaus [1], p. 313; G. Jud, p. 69, y A. Fishlow [4], pp. 279-280. Este último autor va más allá: sin dejar de reconocer que un sistema de indización puede ser útil (o incluso indispensable) cuando las tasas inflacionarias son elevadas, sobre todo para restablecer la acción de la función de asignación de las tasas de interés y las tasas de cambio, Albert Fishlow sostiene que la verdadera naturaleza de un sistema generalizado de indización, aunque no sea manipulado, "no es la de un sustituto de la intervención gubernamental, sino un medio para continuarla", de modo que nunca podrá resolver de manera enteramente imparcial las exigencias en conflicto en el campo de la distribución, así se tengan las mejores intenciones.

⁸⁸ Véase A. Fishlow [4], p. 268. En el mismo sentido, G. Jud, p. 68.

⁸⁹ Véase A. Fishlow [4], pp. 267-268. Algunos autores prefieren mantenerse fieles a la verdad oficial, sosteniendo que el sistema implantado "asegura la preservación de la participación de los asalariados en el Producto Nacional, impidiendo así que el combate a la inflación se traduzca en el sacrificio de las clases menos favorecidas" (véase M. Simonsen [2], p. 24).

⁹⁰ Véase Baer y Beckerman, p. 46.

⁹¹ Véanse A. Fishlow [3], p. 72; G. Jud, pp. 50-51, y C. Furtado [11], p. 37. La información más completa que conocemos acerca de la evolución del déficit (o superávit) del presupuesto federal y de su proyección en términos de porcentaje del PNB es la que presentan Baer y Beckerman, p. 40, que sintetizamos en la página siguiente (datos referentes sólo al periodo de 1945-1963, a veces no enteramente coincidentes con éstos pero apuntando en la misma dirección, pueden verse antes, en la nota 140 del capítulo II):

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Déficit (-)												
o	+2.4	+2.5	-10.7	-4.0	-5.7	-23.9	-41.2	-30.7	-40.5	-76.6	-137.5	-280.9
Superávit (+)												
Déficit/PNB (%)	—	—	2.28	0.63	0.73	2.40	3.38	2.11	2.04	2.78	3.39	4.26

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Déficit (-)											
o	-504.7	-728.2	-592.9	-586.6	-1 224.7	-1 226.7	-755.8	-738.3	-672.3	-516.1	+295.1
Superávit (+)											
Déficit/PNB (%)	4.23	3.16	1.61	1.09	1.71	1.23	0.57	0.42	0.29	0.17	—

NOTA: El monto del déficit o superávit está expresado en miles de millones de cruzeiros.

⁹² Véanse Foley y Wogart, p. 84.

⁹³ Véanse H. Ellis [4], pp. 181-182, y G. Jud, pp. 68-69.

⁹⁴ Véase M. Simonsen [2], p. 13.

⁹⁵ De 1964 a 1975, las inversiones directas extranjeras en Brasil llegaron apenas a 3 808 millones de dólares, un monto muy inferior al de 27 594 millones de dólares que ingresaron a Brasil a título de préstamos y financiamientos. Éstos son los montos separados (en millones

de dólares), tomados —para el periodo de 1964-1967— de P. Singer [2], p. 75, y —para el periodo de 1967-1975— de Malan y Bonelli, p. 37:

Años	Préstamos y financiamientos	Inversiones directas
1964	260	28
1965	363	70
1966	508	74
1967	530	76
1968	583	61
1969	1 023	177
1970	1 433	132
1971	2 037	168
1972	4 299	318
1973	4 495	940
1974	6 886	887
1975	5 177	877

Se señala incluso que, en lo referente a la inversión directa, si excluimos los años de 1963 y 1964 (30 y 28 millones de dólares, respectivamente), el "éxito" de la dictadura en la atracción de inversionistas extranjeros no aparece muy claro, por lo menos hasta 1973. Basta comparar los valores registrados para las inversiones extranjeras directas en los años inmediatamente anteriores (1959 = 124 millones de dólares; 1960 = 99; 1961 = 108; 1962 = 69).

⁹⁶ A. Foxley [3], presenta un análisis de las relaciones existentes entre la aplicación de programas de estabilización de inspiración monetarista y la presentación de situaciones de inflación con recesión, basado en la comparación de la experiencia brasileña de 1964-1967 con la experiencia chilena de 1973-1977.

⁹⁷ No hay uniformidad entre los datos aportados por los autores. Para los años de 1965, 1966 y 1967, he aquí algunas de las indicaciones que pudimos recoger en P. Neuhaus [1], p. 311; M. Simonsen [2], p. 13; G. Jud, p. 48, y G. Ranis [2], p. 48:

	Neuhaus (%)	Simonsen ^a (%)	Jud (%)	Ranis (%)
1965	55.4	28.3	34.5	54.9
1966	38.8	37.4	38.8	32.6
1967	27.1	22.5	24.3	29.6

^a Basado en el índice de precios al mayoreo.

Tomando en cuenta el aumento del costo de la vida en Guanabara (un índice utilizado muchas veces por los autores para medir la inflación), las tasas son más elevadas. M. Simonsen y G. Jud señalan las tasas de 45.5% (1965), 41.2% (1966) y 24.1% (1967). G. Jud da, para los mismos años, las tasas de 41.2, 45.88 y 25.7%, tomando en cuenta la evolución del costo de la vida en São Paulo.

⁹⁸ Véase M. Simonsen [3], p. 236. J. Wogart [2], pp. 527-528, considera, por el contrario, que la baja de la producción agrícola en 1966 (-3.2%) habrá constituido más bien un factor inflacionario: en este año, los precios de los productos agrícolas subieron cerca de 42% y los precios de los alimentos subieron 50%, mientras que los precios de los productos industriales subieron apenas 32%. Por lo que toca a la buena cosecha de 1965, el autor considera que fue la causa principal de la baja tasa de alza de los precios en la primera mitad de este año (apenas 5%), pero agrega que la compra de los excedentes cafetaleros por parte del gobierno, así como la garantía de precios para otros productos, habrán provocado un aumento del

poder de compra del sector agrícola superior al esperado, lo que podrá justificar las presiones inflacionarias de la demanda a fines de 1965 y principios de 1966.

⁹⁹ En este sentido, sin embargo, el propio ministro Roberto Campos confesaba, luego de un año de gobierno: "no es fácil alterar hábitos o actitudes. Y menos aún cuando tales hábitos y actitudes corresponden a personas que ganan con la inflación" (A. Fishlow [3], p. 80).

¹⁰⁰ Foley y Wogart, sobre todo pp. 86 y ss., trataron de cuantificar los efectos inflacionarios derivados de la ejecución del programa de estabilización adoptado por el gobierno de Castello Branco, estimándolos en 28% en 1964, 23.4% en 1965 y 13.2% en 1966, lo que representaría más de 50% de los aumentos realizados en 1964 y 1966.

Con base en los programas de estabilización de inspiración monetarista aplicados en Argentina en 1959-1963, y en Brasil en 1964-1966, estos autores estudian en detalle el efecto inflacionario de las medidas integrantes de tales programas, tratando de determinar la medida en que contribuyeron al alza de los precios como una corrección de los precios antes congelados (servicios públicos, vivienda, alimentación), a la entrada de divisas (con la consiguiente expansión monetaria interna) y otros factores responsables del aumento de la inflación de costos (aumento de los impuestos, actualización de las tasas de interés, devaluación de la moneda, reajustes salariales).

Por lo que se refiere específicamente a las consecuencias inflacionarias de la devaluación de la moneda en el ámbito de los programas de estabilización, véanse R. Mikesell [2], p. 166, y A. Porzecanski [1] y [2], así como los comentarios críticos de D. Peel y E. Sheehy.

¹⁰¹ Véanse A. Dias Leite, p. 201; A. Foxley [3], p. 929, y G. Jud, pp. 50-51.

¹⁰² Véanse A. Fishlow [3], p. 75, y A. Foxley [3], pp. 936-937. Veremos más adelante que, a partir de 1968, otro factor vino a contribuir a aumentar la liquidez, al margen del control de las autoridades monetarias. En efecto, el desarrollo del mercado de capitales condujo a la creación de activos de corto plazo que funcionaron como sustitutos cercanos del dinero (véase más adelante, la nota 15 del capítulo v).

¹⁰³ Este mismo factor parece explicar —mucho más que el déficit presupuestario— el fracaso y el posterior abandono del programa de estabilización del gobierno de Kubitschek en 1958-1959 (véase A. Fishlow [3], p. 75).

¹⁰⁴ La presencia de estos factores de tipo estructural (fluctuaciones de las cosechas agrícolas, alteraciones bruscas de los precios de los productos básicos de exportación, desequilibrios del sector externo, etc.) vuelve mucho más aleatorios los resultados de la utilización de un instrumento como el control monetario, que pierde eficiencia y flexibilidad cuando se utiliza en economías no homogéneas y con fuertes desequilibrios estructurales.

¹⁰⁵ Véase M. Simonsen [2], p. 34. Véase también antes, pp. 324-326.

¹⁰⁶ Véase A. Fernandes [3], p. 136, y Baer y Maneschi, p. 86.

¹⁰⁷ Véase CEPAL [2], p. 202.

¹⁰⁸ Véase S. Morley [1], pp. 194-196 y [2], pp. 531-532. En el mismo sentido concluye Bowen y Hinshaw, p. 525, a pesar de la crítica que formulan estos autores —sin fundamentos serios, en nuestra opinión— contra los supuestos en que Morley basa su razonamiento. También W. Baer [2], p. 406, concluye que en el periodo inflacionario de los primeros años del decenio de los sesenta andaban siempre los precios por delante de los costos, sobre todo los costos salariales Foley y Wogart, pp. 79-80, por su parte, reconocen que los costos salariales no pueden ser responsabilizados por la inflación que permaneció, a pesar del programa de estabilización ejecutado entre 1964 y 1966, ya que la participación de los salarios en el valor agregado de la producción industrial bajó de 12.4% en los primeros meses de 1965, a 11.1% en el segundo semestre de 1965 y 11.8 u 11.9% en 1966 (sólo en 1967 llegó a 13.4%).

¹⁰⁹ Véase, por ejemplo, M. Simonsen [2], p. 32.

¹¹⁰ Éstas son las conclusiones de Foley y Wogart, pp. 78-79, donde pueden verse las tasas de interés reales, según los datos del Banco Central de Brasil: 1963 = -26%; 1964 = -23%; 1965 = 5%; 1966 = -0.2%.

De acuerdo con estos autores, la baja en el poder de compra que se observó (como resultado de los aumentos de impuestos y de los precios de los servicios públicos, la alimentación y las rentas de las viviendas en particular) dejaba una parte muy pequeña de los presupuestos familiares para la adquisición de bienes de consumo duraderos. Este factor habrá provocado la baja en el consumo y el bajo índice de utilización de la capacidad instalada (apenas 50% en algunos casos), contribuyendo así al aumento de los costos medios de las empresas respecti-

vas, lo que habrá sido uno de los factores de la inflación, en la medida en que las empresas logaran trasladarlo a los precios.

¹¹¹ Véase S. Morley [1], pp. 187-188.

¹¹² Véase S. Morley [1], pp. 188-189 y 194-196. Esta hipótesis de la *profit-push inflation*, sostenida por Samuel Morley, es refutada por J. P. Wogart. Aunque los datos presentados por este autor confirman el alza de los beneficios entre 1960 y 1964 (para 1960 = 100); 1961 = 115; 1962 = 131; 1963 = 125; 1964 = 143), el autor sostiene que en el periodo de 1964-1967 bajaron cerca de 50% los beneficios netos de las empresas industriales, ya que las ganancias resultantes de los aumentos de precios se habrían canalizado hacia la amortización del capital fijo, descuidada en 1962 y 1963 (véase J. Wogart [2], pp. 526-529).

Sin dejar de reconocer que, gracias a las facilidades concedidas por el gobierno militar, se triplicaron en términos reales las reservas de depreciación del capital fijo en los cuatro años siguientes a 1964, Samuel Morley considera que tal comportamiento distorsiona el significado económico de los beneficios, y cita un estudio de Carlos Langoni en el que se demostraría que, incluso considerando los beneficios netos (beneficios brutos menos una suma adecuada para la depreciación del capital fijo), éstos aumentaron en la industria de transformación al pasar de 16.2% en 1963 a 18.8% en 1966 (véase S. Morley [2], p. 533).

¹¹³ Véase S. Morley [1], pp. 188-191.

¹¹⁴ Véase S. Morley [1], pp. 197-200.

¹¹⁵ Considerando el periodo de 1960 a 1969, la producción agrícola aumentó a una tasa media anual de 4.5% (pero la tasa de crecimiento de la producción de soya destinada a la exportación fue de 15.4%), mientras que la producción industrial aumentó a la tasa media anual de 7.3% (véase Z. Santiago, p. 7, y Zini y Pinto, pp. 49-51). No haya duda de que las inversiones del sector industrial no se vieron acompañadas de medidas capaces de proporcionar el aumento de la producción agrícola alimentaria a corto plazo, desde la reforma agraria hasta la política de crédito fácil y barato, el mejoramiento de los métodos de cultivo, la realización de obras que aumenten la superficie de riego, la producción y el abasto de fertilizantes a bajo precio, etcétera.

Podrá decirse que se presentó la situación, mencionada por Kalecki, de un aumento de la inversión industrial, los transportes y los servicios públicos ante una oferta de alimentos inelástica, situación susceptible de desencadenar (o sostener) un proceso inflacionario, ya que "la expansión de la producción de alimentos, en forma simultánea al desarrollo industrial, es de suma importancia para evitar presiones inflacionarias" (véase M. Kalecki, pp. 387-388).

¹¹⁶ Se trataría, según M. H. Simonsen, de *crisis de estabilización* o *crisis de transición*, comunes a todas las experiencias de "estabilización" conocidas de idéntica inspiración teórica. A diferencia de las llamadas *crisis de estabilidad*, aquellas se caracterizan por su naturaleza transitoria, por ser propias de situaciones en que la tasa inflacionaria está bajando como resultado de la aplicación de la terapéutica monetarista, desapareciendo después de que la inflación haya bajado y los precios se hayan estabilizado.

Las *crisis de estabilización* serían inevitables cuando se quiera bajar la tasa inflacionaria. Recurriendo a la noción de la *realimentación inflacionaria*, M. H. Simonsen trata de explicar la necesidad de tales crisis a partir de la consideración de que los procesos de inflación crónica contienen un *componente de realimentación*, lo que se traduce en un alza de los precios en determinado periodo, como resultado de la acción conciente de los diversos grupos sociales (incluido el Estado) para recuperar los ingresos reales "devorados" por la inflación en el periodo anterior. El *coeficiente de realimentación* indicaría precisamente el "grado de automatismo de la inflación crónica", es decir, la medida en que el alza de los precios de un periodo se transmite al periodo siguiente, siendo de esperar, en los procesos inflacionarios duraderos, un coeficiente de realimentación próximo a la unidad. A fin de lograr que los agentes económicos (en especial los empresarios y los asalariados) desistan de su "hábito", se requeriría por lo general una política de recesión que provoque la baja de la producción, las ventas y el empleo. Así surgirían las *crisis de estabilización*, durante las cuales el producto real deberá bajar o, por lo menos, crecer a una tasa inferior a la normal.

De la presentación de estas crisis no podría inferirse, sin embargo, ninguna idea de incompatibilidad entre los objetivos de la estabilización monetaria y los del crecimiento económico, ya que este último no se considera en una perspectiva inmediata, sino como un proceso de largo plazo. De ahí su naturaleza de *crisis de transición*, explicables dentro de la táctica, tan

cara a los monetaristas, de "retroceder para saltar después" (véase M. Simonsen [2], pp. 18-19 y [3], pp. 230-235.

117 Véase P. Singer [5], p. 142.

118 Véanse, por ejemplo, A. Dias Leite, p. 214, y P. Singer [5], p. 142.

119 Véanse C. Furtado [11], p. 41, y P. Singer [2], p. 61.

120 Las estadísticas indican que el número de quiebras pasa, en el Estado de São Paulo, de una media anual de 126 entre 1962 y 1965, a 821 en 1966 y 489 en 1967 (véase A. Fernandes [2], p. 271).

121 En 1964, provenía de la banca comercial el 80% del crédito otorgado al sector privado (véase Ma. da C. Tavares [3], pp. 225-227).

122 Como porcentaje del volumen de las ventas, el crédito otorgado anualmente al comercio y la industria por el sistema bancario evolucionó de este modo: 1955 = 28.3; 1956 = 31.5; 1957 = 33.1; 1958 = 29; 1959 = 24.3; 1960 = 19.6; 1963 = 16.3; 1964 = 14; 1965 = 14.3; 1966 = 13.7; 1967 = 14.1%. Como porcentaje de la cantidad de dinero en circulación, ésta fue la evolución: 1955 = 71.9; 1956 = 71.6; 1957 = 65.5; 1958 = 66.1; 1959 = 59.7; 1962 = 52.9; 1963 = 49; 1964 = 45; 1965 = 41.8; 1966 = 45.5; 1967 = 47.7% (véase S. Morley [1], pp. 198-200).

123 Las *letras de cambio* son promesas de una empresa con la firma de una sociedad financiera que las descuenta y las coloca directamente entre el público. Funcionan en general como títulos de crédito a mediano plazo y las utiliza sobre todo —dada la elevada tasa de interés que pagan— las empresas productoras de bienes de consumo duradero (véanse Nogueira y Peláez, p. 69).

124 El crédito obtenido por medio de las letras de cambio representaba, en 1959, 0.3% del crédito total concedido por el sistema bancario a la industria y el comercio, habiendo aumentado este porcentaje a 4.9 en 1962; 5.4 en 1963; 9.9 en 1964; 17.8 en 1965; 18.1 en 1966 y 25.7% en 1967 (véase S. Morley [1], p. 199).

125 Véanse Nogueira y Peláez, p. 69.

126 Investigaciones realizadas en São Paulo revelan que, en el breve periodo de diciembre de 1964 a mayo de 1965, el 13% de los trabajadores industriales perdieron su empleo (véanse Foley y Wogart, p. 80, y P. Singer [5], p. 154).

127 Es cierto que la disminución en el ritmo de crecimiento económico se venía sintiendo ya a partir de 1962 y en especial después de la tentativa de "estabilización" del *Plan Trienal* (la tasa de crecimiento del PNB de 5.4% en 1962 y 1.6% en 1963). Pero es cierto también que los resultados de 1965 y 1967 (tasas de crecimiento del PNB de 3.9 y 4.5% anual, respectivamente) son engañosas, ya que reflejan en buena medida la excepcional cosecha cafetalera (que estaba en la base de un aumento de 13.8% del producto agrícola bruto), a la que no pudo superar la baja de 5% en la producción industrial (véanse J. Serra [3], p. 441; W. Baer [4], p. 15; Baer y Maneschi, p. 74; S. Morley [1], p. 202, y M. Simonsen [2], p. 44).

128 Véase W. Baer [6], p. 47.

129 Véase R. Munck, pp. 136-137. Al lado de las filiales de grandes empresas multinacionales, se destacaba un pequeño núcleo de grupos económicos brasileños (cerca de 24), cuya propiedad y control pertenecía, según *Business Week*, a unas 300 familias, 12 de las cuales tenían una fortuna calculada, para 1965, en 100 millones de dólares o más (véase S. Michin, p. 275).

130 Véanse mayores detalles en P. Singer [6], pp. 86-89.

131 El Informe de la Comisión define la *desnacionalización* como "el creciente dominio de nuestra economía por empresas extranjeras, lo que implica la transferencia, hacia el exterior, de decisiones fundamentales para nuestro desarrollo", y concluye que hay necesidad de "elaborar una nueva legislación, que incluya el reforzamiento del control del Estado sobre la actividad de las empresas extranjeras establecidas en Brasil y sobre el envío de sus beneficios, dividendos y pagos de patentes hacia el extranjero". Véase en S. Michin, pp. 74-197, más informaciones sobre la penetración del capital extranjero en la economía brasileña y los estímulos, subsidios y favores diversos concedidos a las empresas multinacionales por las autoridades brasileñas a partir de Juscelino.

132 Véase K. Mirow, pp. 202-203.

133 Entre 1963 y 1969, la participación extranjera en la inversión industrial brasileña aumentó de 11 a 35% (véase E. Bacha [3], p. 14). Es igualmente significativo el hecho de que,

en 1968, 17 de los 27 bancos de inversión existentes en Brasil se encontraron bajo el control del capital extranjero (véase S. Michin, p. 184).

134 Véase A. Foxley [3], p. 956.

135 Se observa incluso una especie de *unión personal* entre la dirección de las filiales de empresas multinacionales instaladas en Brasil y la dirección del aparato del Estado brasileño. A título de ejemplo, puede referirse el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Castello Branco, Vasco Leitão de Cunha, quien pasó a ser director-presidente de la filial brasileña de Siemens, presidente de la filial de la Standard Electric, presidente de la sociedad de hoteles Sheraton (ITT), y representante del grupo Morgan en Brasil; el Ministro de Planeación, Roberto Campos, pasó a ser presidente de Investbanco de São Paulo, controlado por el Chase Manhattan Bank y por el First National City Bank (véase S. Michin, pp. 185-187).

136 Puede verse el desarrollo de estos puntos de vista en A. Dias Leite, pp. 174-195.

V. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL "MILAGRO BRASILEÑO"

EL FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA SOLIDARIDAD ORGÁNICA ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

EL CAMBIO operado en 1967 se redujo en el fortalecimiento del control de las Fuerzas Armadas sobre el aparato estatal (con la aprobación de la Constitución de 1967 y la Ley de Seguridad Nacional) y el lanzamiento de una nueva campaña ideológica, con prioridad en la necesidad de incrementar el "desarrollo económico", idea a cuyo derredor se pretendía establecer la unidad entre las varias capas de las clases dominantes brasileñas. Al mismo tiempo, se prometía una apertura política, en busca de la "normalización democrática" (ahora "cubierta" por la naturaleza autocrática de la Constitución de 1967).

Sin embargo, las luchas populares resurgieron a partir del inicio de 1968 (año en que se inició también la acción de la guerrilla urbana), y en el medio militar resurgió el proyecto nacionalista alrededor del general Albuquerque Lima (contagiado por el ejemplo peruano), con el apoyo de la burguesía republicana. El régimen militar no cedió, sino que reforzó la centralización y militarización del aparato estatal, iniciándose con el Acta Institucional núm. 5 (13 de diciembre de 1968) un periodo de intenso *terrorismo gubernamental* institucionalizado. Al cabo de cierto tiempo de lucha por el poder, Garrastazu Médici sustituyó a Costa e Silva en la Presidencia (octubre de 1969).

Con la acentuación del carácter autocrático del régimen y cierta institucionalización del poder militar parece haberse reforzado la posición hegemónica del gran capital monopolista.¹

Bajo estas nuevas condiciones, la gran burguesía industrial-financiera, apoyada directamente en las Fuerzas Armadas por lo que se refiere al control del aparato estatal, asume una posición de clara hegemonía política y, "en la medida en que su predominio económico parte de la existencia del capital imperialista, al actuar de acuerdo con sus intereses defiende los intereses del capital extranjero, frente a las restantes fracciones burguesas y las clases explotadas", apartando a unas y a otras del ejercicio del poder político (que ejerce sin buscar ahora ninguna *legitimidad*, "para así poder repartirse el excedente con el imperialismo".²

En los años sesenta, el sector industrial aparecía en Brasil —ya lo dijimos antes— como el núcleo fundamental de la economía del país, condicionando a la agricultura (que dependía del sector industrial en lo relativo a una variada gama de insumos, máquinas y medios de transporte), determinando el desarrollo del sector terciario y constituyendo la base de la mayor parte de las recaudaciones fiscales del gobierno. Alrededor de la industria se desarrollaba el proceso de acumulación de capital.³

Pero la "industria" era (y es) una realidad compleja, imposible de configurar como el sector de implantación de una *burguesía nacional*. El Estado no podrá considerarse como un elemento de apoyo para ningún proyecto de "capitalismo nacional" porque las clases dominantes brasileñas siempre tuvieron sus intereses ligados a la inserción de la economía del país en la economía capitalista mundial.⁴ Celso Furtado sintetiza bien estas ideas cuando escribe que se trata menos de la "emergencia o consolidación de una *burguesía nacional* que de la implantación de la nueva burguesía internacional ligada al capitalismo de los grandes conglomerados transnacionales", lo que explica que "tienda a predominar la ideología de que es un anacronismo el establecimiento de diferencias entre las empresas *extranjeras* y las *nacionales*, pues lo que realmente interesa es la 'contribución' de cada uno al desarrollo del país".⁵

Por otra parte, si es cierto que la continuidad del desarrollo de la economía brasileña se basa en las posibilidades de acumulación del sector de bienes de consumo duraderos (casi un "coto cerrado" de las empresas multinacionales), no lo es menos que la acumulación de capital depende de la acción estatal, cuya función como operador económico se refuerza a medida que avanza el proceso de industrialización.⁶

Como vimos antes, la crisis iniciada en 1962 provocó la agudización de las profundas contradicciones del capitalismo brasileño dependiente y acabó por conducir al golpe militar de 1964, de donde resultó una alteración sustancial de la forma de inserción del Estado en la conformación social brasileña.

Reaccionando contra la crisis económica, social y política a que había conducido el populismo y el desarrollo nacional, las Fuerzas Armadas (como institución y no como instrumento de un caudillo) toman el poder político y asumen la representación de los intereses y puntos de vista de la gran burguesía a nivel del aparato estatal, excluyendo toda forma de participación política de las masas populares e institucionalizando la represión sobre los trabajadores y la gran mayoría de la población como una forma de actuación del Estado capitalista.

Con los cambios ocurridos a partir de 1967-1968, el poder político se liberó definitivamente de los compromisos de la alianza desarrollista con la "burguesía nacional" republicana y los compromisos tanto sociales como políticos con la gran masa de las poblaciones urbanas que habían caracterizado al Estado populista.

El énfasis del carácter represivo del "Estado burocrático-autoritario" (G. O'Donnell y F. H. Cardoso), a partir de 1968, fortaleció la confianza de los medios financieros internacionales en el régimen militar así como en su estabilidad y consistencia, contribuyendo con fuerza en la creación de un "clima" favorable para el gran capital nacional y multinacional, beneficiario directo de la explotación reforzada de los trabajadores brasileños.⁷

Puede decirse que, a partir de 1967, la política económica brasileña se basa en el principio de que la industrialización sólo puede proseguir con el reforzamiento de la *solidaridad orgánica* entre el Estado y las grandes empresas multinacionales.

Esta *solidaridad orgánica* se traduce, desde luego, en la exaltación, por parte del gobierno, de la "sociedad de consumo" de las metrópolis capitalistas como paradigma del desarrollo, asignando de este modo cobertura política y legitimidad social a la acción de los conglomerados originarios de los grandes países capitalistas.⁸

¶ Pero la *solidaridad orgánica* Estado-multinacionales significa también la complementariedad de las acciones respectivas, con el fin de "racionalizar" el sistema económico, reduciendo las contradicciones existentes en el campo de la toma de decisiones. Esto mismo implicaría una participación más activa del Estado (en contraste con cierto *laissez-fairismo* que caracterizara el periodo de 1964-1966) y una mayor responsabilización del sector público, relativo a la provisión, a bajo precio, de energía, productos intermedios y mano de obra calificada, junto con las economías externas derivadas de las inversiones en infraestructura, elementos indispensables para bajar los costos y hacer subir los rendimientos de las "industrias dinámicas".⁹

LA NUEVA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Exposición general

A grandes rasgos, se puede afirmar que la acción del gobierno en el campo de la política económica se desarrolla en función de algunos temas fundamentales: 1) la sustracción al consumo de los ciudadanos de una parte creciente de la riqueza creada, sin afectar el consumo de la clase capitalista, es decir, a costa de una explotación más marcada de los trabajadores asalariados y de una reducción mayor de los ingresos reales de otras capas de la población, excluidas de los beneficios del crecimiento económico; 2) la canalización del excedente así obtenido hacia la inversión en infraestructura (energía eléctrica, comunicaciones, red de carreteras, transporte ferroviario, etc.), en "capital humano" y en las industrias productoras de bienes intermedios, caracterizadas por una baja rotación del capital y por la producción de bienes homogéneos (siderurgia, cemento, minas, etc.); 3) protección e incentivo al aumento de la producción, con el fin de conseguir el pleno aprovechamiento de la capacidad ociosa acumulada como resultado de la recesión del periodo de 1962-1967; 4) estabilización y reorientación de la inflación para utilizarla como instrumento de redistribución del ingreso y de financiamiento de la acumulación de capital, neutralizando los efectos negativos para los empresarios, los ahorradores voluntarios y la acumulación de capital en general; 5) lanzamiento y financiamiento de flujos de demanda diversificada y refinada, a fin de garantizar al gran capital (en especial a las empresas multinacionales) ciertas condiciones favorables para la realización de la plusvalía, en particular mediante una política de *redistribución mediadora* orientada hacia la creación (o ampliación) de un *tercer mercado*, de una *tercera demanda* (resultante del acceso de las clases medias privilegiadas a la canasta de los bienes de consumo duraderos reservados hasta entonces a los muy ricos), que se traduzca en una demanda adecuada a la estructura de la oferta derivada de las

estructuras productivas implantadas a partir de los años cincuenta;¹⁰ 6) la atracción de los capitales externos, por la vía de la inversión directa de las empresas multinacionales y del recurso a los préstamos de instituciones extranjeras, con el fin de eliminar las deficiencias del ahorro interno y aumentar la capacidad de importación, y 7) el lanzamiento de una política de fomento de las exportaciones, sobre todo de productos industriales, para aumentar la disponibilidad de divisas y ampliar el mercado de ciertas industrias, en particular de las productoras de bienes de consumo corriente.

*El combate a la inflación
se subordina al objetivo de crecimiento económico*

Tras la toma de posesión del nuevo gobierno (marzo de 1967), la política económica asumió una postura menos ortodoxa (de acuerdo con las pautas del FMI), relajando el combate a la inflación en favor de la recuperación de la economía.

El objetivo del gobierno a corto plazo pasó a ser el de combatir el estancamiento económico y alcanzar elevadas metas de crecimiento y, dentro de este parámetro, reducir la inflación al mínimo. Por esta razón se abandona el objetivo (tradicionalmente monetarista) del frenamiento de la demanda global mediante la restricción del crédito y la reducción del gasto público.

Los nuevos responsables de la política económica partían del principio de que la política restrictiva de crédito practicada desde 1963 era uno de los elementos generadores de la inflación de costos que coexistió con la recesión. Y consideraban que tal política era, en gran parte, responsable del estancamiento de la economía en los años anteriores a 1967, en especial por haber sido adoptada en condiciones de reducida utilización de la capacidad productiva instalada, circunstancia que no permitía a las empresas obtener un volumen global de beneficios suficientemente elevado para poder recurrir al autofinanciamiento como un medio suplementario de la escasez de crédito.¹¹

Ante un proceso inflacionario con elevado *coeficiente de retroalimentación* y ante objetivos políticos que señalaban elevadas tasas de crecimiento económico a corto plazo, la política monetaria y la política financiera quedaron determinadas por la necesidad de impedir la explosión inflacionaria que derivaría de una expansión excesiva de los medios de pago y de la consiguiente presión de la demanda, sin olvidar, por otra parte, la necesidad de garantizar una expansión de los medios de pago suficiente para evitar los déficit de crisis de liquidez de las empresas.

Por lo tanto, el gobierno de Costa e Silva adoptó una política que permitió que el monto de los medios de pago en circulación —cuyo ritmo de crecimiento sufriera una fuerte reducción en 1966 (un aumento de 16.8%; contra aumentos de 85.9% en 1964 y de 75% en 1965)— subiese bastante en 1967 y 1968 (cerca de 43%), sólo bajando de nuevo, aunque no mucho (30.6%) en 1969.¹²

Tratando de conducir la economía brasileña hacia una nueva fase de expansión, el gobierno atribuyó un papel importante al reforzamiento de

la inversión pública. Ésta aumentó cerca de 20% en 1967, año en que, por otra parte, el gasto público corriente se incrementó, por primera vez, desde 1964, más que la inversión pública. No es sorprendente entonces que en 1967 se haya acentuado el déficit del presupuesto federal (financiado en más de 50% por la emisión de billetes), y que se haya deteriorado aún en mayor proporción el déficit del presupuesto público en sentido amplio (gobierno federal, gobiernos estatales e instituciones públicas autónomas o "autarquías"), presupuesto que en 1967 alcanzó un monto equivalente a 3.9% del PIB.¹³

La opción de una política expansionista de crédito

En el ámbito de la política crediticia, una de las primeras medidas del gobierno de Costa e Silva fue el otorgamiento, a las empresas, de una prórroga de 45 días, sin recargos, del plazo de pago del impuesto a las transacciones, lo que significó, sobre la base de una tasa inflacionaria anual de 20%, un crédito gratuito estimado en cerca de 330 millones de cruzeiros (equivalente a 6% del volumen total de los créditos otorgados por la banca a la industria y el comercio en abril de 1967). Todavía tratando de auxiliar en los casos más agudos de falta de liquidez, la Resolución 53 del Banco Central determinó, en mayo de 1967, que las instituciones financieras deberían reservar a las empresas nacionales 50% de sus préstamos.¹⁴

En términos generales, el nuevo gobierno militar adoptó una política de liberalización del crédito (en especial por medio de la política de redescuento) y de baja de la tasa de interés de los préstamos. El esfuerzo que se hizo para aumentar la colocación de las ORTN, y el inicio de las operaciones de *open market* por parte del Banco Central, permitieron una movilización considerable de diversos ahorros, así como la adopción, en el ámbito de la *política de corrección monetaria*, de medidas tendientes a facilitar los descuentos de las *letras de cambio* y a incrementar la actividad de las instituciones parabancarias, facilitaba la expansión de los medios de pago no monetarios y la difusión de nuevas formas de crédito al margen del sistema bancario.¹⁵

El significado del "Banco Nacional de la Vivienda"

En el marco de la política de crédito, debe destacarse el esquema de financiamiento orientado específicamente hacia la vivienda, dada la enorme importancia de la construcción civil en la recuperación de elevados ritmos de crecimiento económico, y debido a la importancia que aún tiene por sus efectos intersectoriales y por el lugar que ocupa en el campo del empleo y de la política de empleo.¹⁶

Este esquema de financiamiento está concentrado en el BNH, que, además de conceder crédito para la construcción de viviendas, funciona como banco central de descuento de títulos inmobiliarios privados.¹⁷

La misión específica del BNH es la movilización de una parte del excedente disponible por medio de la captación del ahorro voluntario de los suscriptores de las *letras inmobiliarias* emitidas por él, las que disfrutaban la

protección de la corrección monetaria y de la deducción de su monto de la base gravable por el impuesto al ingreso. Pero la mayor parte de sus recursos financieros proviene de un esquema de ahorro forzado impuesto a los trabajadores asalariados, el FGTS, cuya verdadera función es la de proveer de capital al BNH, como vimos antes.¹⁸

El sistema descrito permitió que el gobierno se apropiara de una parte del excedente social y lo utilizara para financiar la inversión en la construcción civil,¹⁹ de modo que se garantizara el aumento de la demanda interindustrial, debido a los efectos de arrastre aludidos, y se asegurara la creación de nuevos empleos a un ritmo que, sin afectar la existencia de una reserva de mano de obra conveniente, alimentara la demanda de bienes de consumo corriente por medio del aumento de la masa salarial global, evitando (o atenuando) de este modo la crisis de las industrias productoras de bienes de asalariados.

LAS RAÍCES DEL "MILAGRO"

Relieve y alcance de la política económica

Algunos autores creen que esta política crediticia liberal fue la piedra angular de la creación de un clima favorable para el rápido aumento de las tasas de beneficios y del ritmo del crecimiento económico que condujo al "milagro brasileño", tan comentado, iniciado en 1968 y con un periodo de auge en 1970-1973. El "milagro" suele caracterizarse: *a*) por las elevadas tasas de crecimiento del PNB (alrededor de 10% anual entre 1968 y 1973) y por tasas aún más elevadas de crecimiento de la industria de transformación, sobre todo en el periodo de 1970-1973;²⁰ *b*) por la reducción y estabilización de las tasas de inflación y su neutralización (al menos parcial) mediante la corrección monetaria; *c*) por el incremento de las exportaciones de ciertos productos manufacturados; *d*) por la obtención de saldos positivos de la balanza de pagos en todos los años del periodo de 1968 a 1973, lo que permitió no sólo la cobertura del déficit crónico de la balanza de pagos corrientes sino también la constitución de importantes reservas de divisas.²¹

Por supuesto, podrá cuestionarse que estos resultados sean suficientes para hablar de un "milagro", o incluso que representen una marcada desviación de la tendencia histórica observada en Brasil a finales de la segunda Guerra Mundial. Pero no será ésa nuestra preocupación.²² No hay duda de que entre 1968 y 1973 se registró un crecimiento muy elevado en el sector industrial, y por ende un crecimiento acelerado de toda la economía brasileña. Tampoco hay duda de que este crecimiento económico se vio acompañado de transformaciones significativas en las estructuras económicas y sociales internas y en la inserción de la economía brasileña en el sistema capitalista mundial. Trataremos de analizar cuáles son los factores que contribuyeron a estas transformaciones, para después dedicarnos a analizar cuál es el significado de este "milagro" en términos del desarrollo económico y social de Brasil.

Comencemos por aceptar que la política crediticia antes resumida fue importante para la recuperación de la economía brasileña.

Algunos creen que los éxitos del "milagro brasileño" no habrían sido posibles sin las políticas de estabilización, las reformas institucionales y los proyectos de inversión planeados y emprendidos durante el gobierno de Castello Branco (1964-1966).²³ En favor de este punto de vista se señala la reducción de la inflación, la eliminación de las distorsiones de los precios relativos, las reformas institucionales (la fórmula legal del reajuste salarial, la introducción de la corrección monetaria, la ley del mercado de capitales, la creación del FGTS y el BNH).

Se pueden aceptar con beneplácito los efectos positivos resultantes de la reducción de los elevadísimos niveles de la inflación, lo que no significa, como vimos antes, que la política del gobierno de Castello Branco haya conseguido anular la inflación, como se proponía. Sin embargo, creemos que desde el punto de vista del crecimiento económico lo importante fue la reducción de la inflación a un nivel aceptable, lo que permitió su utilización posterior, en combinación con la implantación de la corrección monetaria, como instrumento de la acumulación de capital, en el ámbito de lo que podríamos llamar una *política de inflación administrada*, que analizaremos más adelante.

Es cierto también que las reformas institucionales mencionadas formaron las bases de un nuevo esquema de financiamiento de la acumulación capitalista a partir de nuevas formas de "expropiación" del ingreso de las clases trabajadoras y de las grandes masas de la población, una vez agotadas las potencialidades del esquema basado en la inflación.

La política represiva de la "defensa de la ley y el orden", la política de estabilización y los incentivos otorgados a los inversionistas extranjeros contribuyeron decisivamente para la creación del "clima de confianza" que posibilitó la entrada de abundantes capitales extranjeros, a partir de fines de los años sesenta, y permitió el estudio y la realización de grandes proyectos de inversión del sector público. Como trataremos de explicar más adelante, las inversiones del gobierno y de las empresas públicas por una parte; y por la otra, las inversiones directas de las empresas multinacionales y los préstamos externos, fueron los dos pilares en los que se basó el crecimiento económico del periodo del "milagro".

Creemos haber demostrado que la política económica del primer gobierno militar no logró vencer la recesión, pero también pensamos que contribuyó en gran medida a la aceleración o la "maduración" de la crisis de la economía brasileña, forzando y acentuando la creación de condiciones que, como resultado de las crisis cíclicas de las economías capitalistas, permiten el resurgimiento de la actividad económica.

En efecto, vimos antes que la política del gobierno de Castello Branco condujo a una acentuada concentración y centralización del capital y al agravamiento del carácter regresivo de la distribución del ingreso. La reducción en el nivel de la actividad económica, la asfixia y la consiguiente quiebra de gran número de empresas, y la represión desencadenada contra el movimiento sindical, provocaron el aumento en el número de de-

empleados y la reducción en el costo de la fuerza de trabajo, que bajó cerca de 60%, en términos de su propia productividad, entre 1964 y 1970.²⁴

Por último, es evidente que una política que provocó la depresión "con tanta consistencia y persistencia, que es como si el gobierno la instaurase por decreto" (Paul Singer) contribuyó en gran medida al aumento en el margen de capacidad ociosa de la industria,²⁵ cuya existencia —aunque no se considere la razón por la cual se verificó, a partir de 1967-1968, el crecimiento acelerado de la producción— es señalada por algunos como "la condición más importante que permitió el boom".²⁶

Y no hay duda de que, sobre todo sector de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos, la utilización más intensiva del capital instalado permitió el mejoramiento de la relación producto-capital, proporcionando un crecimiento significativo de la producción sin necesidad de nuevas inversiones, lo que en efecto ocurrió durante los años de 1968 y 1969, ya que sólo a partir de este año se registró un relevante aumento en las inversiones extranjeras directas, las que controlan el sector.²⁷

En virtud de lo anterior, podemos concluir que la política de estabilización implantada a mediados de los años sesenta no produjo ninguna transformación radical del sistema que deba considerarse como la base del "milagro brasileño". En esto estamos de acuerdo con John R. Wells,²⁸ pero no podemos suscribir la tesis de éste y otros autores que casi parecen negar toda importancia y significado específico a la política económica adoptada a partir de 1964 y del "estilo de desarrollo" derivado de tal política.

Algunos autores destacan el carácter cíclico del proceso de crecimiento de la economía brasileña, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años cincuenta.²⁹ Con esta tesis sí estamos de acuerdo por completo. En efecto, a partir del final de la segunda Guerra Mundial, la economía brasileña creció alternando periodos de crecimiento acelerado (1947-1952, 1956-1961 y 1968-1973) con periodos de recesión más o menos pronunciada (1952-1956, 1962-1967, y de 1974 en adelante), y es evidente que este carácter cíclico no desapareció con el régimen militar y su política económica. Considerando la fase de recesión de 1962-1967, se advierte ya un periodo de estabilización, entre 1964 y 1967, al que siguió la fase de recuperación económica (1967-1970), cuyo auge corresponde al periodo de 1970 y 1973. Pero en 1974 se inició una nueva fase de recesión que aún no termina, caracterizada por tasas de crecimiento del PIB (bastante inferiores a las del periodo del "milagro", llegando al crecimiento cero (si no es que negativo) en 1981.³⁰ Por lo que se refiere a este punto, es obvio que no hay ningún milagro.³¹

Sin embargo, creemos que no es correcto afirmar que el boom industrial registrado en Brasil entre 1968 y 1973 no pasa de ser una "fase de recuperación económica" —sin duda vigorosa—, en gran parte "normal" dentro de la "continuidad" del desarrollo cíclico del capitalismo brasileño, entre mediados de los años cincuenta y los años setenta.³² Edmar Bacha cree incluso que si el periodo de expansión de 1968-1973 se caracterizó por una tasa media anual de crecimiento del PNB de 10.1% (superior a la tasa de 8.3% observada durante el anterior periodo expansionista de 1956-

1961), ello se debería precisamente al hecho de que, en los siete años anteriores (1961-1967), la tasa media anual de crecimiento fue muy inferior a la tasa de crecimiento potencial (3.7% inferior a la tasa de 5.6% que caracterizara al periodo de recesión de 1952-1956, que antecedió al boom de 1956-1961). Las altas tasas de crecimiento observadas serían de esta manera el fruto de una compensación más o menos "mecánica", resultante del carácter cíclico del proceso de crecimiento de la industria brasileña, reduciéndose en sustancia la importancia de la política económica seguida por los gobiernos militares a partir de 1964.³³

Desde nuestra perspectiva, la comprensión del proceso de industrialización de Brasil y —muy en particular— los "éxitos" en que se pretende fundar el "milagro brasileño", nos obliga a tratar de establecer la coherencia de la política económica de la dictadura y la política de represión que la acompañó y la hizo posible. Naturalmente, se investigaría tal coherencia en relación con los principios que informan a la política económica en cuestión y con los objetivos político-económico-sociales que trataba de alcanzar, por medio de un "estilo de desarrollo" que otorgó prioridad absoluta a la producción de automóviles para los privilegiados, así fuese a costa del frijol sustraído al consumo de la gran mayoría de necesitados.

Sólo así escaparemos de las posiciones más o menos deterministas y podremos investigar las responsabilidades de las políticas económicas por los resultados obtenidos, buscando un paradigma de desarrollo alternativo al que construyó en Brasil una trágica mascarada de "sociedad de consumo" y una política económica capaz de orientarse por objetivos más correctos que los perseguidos por el "terrorismo oficial" practicado por el régimen militar.³⁴

El favorable ambiente internacional

Antes de abordar con detalle los aspectos que juzgamos más importantes para la comprensión del significado y el alcance del "milagro brasileño", haremos un breve esbozo sobre dos aspectos muchas veces señalados para explicar las elevadas tasas de crecimiento económico registradas entre 1968 y 1973.

"Ognun sa navigare a buon vento". Y no hay duda de que la economía brasileña se benefició entonces en una coyuntura internacional favorable en particular, la que permitió que la actividad económica se desarrollara sin las limitaciones financieras y las presiones inflacionarias que normalmente acompañan a la escasez de divisas en los países que emprenden una industrialización acelerada.

En los años sesenta, en efecto, los países europeos habían regresado ya a la plena convertibilidad de sus monedas, viviéndose entonces un periodo de abundancia de liquidez en los mercados financieros internacionales, de intensa circulación de capitales y de reactivación del comercio mundial de bienes y servicios.

El comercio mundial creció a la tasa media anual de 10% entre 1959-1961 y 1969-1971, alcanzando la media elevadísima de 18% entre 1967 y 1973. Este hecho habrá constituido, por una parte, la razón principal del

crecimiento de las exportaciones brasileñas (importante fuente de divisas) y, por otra parte, podrá explicar la favorable evolución de los *términos de intercambio* de los productos brasileños (una mejoría de 20% entre 1967 y 1973) y de la *capacidad de importación* de la economía brasileña (un aumento de 150% entre 1967 y 1973).³⁵

Al mismo tiempo, la liquidez internacional fue creciendo a una tasa media anual de 2.75% entre 1949 y 1969, en buena parte debido a los déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, que pagaban en dólares destinados por los otros países no sólo al pago de sus importaciones, sino también a los gastos militares en el extranjero y a las inversiones externas de las empresas multinacionales estadounidenses.

Pero el aumento de la liquidez internacional fue particularmente marcado a partir de fines del decenio de los sesenta, casi triplicándose entre 1969 y 1974 (un crecimiento a la tasa media anual de 22.7%). Las monedas de los países capitalistas industrializados representaron cerca de 93% del total de las reservas creadas durante este periodo. A partir de mediados de los años sesenta, el mercado de eurodólares contribuyó en gran medida a la superación de la tradicional escasez de medios de pago internacionales, poniendo a disposición de la economía mundial un enorme volumen de liquidez.³⁶

Los países subdesarrollados —entre los que destacaba Brasil— vieron así facilitada la obtención de créditos y financiamientos en los países capitalistas cuyas monedas funcionaban como moneda de reserva, especialmente en Estados Unidos. Éste fue un factor favorable para la industrialización de algunos de estos países (o para la vigorosa penetración de las empresas multinacionales en sus economías), a pesar de los déficit crónicos de la balanza de pagos corrientes. Éste fue el caso de Brasil,³⁷ país que durante el periodo analizado fue el principal beneficiario de los créditos concedidos por las organizaciones financieras internacionales y de los préstamos destinados al "Tercer Mundo" por parte del mercado de eurodólares,³⁸ lo que creó una holgada situación de balanza de pagos, capaz de permitir la importación de bienes de capital y de materias primas industriales en cantidades apreciables.³⁹

*Un "estilo de desarrollo" que provoca inflación
en las tasas de crecimiento económico*

El segundo punto que queríamos referir aquí se relaciona con la aptitud del "estilo de desarrollo" adoptado en Brasil para elevar las tasas de crecimiento del PNB en su expresión contable.

Es sabido que los alimentos, el vestido y el calzado, por ejemplo, son generalmente más baratos en los "países pobres" que en los "países ricos", mientras que los bienes de consumo duraderos (bienes de lujo, en el contexto de aquellos países), como automóviles, televisores, electrodomésticos, etc., son mucho más caros en los "países pobres" que en los "países ricos".

Así se explica que un país que base la dinámica de su crecimiento económico en la producción de automóviles y de otros bienes de consumo duraderos se beneficie del hecho de que el aumento de la producción de

estos bienes, como bienes *muy caros* que son, pese más fuertemente en los cálculos del ingreso nacional, que así aparece inflado, sin que ello signifique un aumento de la producción, en términos reales, mayor que el observado en países más ricos, y sobre todo sin que ello signifique la adecuación de la producción a las necesidades de la población en general, al combate contra el desempleo y a la reducción de las desigualdades.⁴⁰

Pues bien, partiendo exactamente de las características del modelo económico en que se basa el "milagro brasileño" ("desperdicio de recursos para el consumo de bienes superfluos en provecho de una minoría rica"), Celso Furtado trató de demostrar que tales características ayudan a explicar las elevadas tasas de crecimiento del PNB que se alcanzaron. En opinión de Furtado, la prioridad concedida a la producción de bienes de lujo "contribuyó a la inflación de la tasa de crecimiento del PIB y también a la inflación del prestigio de los miembros del gobierno".⁴¹

Esto sucedió porque en una economía como la brasileña, en la que coexisten un mercado restringido pero muy diversificado y otro más vasto pero poco diversificado, sus características estructurales hacen que las economías de escala sean, en principio, más relevantes en los sectores que producen para la minoría que en los sectores orientados hacia la gran masa. En tales condiciones, los costos marginales serán más bajos, y su efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB será mayor, entre mayor sea la concentración de los ingresos. En consecuencia, una suma de dinero gastada por individuos de elevados ingresos produce un aumento del PIB más rápido que el mismo gasto hecho por individuos pobres.

Tomando el ejemplo del rápido aumento de la demanda de automóviles ocurrido durante el *boom* del periodo de 1967-1973, Celso Furtado señala que, no estando la construcción de infraestructura carretera acompañada del aumento de los automóviles en circulación, el rendimiento de su utilización se volvió escaso, traduciéndose en más reparaciones y mayor consumo de gasolina por kilómetro recorrido, en virtud del mayor número de carreteras y de embotellamientos, lo que se reflejaría en un aumento del PIB.

Por otra parte, el mercado de los ricos, fruto de la gran concentración del ingreso, dada la diversificación de los productos, implica todo un conjunto de actividades nuevas (publicidad, diseño, empaqueo, etc.) y, mediante el lanzamiento de modelos nuevos, permite aumentar el precio y crear una renta del productor, todo lo cual contribuye al aumento de la expresión monetaria del PIB, aunque ello no corresponda a la producción efectiva de bienes útiles para la satisfacción de las necesidades fundamentales, que continúan sin satisfacer.

LOS GRANDES LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA DEL "MILAGRO BRASILEÑO"

En las páginas siguientes trataremos de analizar los grandes lineamientos de la política económica que podrían justificar las elevadas tasas de crecimiento del PNB registradas durante el periodo del "milagro", pero que

explican también las contradicciones del proceso de industrialización, la gran crisis que empezó a hacerse sentir en 1974, y sobre todo los resultados negativos del "desarrollo perverso" a que condujo, de modo que no pudo liberar a Brasil del subdesarrollo.

Comenzaremos por poner de relieve la importancia de la inversión del sector público en el contexto de la acumulación de capital. Después nos referiremos a la política de reorientación de la inflación y a la utilización sistemática de los capitales extranjeros como instrumentos al servicio de la acumulación de capital. En seguida abordaremos la acción del Estado en relación con el *fomento de las exportaciones* de productos industriales y con la creación de un tercer mercado para los bienes de consumo duraderos. Por último, nos referiremos al significado de la política salarial, quizá la pieza central de la política de incremento de las tasas de beneficio del gran capital, de concentración del ingreso en beneficio de una pequeña minoría de privilegiados y de *exclusión social* de la gran mayoría de los brasileños.

*La importancia de las inversiones del sector público
en el contexto de la acumulación de capital*

Una de las consecuencias —ésta positiva, en nuestra opinión— del régimen militar fue la adopción de medidas que condujeron a la modernización y mayor eficiencia del aparato estatal. El mejoramiento de la administración fiscal y el consiguiente aumento de los ingresos públicos se vio acompañado del crecimiento de la esfera de acción del gobierno y de una presencia más fuerte del Estado como operador económico, reforzando los poderes de ciertas agencias públicas encargadas de la coordinación de las políticas sectoriales (y aun creando otras agencias nuevas) y extendiendo considerablemente la acción del Estado-empresario.

El mejoramiento conseguido en el cobro de los impuestos se tradujo en un significativo aumento de los ingresos fiscales como porcentaje del PNB.⁴² Más adelante veremos cómo se manejó el sistema tributario para acentuar su carácter regresivo al servicio de una política de redistribución negativa del ingreso. Pero la manipulación del sistema fiscal por medio de la concesión de incentivos y de exenciones de variado orden también fue utilizada como instrumento de atracción de los capitales extranjeros y de creación de condiciones favorables para la obtención de elevados beneficios de las inversiones realizadas en las "industrias dinámicas" o en zonas declaradas como prioritarias (el Nordeste primero, y la Amazonia después). Las estimaciones conocidas indican que los incentivos fiscales concedidos al (gran) capital representaron, en los primeros años de la década de los setentas, cerca de la mitad de la recaudación global de los impuestos directos.⁴³

El aumento de las recaudaciones fiscales y la reducción de los salarios reales de sus trabajadores hicieron posible que el Estado capitalista brasileño aumentara la esfera de sus responsabilidades, lo que se tradujo en un aumento del gasto público como porcentaje del PIB, en particular las llamadas *inversiones en capital humano*, destinadas a proveer los cuadros y el personal técnico exigidos por las nuevas tecnologías.

A fines de los años sesenta, el gasto público (gobierno federal, gobiernos estatales y "autarquías", sin incluir las empresas públicas) representaba entre 32 y 34% del PNB (contra 17.1% en 1947), una tasa que puede considerarse elevada en relación con la media registrada a la sazón en la generalidad de los países (entre 22 y 25%), y que aproximaba a Brasil a la situación observada en países como Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Canadá. Considerando en conjunto el gasto del gobierno y de las empresas públicas, éste ascendería a cerca de 50% del PNB.

Es igualmente significativo el hecho de que, en 1969, 36% del gasto del gobierno se destinara a programas de educación, previsión y asistencia, correspondiendo 13% del PNB al gasto total del gobierno en educación (3%), previsión y asistencia (8%), y salud y salubridad (2%).⁴⁴

El peso del Estado en relación con el control de los medios financieros no sólo deriva de las recaudaciones fiscales, sino que también resulta de la fuerte presencia del Estado brasileño en el control del sistema bancario. Por medio del Banco Central de Brasil, el gobierno puede utilizar las medidas normales de la política monetaria y de la política cambiaria, siendo evidente que la importancia adquirida en Brasil por el redescuento de títulos confiere una relevancia particular a la acción del gobierno sobre el Banco Central. Pero el Gobierno Federal también controla el Banco de Brasil (que es, con mucho, el mayor banco comercial del país) y otros 15 bancos comerciales. El sector público bancario incluye además al BNDE, el BNH, el Banco del Nordeste, 11 bancos de desarrollo estatales y la red de Cajas Económicas, con agencias en todos los estados brasileños. En 1972, sólo los bancos comerciales controlados por el gobierno absorbían 55% de los depósitos de toda la banca comercial y las instituciones financieras oficiales realizaban más de 60% de los préstamos concedidos por el sistema financiero al sector privado.⁴⁵

De esta manera, el gobierno brasileño disponía de condiciones favorables para implantar sus propios programas de inversión y para intervenir, por medio de la política de crédito y de control de las industrias básicas, en la orientación de los recursos disponibles. No es sorprendente entonces que Werner Baer sostenga que el éxito del crecimiento económico registrado a partir de 1968 se debe en gran parte al efecto de los programas gubernamentales, y que la asignación de los recursos se debe en mucho mayor medida a la política económica del gobierno que al libre juego de las fuerzas del mercado.⁴⁶

Sin negar la importancia de la contribución de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos al crecimiento económico posterior a 1968, sin duda podrá decirse que la inversión del sector público (gobierno y empresas públicas) constituyó el factor principal del crecimiento económico del "milagro brasileño".⁴⁷

Por lo que se refiere a las inversiones en capital fijo, tanto las del gobierno como las de las empresas públicas (éstas crecieron a tasas próximas a 25% anual a partir de 1967) alcanzaron en 1969 un monto global correspondiente a 10% del PIB (en cambio, la inversión del conjunto de las in-

dustrias privadas no pasó de 6.5% del PIB), representando en conjunto 60.6% de la inversión total en capital fijo.

La dimensión del sector público empresarial podrá apreciarse más correctamente si observamos que en 1971 pertenecían a las empresas públicas cerca de 70% de los activos totales de las 100 empresas brasileñas más grandes. Si consideramos únicamente las 25 empresas mayores, en términos de los activos físicos, veremos que 17 eran empresas públicas, y tenían 82% de los activos totales del grupo considerado. Entre las 25 empresas mayores por el número de trabajadores, ocho eran públicas y tenían 51% del empleo total de la muestra. Teniendo en cuenta el valor de las ventas, ocho de las 25 empresas mayores eran públicas, sumando 31% de las ventas.

Estas indicaciones ponen ya de manifiesto que en promedio, las empresas públicas son bastante mayores que las empresas privadas en términos de activos físicos: cerca de 10 veces más que las filiales de las empresas multinacionales y 20 veces más que la media de las empresas privadas de capital brasileño. Una explicación, como puede advertirse, se encuentra en el hecho de que las empresas públicas se establecieron predominantemente en sectores que exigen enormes inversiones en capital fijo. En efecto, las 59 empresas públicas incluidas entre las 500 empresas no financieras establecidas en Brasil en 1971 se distribuían en la producción de energía eléctrica (36.9%), productos químicos (19.2%), siderurgia (15.4%), telecomunicaciones (10.7%), transporte ferroviario (5.9%) y otras en el campo de la infraestructura, los servicios públicos y los productos intermedios (7.4%). Desde otra perspectiva, las empresas públicas realizaban 80% de la producción de energía eléctrica, cerca de 60% de las ventas de acero, 70% del transporte marítimo y prácticamente 100% del transporte ferroviario y de las telecomunicaciones; más de 80% de la inversión del sector petrolero y cerca de 80% de la exportación de mineral de hierro.

La importancia de la inversión del sector público puede apreciarse también si advertimos que entre 1964 y 1972 (en especial a partir de 1967-1968) se triplicó prácticamente la capacidad de producción de energía eléctrica, la producción de acero y la extracción de mineral de hierro, habiéndose verificado —entre 1968 y 1972— un aumento en la red de carreteras de 25% anual y un aumento de las carreteras pavimentadas de 33% anual.⁴⁸

Lo cierto es que, desde 1964 hasta fines de la década de los setenta, el Estado brasileño promovió la creación de 60% de las empresas que controla, expandiendo el sector público de la economía en mucho mayor proporción que la de todos los gobiernos "nacionalistas" y "populistas" desde los años treinta. Incluso en el periodo en que se realizó una mayor entrada de inversiones de las empresas multinacionales, la inversión de las empresas públicas aumentó aún más.⁴⁹

Pero es cierto también que las iniciativas del Estado en el sector productivo apuntan fundamentalmente en dos direcciones. Por una parte, proveer la inversión en infraestructura y en sectores básicos indispensables para propiciar las economías externas requeridas por la acumulación de capital en el marco del "modelo de desarrollo" difundido por las empresas

multinacionales, basado en las industrias de bienes de consumo duraderos. Por otra parte, reunir los fondos necesarios para la inversión en la construcción civil. Además de satisfacer las necesidades de vivienda, sobre todo de las clases media y alta, tales fondos van al encuentro de las exigencias de desarrollo de las industrias básicas (barreras para la producción de energía eléctrica) y de la industria automotriz (red de carreteras y autopistas) de la *extensión de la frontera económica* (tal es el caso de las inversiones realizadas en la región del Amazonas, donde la carretera transamazónica es el ejemplo más notable).

Debido a sus efectos de influencia sobre otras actividades en el alza y en la baja, la inversión realizada en la construcción civil también desempeñó una función estratégica de generación de un flujo de nuevos empleos en sectores cubiertos por la legislación social, lo que facilita la aceptación de la baja en los salarios reales⁵⁰ y proporciona, a pesar de los efectos negativos del *garrote salarial*, el aumento de la masa salarial capaz de alimentar el crecimiento horizontal de la demanda orientada hacia las industrias productoras de bienes de consumo corriente. En una perspectiva capitalista, así se logra bajar el costo de la fuerza de trabajo y atenuar (temporalmente) las tensiones sociales, evitando al mismo tiempo una reducción (en términos absolutos) del mercado y el colapso de sectores importantes de la economía.

La expansión del sector empresarial del Estado bajo el régimen militar jamás invadió las áreas buscadas por los inversionistas privados en razón de su rentabilidad, no puso nunca en tela de juicio el *principio de la libre empresa*, ni se justificó jamás en nombre de alguna filosofía "nacionalista" y mucho menos "estatista"; así, se insertó a la perfección en la "división de tareas" inherente a la estrecha *solidaridad orgánica* establecida entre la dictadura militar, el gran capital nacional (casi siempre comprometido con los intereses de las empresas multinacionales) y las empresas multinacionales, una vez fracasado el populismo y roto el compromiso con una pequeña y mediana burguesía republicana y "nacionalista".

La intervención del Estado ocurre siempre, como afirmó el presidente Geisel en 1975, en el marco de "un modelo de desarrollo industrial en donde el papel principal está claramente reservado a la empresa privada a la cual corresponde, con el apoyo constante de financiamientos y adecuados incentivos gubernamentales, explorar amplios sectores de actividad directamente productivos. Al Estado corresponde, básicamente, la inversión en infraestructura que la iniciativa privada no pueda realizar, por la gran magnitud de los recursos requeridos, o por su baja remuneración muy diferida en el tiempo."⁵¹

La estructura tripartita del aparato productivo nacional

De esta manera queda señalado el papel reservado al sector público de la economía, en el marco de la *solidaridad orgánica* entre el Estado brasileño y las empresas multinacionales, cuyo fortalecimiento acentúa la inserción de la política económica y del Estado-empresario en la estrategia global del

gran capital "monopolista", materializando una *estructura tripartita* del aparato productivo industrial que, por lo menos a partir de los primeros años de la década de los sesenta, viene caracterizando no sólo al capitalismo brasileño sino también al de otros países semindustrializados de América Latina, en particular Argentina y México.⁵²

Los autores señalan como elementos integrantes de esa *estructura tripartita* al sector "dinámico", el sector público y el sector privado "nacional".

Se destaca en primer lugar el *sector dinámico*, controlado por las empresas multinacionales y constituido por las industrias de bienes de consumo duraderos, bienes de capital e industria químico-farmacéutica, aquellas donde la innovación tecnológica es decisiva, no sólo en lo relativo a las técnicas de fabricación sino también —y tal vez sobre todo— en lo que respecta a la introducción permanente de nuevos modelos.

En segundo lugar aparece el *sector público*, que abarca sobre todo las ramas de actividad donde es más elevada la composición orgánica del capital y donde cuenta poco el control del progreso tecnológico ligado a la diversificación de los bienes y la introducción de modelos nuevos (en general, actividades de infraestructura y/o creadoras de economías externas, además de las industrias productoras de bienes homogéneos, en general bienes intermedios de utilización generalizada en el sistema industrial, como el acero y los metales no ferrosos).

Por último, está un *sector privado "nacional"*, cercado a la fuerza —un poco como los indios del oeste—, en la construcción civil, en las industrias productoras de bienes de consumo corriente y en actividades donde aparece como subcontratista de las empresas multinacionales o las grandes empresas del sector público.

En este último caso, la existencia de pequeñas y medianas empresas evita la sobrecarga organizativa que pesaría sobre las empresas multinacionales y las empresas públicas de gran envergadura, proporcionando mayor flexibilidad al sistema.

Por lo que concierne a las industrias de bienes de consumo corriente, se trata de actividades donde la demanda aumenta a un ritmo muy lento, como resultado del estancamiento o la declinación de los salarios reales de los trabajadores no calificados (el mercado crece casi sólo horizontalmente, como resultado del crecimiento demográfico y de la transferencia de individuos del (de los) sector(es) de subsistencia a los sectores cubiertos por la legislación del salario mínimo), y donde la introducción de productos nuevos no tiene sentido, lo cual reduce la importancia del control de los flujos de innovación tecnológica (y, por lo tanto, las ventajas relativas de las empresas multinacionales que retienen su monopolio) como arma de competencia y fuente de poder del mercado.

Una vez caracterizados los tres sectores, trataremos de dar ahora una idea más concreta de la composición y la importancia relativa de cada uno de ellos, considerando que para este efecto el peso de las inversiones extranjeras y las empresas privadas "nacionales", una vez que ha quedado definido el ámbito del sector público.

Si excluimos el acero y el petróleo (sólo la exploración y la refinación, ya que la distribución continúa bien controlada por las empresas multinacionales), no hay duda de que el capital extranjero controla los sectores "dinámicos" y orientadores del proceso productivo, imponiendo al mismo tiempo los patrones de consumo que más le convienen (en 1967, las 12 empresas que más "invertían" en publicidad eran empresas extranjeras instaladas en Brasil).

A partir de 1970, las filiales de empresas multinacionales también fortalecerán en forma significativa su posición en el sector de los bienes de capital, aumentando su participación, en las empresas líderes del sector, de 69 a 75%, con el control total de la producción de equipos destinados al sector de material electro-electrónico (cuya producción es enteramente absorbida por el sector público) y la producción de máquinas pesadas tales como tractores, excavadoras, bulldozers, etcétera.⁵³

Al mismo tiempo, las empresas multinacionales toman importantes posiciones en sectores tradicionales, ahora orientados hacia la exportación (carne, minerales, maderas, textiles y vestidos, etc.), además de los sectores en los que su presencia en la economía brasileña, es más antigua como la industria del tabaco, los perfumes y los productos farmacéuticos (donde el capital extranjero —en especial el estadounidense— retiene una posición monopólica en relación con la propaganda y la comercialización) y la industria alimentaria, en la cual las empresas multinacionales conservan una posición de monopolio en la compra de materias primas y/o en el control de la comercialización de leche y productos lácteos, harina de trigo, refinación de aceites vegetales, sacrificio de animales, y conservas de carne.⁵⁴

En 1975, el capital extranjero representaba 30% del capital industrial brasileño global.⁵⁵ De todos modos, es en las industrias de transformación que las inversiones extranjeras tienen actualmente su plaza fuerte. Entre 1965 y 1975, la participación de los capitales extranjeros en la industria brasileña de transformación pasó de 18.9 a 28.6%, localizándose en la industria de transformación 67% de las inversiones extranjeras totales en 1977, contra 17% en los servicios, 2.4% en la industria extractiva y 0.5% en la agricultura.⁵⁶

Por lo que se refiere a la participación del capital privado brasileño, hay una posición destacada —tomando en cuenta las diez mayores empresas de cada sector en 1971— en el sector mobiliario (100% del capital), la edición y artes gráficas (100%), las bebidas (92.4%), el comercio (75.4%), la construcción civil (69.8%), los productos de madera (69.1%), los minerales no metálicos (47.6%), los textiles (45.6%) y los productos alimenticios (41.1%).⁵⁷

El cuadro que se reproduce en la nota 58⁵⁸ muestra de manera clara el peso dominante de las empresas extranjeras en los sectores dinámicos de la economía a principios de los años setenta,⁵⁹ al mismo tiempo que indica el papel del Estado en el esquema global de la acumulación de capital: aparte del petróleo, la posición del Estado es particularmente relevante en los servicios públicos, la siderurgia y la extracción de minerales.

La relativa importancia estratégica de las empresas públicas (y del gobierno como inversionista), las empresas multinacionales y las empresas

privadas "nacionales" se pone de relieve también en la comparación del ritmo de crecimiento de las actividades económicas en que cada una de ellas ocupa una posición predominante.

Comenzaremos por señalar que entre 1967 y 1973, la agricultura (donde predominan los capitales brasileños) creció a la tasa media anual de 5.4%, menos de la mitad de la tasa de 11.5% registrada para el crecimiento industrial en el mismo periodo, la que explica el hecho de que la participación de la agricultura en el PIB haya bajado (del 22.3% en 1965 a 14.8% en 1970), y que la participación de la industria haya aumentado (de 24.4% en 1965 a 28.2% en 1970).

Pero lo que importa destacar, desde el punto de vista que ahora nos interesa, son por una parte las elevadas tasas de crecimiento observadas, durante el periodo del "milagro", en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos, controladas por las empresas multinacionales; en las industrias de bienes de capital y de bienes intermedios (acero, cemento, productos químicos), donde las empresas públicas y las multinacionales se quedan con la parte del león; y en los dominios de la producción de energía eléctrica, el petróleo y la construcción de caminos, comandados por las empresas públicas y las inversiones gubernamentales. Y por otra parte, las muy modestas tasas de crecimiento registradas en las industrias "tradicionales", productoras de bienes de consumo corriente (que es el campo de acción donde predominan las empresas privadas de capital brasileño), que a veces no alcanzan siquiera la tasa de crecimiento de la población urbana o la tasa del crecimiento demográfico, lo cual contribuye a bajar progresivamente el peso de estas industrias en el conjunto de la producción industrial.⁶⁰

En síntesis, puede decirse que la producción de bienes de consumo duraderos aumentó cerca de 23.8% anual entre 1967 y 1973, habiéndose registrado tasas medias de crecimiento de 20.5% en el sector de bienes de capital; de cerca de 25% en la construcción y de 33% en la pavimentación de carreteras. Por el contrario, la producción de bienes de consumo no duraderos aumentó a un ritmo bastante más lento (alrededor de 10.9%, con valores inferiores para los textiles, vestuario y calzado, por ejemplo).⁶¹

Por último, destaquemos que las multinacionales controlan absolutamente la industria automotriz marcando, desde mediados de los años cincuenta el "estilo de desarrollo" de los países más "industrializados" de América Latina y de Brasil en particular.⁶² En este aspecto, como en otros, el régimen militar posterior a 1964 y los responsables del "milagro económico" no hicieron más que adecuar la economía y la sociedad brasileña a las exigencias de un crecimiento económico basado en el automóvil, símbolo de la "sociedad de consumo" y del dominio de las multinacionales. Debido a la importancia estratégica atribuida a la industria automotriz, las empresas multinacionales se convirtieron en un "socio" indispensable del Estado en la promoción del crecimiento económico; y el Estado, en la medida en que se mantiene el paradigma del desarrollo, ha orientado su acción hacia la movilización de una parte sustancial de los recursos reales, financieros y humanos disponibles en la sociedad brasileña al servicio de la "civilización del automóvil".⁶³

La campaña de "antiestatización". El fortalecimiento de la triple alianza, basado en las "joint-ventures" de modelo trípode

El incremento de la presencia del Estado en la economía y en el proceso de acumulación de capital —que se venía manifestando como rasgo característico del capitalismo brasileño desde Kubitscheck, que asumió formas nuevas a partir de 1964 y que se intensificó con el cambio operado en 1967-1968— no afrontó, a lo largo de los años, ningún desafío significativo.

Sólo cuando el "milagro" comenzó a esfumarse y cuando Geisel se vio obligado a relajar la censura a los órganos de comunicación, iniciando un periodo de "apertura política", surgieron en la gran prensa algunas voces contra el "socialismo estatal".⁶⁴

Todos los sectores del gran capital (nacional y extranjero) desconfiaban de que, en un periodo de crisis económica, el considerable poder del Estado-planificador, apoyado en la "autoridad" y la autonomía resultantes de la naturaleza militar del régimen, pudiera orientarse por una vía de "tipo peruano", menos compatible con los intereses del gran capital privado. Este parecía recelar ahora del poder político que había promovido o apoyado en 1964 y 1967.

No compartimos —nadie podría hacerlo— la tesis mecanicista según la cual el Estado burgués es un simple instrumento en manos de la burguesía dominante, que refleja en forma directa e inmediata sus intereses de clase y actúa linealmente en conformidad con ellos. Más bien, el Estado representa el resultado concreto de determinada correlación de fuerzas y de determinada composición de los diferentes intereses clasistas en acción, incluso en el seno de las clases dominantes. Al *Estado burgués* le corresponde asegurar las condiciones más favorables para el desarrollo de la acumulación capitalista y la preservación del sistema; como *Estado nacional*, está obligado a presentarse como árbitro neutral entre las clases, defensor del "interés nacional", encubriendo así su naturaleza clasista.

Su naturaleza de aparato burocrático, su heterogeneidad desde el punto de vista del origen clasista de los elementos integrantes del núcleo dirigente y la necesidad de salvar su neutralidad aparente aseguran al aparato del Estado una *autonomía relativa* frente a la clase dominante. Esta autonomía relativa es fácilmente controlada porque la burguesía dominante tiene condiciones propicias, mediante la utilización de los llamados aparatos ideológicos del Estado, para hacer pasar como intereses generales de la nación sus propios intereses clasistas. Sin necesidad de dar *órdenes directos* a los dirigentes estatales, la burguesía dominante consigue así legitimar la acción del Estado, en la medida en que cree en la opinión pública la idea de que la actuación del Estado se desenvuelve en defensa de los intereses nacionales, aunque el Estado, como Estado burgués, actúe en defensa de los intereses generales de la clase dominante.

Cuando se pone en tela de juicio este *consenso*, la burguesía se pone de parte de la *legitimación* de su Estado e impone por la fuerza directa de las armas *la ley y el orden*, es decir, encarga a las Fuerzas Armadas (el brazo armado del Estado) la preservación del orden burgués y la salvaguarda de

sus intereses clasistas. Esto fue lo que aconteció en Brasil en 1964: el *consenso ampliado* que caracterizara al populismo era sustituido por un nuevo consenso, en el que sólo participaban —y de modo particularmente evidente a partir de 1967— el aparato estatal-militar, las empresas multinacionales y la gran burguesía brasileña, con exclusión de los trabajadores y la gran mayoría de la población.

Sin embargo, lo cierto es que los estados gobernados por el aparato militar disponen, en principio, de un grado mayor de autonomía potencial ante las clases dominantes, ya que los regímenes militares, por definición, no tienen más base de sustentación que la propia corporación militar.

Los riesgos potenciales de esa *autonomía excesiva* se acentúan en épocas de crisis económica, sobre todo cuando —como ocurre en el caso brasileño— el Estado dispone de una capacidad administrativa razonable, ocupa una posición dominante en lo relativo a la movilización de los recursos financieros y controla los sectores básicos de la economía del país. De ahí que los diversos estratos de los intereses económicos dominantes dejasen ahora que el aparato estatal-militar se volviera más permeable a su influencia directa, mediante una participación más amplia de la élite de los intereses privados en los centros fundamentales de decisión política.

Las empresas multinacionales y la fracción de la burguesía brasileña más profundamente ligada al capital extranjero y a la internacionalización de la economía del país temían que, en ciertas circunstancias, pudiesen aflorar antiguos sentimientos "nacionalistas" adormecidos en el seno de las Fuerzas Armadas, con el riesgo de que la presencia privilegiada del gran capital multinacional fuera cuestionada.⁶⁵

Al mismo tiempo, los sectores de la "burguesía nacional" consideraban que la acción del Estado se estaba desarrollando de modo claramente favorable para las empresas multinacionales, con menosprecio de los intereses del capital "brasileño", y temían que la situación de crisis favoreciera el fortalecimiento de esa tendencia.

La crisis económica amenazaba así con destruir el *consenso*, la *solidaridad de intereses* que ligaba al Estado brasileño, como *Estado económico*, al gran capital monopolista internacional y las diversas facciones de la gran burguesía brasileña, alentando eventuales conflictos de intereses en el seno de este triángulo dominante.

Y no hay duda de que la perturbación de esta solidaridad y la necesidad de dar expresión pública a las divergencias para tratar de ganarse la opinión pública y el propio aparato militar, fue un factor que llevó a una parte de la burguesía brasileña a proponer la "apertura política", basada en que el *liberalismo económico* que invocaba contra la *estatización* requiere un mínimo de *liberalismo político*. Desde la perspectiva de los adversarios de la *estatización*, la apertura política trataba fundamentalmente de permitirles una influencia más directa en la conformación de la política económica.

La "apertura" dio resultado a corto plazo: en 1974 se decretó que las empresas estatales pagaran el impuesto al ingreso, y sobre todo se exigió la autorización de la Presidencia de la República para la creación de nuevas empresas subsidiarias o para inversiones fuera de su área normal, al mis-

mo tiempo que se les prohibía el aumento del capital social mediante el recurso de la bolsa de valores. Por otra parte, todavía en 1974, el gobierno abrió líneas especiales de financiamiento, por medio del BNDE, para el sector de bienes de capital —en particular las empresas nacionales— con una corrección monetaria máxima de 20% anual, independientemente del nivel efectivo de la inflación. Estas líneas de crédito fueron canceladas más tarde, pero sus beneficiarios continuaron pagando intereses de 6% anual, más 20% de corrección monetaria, cuando la tasa inflacionaria era mucho mayor.

Sin embargo, más difícil resultó la atención de las reclamaciones de los sectores de la burguesía brasileña ligados a la producción de bienes de capital, que presionaban para que el gobierno asegurara una demanda más estable de sus productos (con una preferencia frente a los productos importados), concientes de que las empresas públicas y el Estado son los mayores compradores de maquinaria y equipo en Brasil.

Esta presión produjo ciertos resultados, ya que en 1974 aumentó la participación de las empresas nacionales en el sector de bienes de capital. Pero, en el contexto del modelo de acumulación y del estilo de desarrollo que se venía aplicando y no se quería cuestionar, no era posible ir mucho más lejos en este campo. Esto ocurría porque Brasil jamás dispuso de una política eficaz de control de los contratos de transferencia de tecnología, nunca se definió expresamente ninguna orientación específica acerca del tipo de tecnología más útil para el país, y nunca se puso en práctica ningún programa de desarrollo de tecnología propia.⁶⁶ Por el contrario, los gobiernos sucesivos, desde la célebre Instrucción 113 de la SUMOC a que aludimos antes, preferían dejar en manos del gran capital multinacional la resolución de ese aspecto esencial para una política de desarrollo autónomo, facilitando y alentando por todos los medios la importación de equipos y de tecnología.

En estas condiciones, las propias empresas privadas de capital brasileño productoras de bienes de capital dependían casi por entero de tecnología provista por empresas multinacionales en el extranjero. Por otra parte, las grandes empresas públicas se vieron cada vez más obligadas a recurrir al financiamiento externo,⁶⁷ cuando se sabe que su concesión se condiciona muchas veces a la adquisición de equipos a las grandes empresas multinacionales o la exigencia de que tales adquisiciones se realicen mediante un concurso internacional, lo cual conduce a la misma solución, debido a la ventaja de los grandes conglomerados multinacionales frente a cualquier empresa brasileña.

Sin embargo, el *II Plan Nacional de Desarrollo*, aprobado para el periodo de 1974-1979, se refería a la necesidad de incrementar la producción interna de bienes de capital y de insumos básicos, con el fin de disminuir la importación de esos bienes y de volver a la tasa de inversión (y a la política de desarrollo) menos dependiente de la capacidad de importación.

Ésta era una orientación que no agradaba a las empresas multinacionales, las cuales prefieren importar los equipos de sus países de origen (equipos usados, muchas veces), para posibilitar una rotación más rápida del

capital en la empresa matriz o en la filial de un país donde la competencia no se concilia con la preservación del equipo obsoleto. Por otra parte, el incremento de la producción de bienes obligaría a desviar recursos del financiamiento del consumo, lo que afectaría la expansión (prioritaria) de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos, un campo reservado casi en absoluto a las empresas multinacionales. Por tal razón, estas empresas se opusieron a dicha orientación.⁶⁸

Pero los dos primeros años de ejecución de este *II Plan* presenciaron la realización de importantes inversiones en el sector público. Los grupos económicos brasileños y las instituciones financieras internacionales incluirían en la campaña *antiestatización* la acusación de que la inversión del sector público era la fuente principal de las presiones inflacionarias.⁶⁹ Y lo cierto es que la inversión pública —que en 1976 aumentara 13% en términos reales, en proporción con la situación de 1975— se mantuvo en 1977 al mismo nivel de 1976, en términos reales.⁷⁰

Por otra parte, los sectores de la "burguesía nacional" censuraban las *joint-ventures* entre el Estado-empresario y las empresas multinacionales, acusando al Estado de usar ese instrumento para aliarse de preferencia con las empresas multinacionales, abandonando a su suerte a las empresas privadas de capital brasileño.

El agravamiento de la crisis acentuó el debate, pudiendo decirse que 1976 fue el año del *debate antiestatización*, mientras que 1977 fue el año del *debate sobre la democratización*, ya que como vimos antes las dos cuestiones estaban ligadas. En ambos campos, la campaña se vio alimentada sobre todo por los estratos de la "burguesía nacional" excluidos de la *triple alianza* materializada en las *joint-ventures* que asociaban al Estado (o las empresas públicas), las empresas multinacionales y ciertas empresas o capitales brasileños (*modelo trípode*). Se trató de una campaña desarrollada no sólo en nombre del *capital nacional* sino también en nombre de la *empresa privada* en general, tras la fachada de acusaciones de ineficiencia, expansión desmedida del personal e hiperburocratización, dirigidas contra las empresas públicas.

Son patentes las contradicciones existentes entre las exigencias y la argumentación de la "burguesía nacional", como un reflejo de las contradicciones de su propia situación objetiva. En efecto, el apoyo del Estado —y de un *Estado fuerte*— es un elemento esencial para que las empresas de capital brasileño puedan defenderse de la competencia de las empresas multinacionales. En muchos casos, la asociación con las empresas públicas es para la "burguesía nacional" la única vía de acceso a determinados sectores que de otro modo serían inevitablemente dominados por las grandes empresas multinacionales. Por otra parte, la campaña en nombre de la *libre empresa* puede volverse en contra de la "burguesía nacional" que la alimenta, en la medida en que la empresa multinacional es el modelo de que se parte por lo general para criticar a las empresas públicas, y la pérdida de posiciones por parte de las empresas públicas puede traducirse directamente en el ensanchamiento del espacio ocupado por las empresas multinacionales.

Desde el punto de vista de las empresas multinacionales, la campaña parecía también algo embarazosa y "delicada". Si bien es cierto que, en marzo de 1976, *The New York Times* acusó a Brasil de encaminarse hacia un "capitalismo de Estado" y comparaba la intromisión del Estado brasileño en la economía con la situación de Chile en el periodo de Allende, lo es también que resultaba imposible no tener en cuenta que el gobierno y las empresas públicas venían desempeñando un papel principal en el esquema de acumulación puesto en práctica a partir de 1964 y reforzado a partir de 1967-1968. Entre el sector público y las empresas multinacionales se estableció una clara complementariedad de acciones a nivel de los proyectos de inversión, y queda fuera de toda duda que las empresas públicas y el gobierno brasileño son los principales proveedores y también los principales clientes de las empresas multinacionales, a cuyos intereses se ha adecuado la política económica brasileña al adoptar como paradigma de desarrollo la "sociedad de consumo" de las metrópolis capitalistas.⁷¹

Esta complementariedad e interpenetración fue comprendida por las empresas multinacionales, que no han criticado abiertamente (en nombre del sistema de *free enterprise*) la expansión del sector público de la economía en el marco del capitalismo brasileño, quizá por considerar que son más lucrativas y a largo plazo (mucho) más seguras las inversiones que se realizan, en el ámbito de los acuerdos de tipo *joint-ventures*, en asociación con empresas públicas, involucrando también, eventualmente, a empresas privadas brasileñas.

Quizá por esta razón las empresas multinacionales evitaron una intervención abierta en el debate que se realizó en Brasil contra la *estatización* en 1976-1977. Tal intervención acabaría por dar a entender que tal campaña, hecha en nombre del *espíritu de libre empresa*, desde su perspectiva no pasaba de ser una campaña en favor de las propias multinacionales, ya que en caso de que se pensara en la transferencia de las grandes empresas públicas al dominio privado las empresas multinacionales serían las más probables (si no es que las únicas posibles) compradoras de esas empresas.

"La reticencia de las empresas multinacionales [en relación con el referido debate] indica su falta de legitimidad política —escribe Peter Evans—, pero también refleja sus intereses." En realidad, si tales empresas pueden sentirse "amenazadas" por el expansionismo del Estado y de las empresas públicas, también es cierto que han sido las mayores beneficiarias de la *solidaridad orgánica* que vienen manteniendo con el Estado brasileño.

Asimismo, los estratos más "internacionalizados" de la burguesía brasileña evitaron una participación abierta en dicho debate, cuyo significado más profundo habrá sido precisamente el de revelar la *escisión* surgida entre la "élite" de la burguesía industrial brasileña que ha participado y quiere continuar participando en la *triple alianza* y los estratos más débiles de la (gran) burguesía local que teme seguir su propio camino.

En la confrontación, fueron estos últimos quienes perdieron, lo que quedó bien patente con la salida del gobierno del ministro de Comercio e Industria, Severo Gomes, representante de esos estratos en el gobierno de Geisel. La autonomía y la expansión de las empresas públicas no se vieron

afectadas, pero el régimen trató de hacer mayor hincapié en las medidas tendientes a restringir la expansión sin control de las empresas multinacionales. De todos modos, las medidas adoptadas acaban por alentar la creación de más *joint-ventures* del modelo *trípode*, lo que significa un refuerzo y no un debilitamiento del sistema de la *triple alianza*. En suma, la campaña de antiestatización parece haber dejado en claro, para las clases dominantes brasileñas, que la "triple alianza [*triple alliance*]" puede ser tanto una alianza política como una alianza económica".^{73, 74}

La política de reorientación de la inflación

Examinaremos ahora la orientación de la política antinflacionaria adoptada después de 1967, tratando de explicar su inserción en el esquema de acumulación de capital que estamos tratando de definir y comprender.

En el capítulo anterior explicamos que la terapéutica adoptada en el ámbito del PAEG acabó por agravar la recesión en la economía sin conseguir el congelamiento de la inflación, afirmando de ese modo los desajustes del sistema productivo, el mercado de trabajo y el sector financiero.

También en este campo de la política antinflacionaria se alteró el diagnóstico y la terapéutica en relación con el período de 1964-1966. En efecto, el nuevo gobierno interpretó la inflación subsistente menos como el resultado del exceso de demanda que como consecuencia de una política que, al tratar de restringir y controlar la demanda, acabara por provocar alzas de costos que generaran tensiones inflacionarias (aumentos derivados de la inflación correctiva, alza de las tasas de interés, elevación de los costos medios derivada de la deficiente utilización de la capacidad instalada, etcétera).

A partir de este entendimiento, el gobierno de Costa e Silva suavizó bastante la práctica de la *inflación correctiva*, considerándose que las alzas correctivas de los precios deben confinarse a un período limitado, y para ello los años del gobierno de Castello Branco habían sido suficientes.

Siempre con el propósito de garantizar costos bajos, a fin de evitar —en su perspectiva— que la inflación recobrará tasas muy elevadas, que obligaran a la adopción de nuevas medidas restrictivas, el gobierno pasó a ejercer un mayor control sobre el sistema de crédito, lo cual le permitió reducir en dos ocasiones la tasa de interés, un elemento importante de los costos empresariales, a cuyo ascenso se atribuía en buena parte, el origen de las tensiones inflacionarias a nivel de los costos, ocurridas entre 1964 y 1967, las que a su vez obligaban a las empresas a subir los precios.

Por otra parte, se acentuó el sistema de control de los precios de los principales productos industriales (los bienes de oferta muy atomizada no son controlables de modo fácil por la vía administrativa). Con este objetivo, se creó (en agosto de 1968) el *Consejo Interministerial de Precios* (CIP), bajo cuyo control quedaron obligatoriamente sujetos los productos industriales más importantes. Se alteraba de esta manera el sistema vigente desde 1965, según el cual el control de precios dependía de la adhesión voluntaria de las empresas, a cambio de determinados incentivos.⁷⁵ Careciendo de

competencia legal para fijar precios, el CIP actúa como una especie de comisión general de fiscalización de tales precios, dirigida por los ministros de Hacienda, Planeación, Comercio y Agricultura, que de hecho, disponen de gran poder de presión sobre las empresas.⁷⁶

A diferencia de lo que ocurre en el proceso más corriente de congelación de determinados precios, en el ámbito de lo que suele llamarse la *inflación reprimida*, aquí los precios acaban por ser fijados, después de un análisis de costos, por un entendimiento entre el órgano de control y las grandes empresas de cada sector, teniendo en cuenta una tasa de beneficio considerada razonable. Así pretendía el gobierno "amortiguar" el movimiento alcista resultante de la "fijación oligopólica de los precios", al mismo tiempo que permitía al capital monopolístico asegurarse de que la inflación no le perjudicaba (desde este punto de vista, el sistema de control de precios funcionaba como un auténtico mecanismo de *corrección monetaria* aplicado a los precios de los productos industriales).⁷⁷

Todavía con el propósito de hacer intervenir un *componente deflacionario autónomo* que pudiese ayudar a frenar el alza de los costos (en especial de los costos salariales) por medio de la baja relativa de los precios de los productos agrícolas (en particular los productos alimenticios), el gobierno adoptó medidas orientadas al fomento de la productividad del sector primario, intentando cierta reestructuración tanto de los cultivos como de los sistemas y los métodos de explotación.⁷⁸

Igualmente, tratando de proteger el capital de los negativos efectos de la inflación, una ley de enero de 1967 exentó de impuestos las ganancias de capital resultantes de la corrección anual del valor nominal de los activos fijos de las empresas (corrección que se había vuelto obligatoria en 1964). El instrumento fiscal se combinaba así con la corrección monetaria para evitar que la inflación afectara en forma negativa la acumulación de capital y para permitir que las empresas incorporaran al capital los frutos del progreso técnico mediante la corrección del valor de sus activos fijos.⁷⁹

A partir del gobierno de Costa e Silva, se pone en claro que la preocupación de los responsables en relación con la inflación ya no era tanto la de anular el proceso del alza en los precios como el de mantener un ritmo inflacionario muy elevado y más o menos estable, sin señalar ningún objetivo cuantificado en lo referente a la reducción de la inflación, manifestando su gradualismo en términos puramente cualitativos: la tasa inflacionaria debería bajar en forma sensible de un año a otro, lo que por desgracia no habría de concretarse.⁸⁰

Lo cierto es que, aunque el ritmo de la inflación haya bajado a partir de 1967 (cuando las cosechas agrícolas excepcionales contribuyeron fuertemente al frenamiento de la inflación),⁸¹ habría de estabilizarse entre 1968 y 1971, con tasas un poco superiores a 20%,⁸² un resultado que continuaba preocupando a algunos de los más insospechables adeptos del régimen y adversarios tradicionales y ortodoxos de la inflación.⁸³

La *estabilización* del proceso inflacionario era un objeto importante para el gobierno, debido a que las condiciones de viabilidad y eficacia de la *corrección monetaria* —cuya utilización presupone, además, que no se prevé

la obtención de un clima de estabilidad duradera de los precios— no sólo dependen del *nivel*, sino también del *ritmo* de la inflación.

En efecto, los resultados esperados de la neutralización de las consecuencias negativas de la inflación sólo serían viables cuando el *nivel* de la inflación no fuese muy elevado y cuando su *ritmo* ascendente no fuese muy acelerado. Si estas condiciones no se dan, la inflación puede perjudicar a otros sectores, además de los titulares de los ingresos del trabajo, en virtud de la subestimación de ciertos elementos inflacionarios, fruto de la tendencia a no avanzar mucho en la corrección monetaria, a fin de no acentuar la "realimentación inflacionaria" que de ella deriva y que da sentido a la equiparación de una pequeña inflación a una pequeña gravedad.⁸⁴

Los factores antes mencionados, que explican el rápido crecimiento de la producción industrial iniciada en 1967-1968 —en especial la comprensión salarial y la posibilidad de utilizar el gran margen de la capacidad ociosa—, explican también que las empresas hayan podido encontrarse en condiciones favorables para su expansión, sin que ello se reflejara en un incremento del ritmo de ascenso de los precios.

Simplemente, la "expropiación" impuesta a los trabajadores, las facilidades destinadas a propiciar elevadas tasas de beneficio de las inversiones, las medidas de "racionalización" de la política fiscal y monetaria, y los incentivos otorgados al desarrollo del mercado de capitales, no pudieron traducirse en un aumento del ahorro interno susceptible de ser utilizado en inversiones productivas capaces de reducir y aun de anular las presiones inflacionarias. Todos los recursos disponibles se orientaron hacia la creación de una estructura productiva propia de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y su "sector dinámico", cuya expansión se basa en gran medida en el incremento, la diversificación y el refinamiento del consumo de la minoría rica.

Naturalmente, la imperiosa necesidad de financiar estos consumos para garantizar una demanda capaz de alimentar el crecimiento rentable de tal aparato productivo significa un pesado costo social en términos de la utilización de escasos recursos disponibles e implica un endeudamiento de ciertas capas de la población que, por no generar ningún rendimiento real que permita su amortización, sólo pueden subsistir si los grupos que compran bienes de consumo duraderos en abonos pueden beneficiarse de las ganancias de la inflación, a costa de los trabajadores asalariados y otros titulares de ingresos fijos.

La preservación de tasas inflacionarias relativamente elevadas aparece de esta manera como un instrumento indispensable para que, en una economía en gran medida excluyente, como es la brasileña, puede financiarse la demanda de las minorías y se eviten las crisis de realización. En una polémica sostenida con Roberto Campos (exministro de Castello Branco), el entonces ministro de Hacienda, Delfim Netto, sostenía, en octubre de 1970, que detener la inflación sería provocar una crisis que se prolongaría por cuatro años y se traduciría en una baja de la producción del orden de los 15 000 millones de dólares.⁸⁵ De algún modo, así se reconocía que la

inflación se encuentra estructuralmente ligada al "estilo de desarrollo" que se sigue en Brasil.

De esta manera la orientación seguida en el auge del "milagro económico" parece haber sido la de *mantener la inflación*, porque —como observa Celso Furtado—⁸⁶ la inflación "siguió desempeñando un papel básico, como auténtico instrumento de políticas", pero controlándola, reorientándola, adoptando ante ella una *política selectiva*, en el sentido antes mencionado y que en seguida aclararemos un poco más.

En verdad, dado que el poder político estaba en condiciones de manipular sin restricciones los diversos índices de la *corrección monetaria* (como ocurre con los gobiernos militares brasileños), la "inflación da un nuevo poder a quienes manejan la política económica, ya que, al conferir una fluidez permanente a todos los precios, permite que las autoridades manipulen los flujos de ingresos, incluso hasta dejarlos inertes, simplemente con 'corregir' ciertos precios un poco por arriba o por abajo del nivel general o demorar la 'corrección' de otros".⁸⁷

En tales condiciones, la *política de neutralización* de la inflación por medio de la corrección monetaria y la *política de inflación administrada*, como antes la llamamos, constituyen instrumentos simples y eficaces para la ejecución de la deseada redistribución negativa de los ingresos, en beneficio de la gran burguesía capitalista y las clases medias altas, las que conviene ampliar, en número y en poder de compra, para ampliar el mercado de bienes de consumo duraderos.

Dentro de este objetivo fundamental de alimentar la "dinámica" del modelo de crecimiento de la economía brasileña, aumentando la demanda de los bienes producidos por las empresas multinacionales (bienes de lujo, incluso superfluos, en países como Brasil), una clara preocupación de la política antinflacionaria fue la de proteger el ahorro de la (alta) clase media de la erosión normal en tiempos de inflación. Esto se hizo activando fuertemente la corrección monetaria mediante la emisión de las ORTN y la indización de todos los títulos financieros y los depósitos a plazo, facilitando así a los (reducidos) sectores de la población que pueden ahorrar el acceso a nuevas fuentes de ingresos, con la garantía de ver preservado el valor real de sus ahorros y de beneficiarse de un elevado grado de liquidez, lo que por otra parte garantiza el acceso al crédito (al consumo de bienes duraderos...) en condiciones más favorables.

Sólo que esta demanda incentivada de crédito para el financiamiento de gastos corrientes (tanto por el sector público como por el sector productivo capitalista y los consumidores) constituyó un elemento de presión sobre el propio mercado de crédito, que no se vio compensado por el desarrollo del mercado de capitales, ya que los elevados beneficios de los intermediarios financieros acabaron por alimentar un intenso proceso especulativo, de donde resultó que las inversiones financieras se transformaron en otro (fuerte) competidor por la demanda de crédito. Una de las consecuencias de este proceso fue el aumento de las tasas de intereses "acentuado por la sujeción de la generalidad de las formas de financiamiento a la corrección monetaria", que llevó a las empresas dotadas de suficiente poder de mer-

cado a trasladar a los precios el aumento de los costos financieros, con el fin de garantizar sus tasas de beneficio.⁸⁸

El modo de funcionamiento del mercado de capitales contribuyó, así fuese por otra vía, a desencadenar tensiones inflacionarias, debido a que el sistema financiero extrabancario privado permitió la utilización de mecanismos de creación de liquidez que escapaban al control de las autoridades monetarias, las que así podrían ver frustradas las acciones del combate a la inflación desarrolladas mediante los instrumentos normales de la política monetaria.

De esta manera, el sistema creado no trata de *anular la inflación* sino de *reorientar la inflación*⁸⁹ por medio de una combinación adecuada de alza en los precios con la corrección monetaria, puesta al servicio de la acumulación en el "sector dinámico" (o dinamizado) de la economía, ya sea directamente (como resultado de la política de baja en la tasa de interés, de fijación de los precios de los productos industriales, corrección del valor de los activos fijos de las empresas y otros recursos de la política fiscal y crediticia), o indirectamente, mediante los privilegios concedidos a la pequeña minoría de titulares de elevados ingresos (los clientes del "sector dinámico").

Es en este sentido que Francisco Oliveira habla de una "política selectiva de combate a la inflación".⁹⁰ *Selectiva*, en efecto, porque favorece a ciertas clases sociales a costa de los sacrificios impuestos a otras; y porque otorga preferencia, en la definición de sus objetivos, a las exigencias del aparato productivo controlado por los grandes monopolios internacionales que operan en Brasil.

Se trata de una política claramente orientada hacia el fortalecimiento de la concentración de los ingresos en favor de una minoría privilegiada, obligando a las clases de bajos ingresos (los trabajadores) a pagar el precio (elevado) de este "programa antinflacionario". Por lo tanto, no se evitó el alza de los precios que posibilitaran la reducción efectiva de los salarios reales, el medio más fácil —como observa Celso Furtado—⁹¹ de "aumentar el excedente que alimentó la expansión de la inversión pública", mediante la cual el gobierno trató (entre otros objetivos) de crear *empleos nuevos* en los sectores de actividad económica, cubiertos por la legislación laboral (un elemento indispensable para aumentar la *masa salarial* y, por ende, para aumentar la demanda total de bienes de consumo corriente, a pesar de la disminución en el poder de compra de las masas urbanas ya empleadas en tales sectores).

En este sentido, la inflación existió para la gran mayoría de los brasileños que apenas ganaba para comer y que vio aumentar considerablemente el costo de la vida y, desde luego, de su alimentación.⁹²

Los mecanismos de *reorientación de la inflación* que venimos mencionando se destinaban precisamente a impedir que el aumento del costo de producción de la fuerza de trabajo repercutiera en forma negativa sobre el aparato productivo. Bajo esta perspectiva, el instrumento de política económica más poderoso siguió siendo el *garrote salarial*, el cual evitó durante varios años que una inflación de alrededor de 20% anual desencadenara la

espiral de precios-salario-precios. En la parte final de este capítulo nos referiremos a este instrumento.

La opción de un recurso sistemático a las "economías externas" como medio de financiamiento del "milagro"

Abordamos antes la acción del Estado en el campo del estímulo a la formación del ahorro y a su captación por medio de la reforma del sistema fiscal, el mejoramiento de la eficiencia del sistema de cobranza de los impuestos y la organización del mercado de capitales. Analizamos también la acción del Estado en la implantación de esquemas de ahorro forzado institucionalizado y su importancia como instrumentos de financiamiento del *boom* industrial después de 1967. Acabamos de referirnos al papel que incumbe a la *política de inflación administrada*, conjugada con la *política de indización*, en el ámbito del nuevo esquema de acumulación de capital.

Ahora trataremos de aclarar el significado y el alcance del recurso sistemático a los capitales extranjeros, ya que muchos autores consideran que este esfuerzo por atraer "ahorro externo" (considerado indispensable para suplir la insuficiencia del "ahorro interno") fue la opción más fuerte, ejecutada en 1967-1968, en el campo del financiamiento del proyecto desarrollista.

Lo cierto es que, incluso en el periodo de 1964-1967, no puede afirmarse que el recurso al ahorro externo en forma de empréstitos bancarios haya sido resultado de una opción de política económica global. Ante las restricciones adoptadas en el campo de la política monetaria y crediticia, el gobierno facilitó (o estimuló) el recurso a los préstamos externos por parte de las grandes empresas públicas y privadas. Pero se consideraba que la captación de ahorro externo era sólo una solución transitoria destinada a resolver los problemas de liquidez del sector empresarial, funcionando el mercado de eurodólares como un sustituto del sistema financiero interno, impedido para conceder el crédito necesario en virtud de la "política de estabilización" puesta en práctica por el gobierno de Castello Branco.

A partir de 1967-1969, sin embargo, el gobierno brasileño asume la apertura financiera al exterior como una clara opción de política económica. Se inicia entonces un periodo de endeudamiento externo sin precedentes en la historia brasileña, a pesar de la larga experiencia de Brasil en la captación de recursos financieros en el extranjero, una experiencia iniciada —puede afirmarse— inmediatamente después de la Independencia y que se caracteriza por el surgimiento de algunas crisis de liquidez, de restructuración de los pagos de la deuda y aun de cesación de tales pagos, suscitando a veces la interferencia internacional directa en la política económica brasileña.

Como características generales de esta nueva fase de las relaciones financieras de Brasil con el exterior podrían apuntarse, además del aumento extraordinario del monto de los empréstitos obtenidos: el predominio de los préstamos bancarios a mediano y largo plazos en comparación con el financiamiento de las importaciones; el hecho de que las instituciones

privadas sean los principales acreedores de los nuevos préstamos, y de que sean las grandes empresas privadas (nacionales y extranjeras) así como las empresas públicas los más importantes receptores de préstamos.⁹³

Poco tiempo después de la toma de posesión del gobierno de Costa e Silva, éste rompía el compromiso (asumido con el presidente anterior) de mantener la "política de estabilización". Reaccionando desfavorablemente ante la orientación menos "canónica" iniciada por el ministro Delfim Netto, se suspendió la ayuda económica estadounidense durante un semestre en 1967. Pero a pesar de ciertas violaciones de la ortodoxia monetarista más extrema, no había duda de que el gobierno brasileño seguía orientándose en sentido favorable a los intereses de las empresas multinacionales que se encuentran detrás de la política estadounidense y de las instituciones internacionales controladas por Estados Unidos. De este modo se explica que la AID reanudara la ayuda en 1968 (año en que el *Acta Institucional* núm. 5 disolvió el Congreso y permitió al gobierno legislar por decreto e intensificar la represión política) y que el Banco Mundial otorgara a Brasil, entre 1968 y 1974, créditos por un monto de 1 000 millones de dólares.⁹⁴

Vemos también que el "milagro brasileño" transcurrió en un periodo de abundancia de liquidez en los mercados financieros internacionales, sobre todo en el mercado de eurodólares. Fue precisamente en este mercado que Brasil obtuvo la mayor parte de los medios financieros del "milagro", una vez que se estimuló a las (grandes) empresas para que obtuvieran crédito en el extranjero. La práctica de devaluación del cruzeiro a tasas inferiores a la tasa de inflación interna constituía un incentivo para el endeudamiento externo. Los plazos de los préstamos obtenidos en el mercado de los eurodólares eran superiores a los plazos de los préstamos otorgados por las instituciones de crédito brasileñas, además de que los préstamos a largo plazo (otorgados por el BNDE y otros organismos financieros estatales) estaban por lo general sujetos a la indización de acuerdo con la tasa de inflación, lo que los volvía relativamente más caros que los préstamos en moneda extranjera.⁹⁵

Debido a la orientación adoptada, la economía brasileña pudo disponer, durante los años del "milagro", de las divisas necesarias para que el ritmo de crecimiento económico no padeciese las limitaciones de la capacidad de importación que son comunes en los países subdesarrollados y que muchas veces constituyen el telón de fondo de fuertes presiones inflacionarias, como ocurrió en Brasil durante la fase de crecimiento acelerado de 1956-1961.⁹⁶ Brasil disfrutó entonces un periodo de abundancia de divisas sin precedente, sin comparación con la relativa abundancia de los años inmediatamente siguientes a la segunda Guerra Mundial, entonces como resultado del incremento del valor de las exportaciones. Los medios oficiales alardeaban entonces con una euforia propia de quien creía haber descubierto "la gallina de los huevos de oro", que daría a Brasil la posibilidad de crecer en forma permanente a un ritmo más acelerado que el permitido por el aumento de sus propios ahorros.

Los defensores de esta estrategia de endeudamiento (*growth cum debt strategy*) sostienen que los cerca de 20 000 millones de dólares que entra-

ron a Brasil entre 1967 y 1974 constituyeron una contribución importante para que la economía brasileña pudiera alcanzar tasas de inversión relativamente elevadas sin grandes sacrificios del consumo total.

En el cuadro siguiente se resumen los datos que pudimos reunir acerca de la evolución del consumo, el ahorro y la inversión como porcentajes del PNB. Como ocurre casi siempre, no coinciden los resultados de diversos autores que parten del análisis de las estadísticas brasileñas.

Aun teniendo en cuenta cierto grado de falibilidad de estos datos, quizá se pueda afirmar que a partir de 1967 aumentó la capacidad de ahorro de la economía brasileña, aunque la tasa de ahorro quizá no sea muy superior, en 1973, a las tasas registradas a principios de los sesenta.⁹⁷

Por lo que se refiere a la tasa de inversión, sólo a partir de 1970 se registra un aumento en los valores que fluctuarán, en el periodo de 1970-1973, entre 21 y 23%. Se trata de tasas relativamente elevadas, en virtud de que las tasas más elevadas del periodo de fines de la segunda Guerra Mundial a 1964 fluctuaron entre 16 y 18 por ciento.

Se comprende que la tasa de inversión no haya sido muy elevada en 1968 y 1969, debido a la gran capacidad de producción ociosa heredada de la recesión de 1962-1967. Pero quizá pueda decirse que la tasa de inversión no habrá sido, a pesar de todo, muy elevada durante el periodo del "milagro" para garantizar que la capacidad de producción aumentara al mismo ritmo que el PNB (cerca de 10% anual).⁹⁸ Sin embargo, la tasa de inversión sólo fue superior a la tasa del ahorro en el periodo comprendido entre 1970 y 1973, e incluso en estos años las diferencias son pequeñas. Esto quiere decir que una parte del ahorro interno se desvía hacia el financiamiento del consumo de bienes duraderos y que una parte del "ahorro externo" no se utiliza en el financiamiento de la inversión, manteniéndose bajo la forma de reservas y utilizándose con fines especulativos.

*La caída del "growth cum debt strategy".
El significado de la deuda externa de Brasil
y de los países subdesarrollados en general*

Los críticos de esta estrategia de endeudamiento podrían decir, a su vez, que la contrapartida del crecimiento económico fue el aumento galopante de la deuda externa, que casi se cuadruplicó entre 1967 y 1973, alcanzando sumas increíbles,⁹⁹ además de que en más de 75% se contrajo con instituciones privadas extranjeras y provenía, en más de la mitad, la línea de crédito renovable cada año.¹⁰⁰

Considerando como porcentaje del PIB, el monto de la deuda externa brasileña pasó de 11.1% en 1967 a 17.3% en 1973, al mismo tiempo que el servicio de la deuda absorbía porcentajes elevadísimos del valor de las exportaciones, los que llegaron a alcanzar 58% en 1972. Estas cifras tendrán un sentido más claro si consideramos que por lo general se considera ya peligrosamente elevada una tasa de 20% del índice de servicio de la deuda (la razón existente entre el monto de los intereses más la amortización y el valor de las exportaciones de bienes y servicios).¹⁰¹

La entrada de divisas a Brasil, por medio de la contratación de préstamos en moneda extranjera, alcanzó niveles tan elevados y exagerados en relación con las necesidades de pagos en el exterior, que el propio gobierno brasileño entendió en cierto momento que debía adoptar medidas para frenar este auténtico *boom* del endeudamiento externo. Por una parte, lo hizo aumentando el plazo mínimo de los préstamos externos (que era de seis meses en 1959 y se alargó sucesivamente hasta llegar a diez años en julio de 1973); y por otra, obligando a sus prestatarios a mantener en depósito, sin intereses ni corrección monetaria, una suma correspondiente a 25% (octubre de 1972) y luego a 40% (junio de 1973) del valor en cruzeiros del préstamo contraído. No obstante, el ritmo de la entrada de capitales a Brasil continuó aumentando y el endeudamiento creciente iba alimentando las reservas de divisas (cuyo monto representaba en 1973, 51% de la deuda externa bruta, una tasa que en 1970 llegaba apenas a 22%,¹⁰² aunque el aumento de la deuda no resultara de ninguna contribución *real* de los recursos externos por medio de una satisfacción más adecuada de las necesidades con productos importados.

A partir de 1974-1975, cuando se volvió más clara la recesión que se instalaba de nuevo en la economía brasileña, el crecimiento de la deuda externa se volvió absolutamente estéril, pues no significaba ninguna contribución del *ahorro externo*, toda vez que el aumento de la deuda ocurre en un periodo de frenamiento de la tasa de inversión y de disminución de la demanda de importaciones de equipos y de productos intermedios.¹⁰³

La enorme acumulación de la deuda externa por parte de Brasil sólo significa la acumulación de capital financiero que permite a los grandes banqueros internacionales transferir a Brasil sus excedentes de liquidez, ganando la diferencia entre los intereses vigentes en el mercado internacional y los ingresos más elevados que se obtienen en el mercado brasileño, como resultado de la sobrevaluación permanente del cruzeiro y de la corrección monetaria de que se benefician los títulos de la deuda pública brasileña.

Vemos así que este estado de cosas interesa a los grandes banqueros internacionales, a las filiales "brasileñas" de las empresas multinacionales y al capital financiero de Brasil, aunque empeore la situación de los consumidores (mediante el aumento de la inflación provocada por la especulación financiera) y no agrada a las empresas medianas y pequeñas, ni aun a las grandes empresas nacionales deficitarias que no tienen acceso al crédito externo. Resultante en cierta medida de la incapacidad del sistema financiero local —menos concentrado que el sector productivo— para propiciar los medios indispensables para el crecimiento económico a mediano y largo plazos, este recurso sistemático al crédito externo por parte de las grandes empresas multinacionales y las grandes empresas públicas acaba por funcionar como un mecanismo de refuerzo de las tendencias monopólicas de la economía, apartando de la asignación de una parte importante y creciente de los recursos disponibles (en el país o en el extranjero) a todas las empresas carentes de capacidad para obtener crédito en los mercados financieros internacionales.

La deuda externa brasileña subió a tal punto que bien puede decirse, con Matias Molina, que "en 1968, el país podía administrar su deuda externa; en 1978 [y en 1983 ...], es la deuda externa la que administra a Brasil".¹⁰⁴ En efecto, la "estrategia de endeudamiento" aplicada a partir de 1967-1968 acabó por agravar la dependencia del capitalismo brasileño frente al "ahorro externo",¹⁰⁵ acentuando su situación de *economía dependiente*, sobre todo en la perspectiva de los autores que caracterizan la *dependencia* como una "situación de vulnerabilidad externa" y consideran el recurso permanente al financiamiento externo como "el punto crítico del mecanismo de dependencia".¹⁰⁶

Durante algunos años, incluso después de agotado el "milagro", los responsables de la política económica brasileña señalaban como símbolo de su buena gestión el alto nivel de las reservas de divisas y daban a entender que la deuda externa brasileña no tendría que pagarse si se administraba con habilidad.

Ésta es una actitud que evidentemente, presupone que Brasil continúa endeudándose cada vez más, sirviendo los nuevos empréstitos para satisfacer los cargos de los anteriores, en un proceso que no tiene fin. Pero es también una actitud que juega, en cierta medida, con la conciencia de algunos medios financieros en el sentido de que la demostración de la pérdida de la confianza puede llevar consigo la fragmentación del sistema monetario internacional vigente en el mundo capitalista y abrir una crisis que podría ser decisiva. En realidad, el recelo de un colapso del deudor brasileño es tal que la generalidad de los medios financieros parece inclinarse a creer que los bancos acreedores no pueden permitir que Brasil entre en dificultades.

Mientras tanto, la deuda externa de Brasil no deja de subir. En virtud del monto gigantesco de esa deuda y de la importancia de los cargos que Brasil debe satisfacer de manera periódica, la sencilla hipótesis de que Brasil suspenda los pagos y proponga una renegociación de su deuda viene sembrando el pánico en los medios financieros desde hace varios años.¹⁰⁷

Por otra parte, es evidente ahora que Brasil no podría pretender razonablemente que crecería siempre sobre la base de una utilización sistemática y progresiva del endeudamiento externo. La aplicación de la estrategia de *promoción de las exportaciones* a partir de 1968, y su refuerzo a partir de 1973-1974, no puede separarse, como veremos más adelante, de las presiones resultantes del peso creciente de las salidas de divisas para pagar los beneficios de las inversiones directas extranjeras y, sobre todo, los intereses y amortizaciones de la deuda externa. Pero la situación de Brasil se agravó de tal modo que el gobierno brasileño se vio obligado a tomar medidas restrictivas del tipo de las que normalmente exige el FMI cuando se solicita su intervención. El propio Delfim Netto —quien en 1967-1968 pusiera en marcha la política de captación del "ahorro externo" para que el país pudiera crecer con mayor rapidez que la permitida por su propia capacidad de ahorro interno— quien reconocía, a fines de 1980, el fracaso de tal política: "Llegamos a la conclusión de que era necesario ajustar la tasa de

crecimiento a nuestras posibilidades. Ahora el primer objetivo es el aseguramiento del equilibrio de la balanza de pagos."¹⁰⁸

El encuadramiento de la estrategia exportadora

Se puede decir que el crecimiento económico de Brasil en los 20 años posteriores al término de la segunda Guerra Mundial se realizó en condiciones de semiestancamiento de las exportaciones y de estabilidad de la capacidad de importación.¹⁰⁹

Los datos estadísticos apuntan igualmente hacia una reducida apertura de la economía brasileña hacia el exterior, lo que en general ocurrió en toda América Latina durante la fase de *crecimiento hacia adentro*.¹¹⁰

Pero a medida que se fue avanzando en la sustitución de las importaciones de bienes de consumo duraderos y de bienes de producción, y a medida que se va acentuando la importancia de la inversión directa extranjera en las "industrias dinámicas", las alteraciones operadas en las estructuras productivas y en los patrones de consumo fueron volviendo más rígida la pauta de las importaciones y fueron aumentando de manera notable su importancia estratégica.

Además, vimos antes que fue en el inicio del decenio de 1960 que empezaron a surgir críticas contra la ISI, acusada de haber eliminado el "margen comprimible de las importaciones" y de haber actuado como instrumento "subsidiador" de la producción sustitutiva de importaciones, en lugar de estimular la producción de nuevos bienes de exportación (primarios e industriales), en el fondo discriminando a las exportaciones y agravando las limitaciones derivadas del estrangulamiento del sector externo.

Debido al creciente peso de los bienes intermedios y de los bienes de capital, de las materias primas y los combustibles en la composición de las importaciones de los países que más avanzaron por la vía de la ISI, y dado el mayor coeficiente de importación de las nuevas industrias controladas por las empresas multinacionales, el ritmo del crecimiento económico de los países que no disponían de una industria nacional bastante desarrollada se volvió cada vez más dependiente del aumento de la deuda externa y/o del incremento de las exportaciones.¹¹¹

Por lo que se refiere a Brasil, no hay duda de que la ISI casi confinó las importaciones a los bienes de capital, bienes intermedios y combustibles, que representaron 90.6% de las importaciones totales en el periodo de 1953-1957 y 92.8% en el periodo de 1958-1962.¹¹² Por otra parte —y como vimos en otro punto de este trabajo—, la ISI no propició una diversificación de las exportaciones, si no que las discriminó. No tardaron en surgir las dificultades en la balanza de pagos y por consiguiente la utilización del crédito externo para financiar los déficit respectivos y mantener la capacidad de importación a un nivel que permitiera elevadas tasas de crecimiento económico.

Mientras tanto, la crisis económica iniciada en 1962 vino a sumar, a las dificultades del sector externo, otro tipo de dificultades. La contracción del ritmo de crecimiento de la economía disminuyó la capacidad de creación

de nuevos empleos (ya de por sí reducida, dados los patrones tecnológicos generalizados en los sectores industriales en los cuales venía basando su crecimiento) y aumentó por sí misma el desempleo. El poder de compra de las grandes masas urbanas bajó y la masa salarial no aumentó lo suficiente para evitar problemas de realización de la plusvalía en las industrias productoras de bienes de consumo corriente, afectadas por lo que se designa con el eufemismo de la *falta de dinamismo del mercado interno*.

Por otra parte, a pesar de la acentuada concentración del ingreso operada en favor de la minoría rica, era elevada la capacidad de producción ociosa en varias ramas industriales del núcleo "dinámico" de la economía, caracterizado por una estructura tecnológica que exige, en virtud de su indivisibilidad, una escala de producción que no cabe en las dimensiones del mercado brasileño (a pesar de los esfuerzos que se hacen para alimentar, estimular y volver más refinado el consumo de los ricos).

La necesidad de disminuir las dificultades coyunturales de las industrias tradicionales, afectadas por el bajo nivel del poder de compra y por el lento crecimiento de la masa salarial, fue uno de los argumentos esgrimidos para justificar el lanzamiento de una política de apoyo a la exportación de productos industriales tales como calzado, textiles, jugos de frutas, carne en conserva, etc., especialmente viable porque tales productos no competían con las exportaciones de los países capitalistas dominantes.

La necesidad de una integración más profunda de la economía brasileña en el comercio internacional se justificaba, por otra parte, con la idea de que la plena utilización de la capacidad productiva instalada en las industrias dinámicas exigía que se pudiera colocar en los mercados externos una parte de la producción, que la estrechez del mercado interno no permitía absorber.¹¹³

A partir de la crítica formulada contra la ISI en el sentido de que no fue capaz de crear empleos suficientes, la exportación de productos industriales se señaló también como un factor capaz de contribuir sustancialmente a la resolución de los problemas del empleo, corrigiendo las deficiencias de la ISI en esta área.¹¹⁴

El viraje experimentado por la política brasileña en 1964 se tradujo, desde el punto de vista que ahora nos interesa, en la reducción más acentuada de los salarios reales; en la adopción de medidas de orientación y resultados contraccionistas en lo relativo a la actividad económica y al nivel del empleo; en el fortalecimiento de la solidaridad entre el Estado y las empresas multinacionales; en la utilización más intensa de los capitales extranjeros y en una mayor apertura de la economía hacia el exterior. Se reunían así las condiciones que podrían justificar cierto esfuerzo de implantación de las exportaciones industriales.

Éste es un objetivo facilitado por el "buen ambiente" con el que los medios capitalistas internacionales acogieron al régimen militar y también por la recesión interna que obligó a ciertas empresas (las siderúrgicas, por ejemplo) a vender sus excedentes en el exterior a precios inferiores al costo. Este propósito fue facilitado también por ciertas medidas de política económica adoptadas en relación con los bienes destinados a la exporta-

ción, desde la reducción del ritmo de ascenso de los precios internos hasta la devaluación más acelerada del cruceiro y la exención del "impuesto sobre productos industriales".¹¹⁵

Además, la aplicación de una política de exportación más activa resulta por completo coherente con una "política de estabilización" que, so pretexto del combate contra la inflación, buscaba la reducción en el poder de compra de la gran masa de la población, y con un "modelo de desarrollo" decididamente divorciado de la idea de la ampliación del mercado interno, de integración de la gran mayoría de los brasileños al mercado consumidor, de la satisfacción de las necesidades fundamentales de la generalidad de las personas. Un "modelo de desarrollo" basado en la producción de bienes de consumo duraderos y cimentado en una violenta concentración del ingreso y coherentemente implantado mediante una política que reprime las aspiraciones de la mayoría de la población, que favorece el enriquecimiento de los ricos y que promueve la conquista de mercados externos.

La política de "promoción de exportaciones" como consecuencia de la "apertura hacia el exterior" de la economía brasileña

Sin embargo, la implantación de una política sistemática de *promoción de las exportaciones* por parte del gobierno brasileño sólo ocurrió, en forma clara, a partir de 1967-1968.¹¹⁶

Como vimos antes, fue por estas fechas que se optó también por una estrategia de crecimiento apoyada en la utilización de los préstamos externos. Y fue también a partir de 1967-1968 que la política económica del gobierno brasileño buscó abiertamente el fortalecimiento prioritario de la *solidaridad orgánica* entre el Estado y las empresas multinacionales y la ampliación de la práctica de *joint-ventures tripartitas* para la atracción de un mayor flujo de inversiones directas por parte de las grandes empresas multinacionales.

Como ya señalamos, la mayor utilización del crédito de instituciones bancarias extranjeras se tradujo en un vertiginoso aumento de la deuda externa y en la necesidad de obtener un gran volumen de divisas para satisfacer las crecientes cargas de la deuda en términos de intereses y amortizaciones. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del papel de las empresas multinacionales y el desarrollo de actividades industriales dominadas por ellas (fuertemente intensivas en capital y muy dependientes de la importación de equipos, bienes intermedios y tecnología) provocaron un aumento progresivo del coeficiente de importación de la industria brasileña y, poco tiempo después, un flujo considerable de la salida de divisas para el pago de esas importaciones y de fletes y seguros a empresas extranjeras, beneficios, regalías por la utilización del *know-how*, honorarios de asistencia técnica, etc., a las empresas multinacionales instaladas en Brasil.

En efecto, las estadísticas revelan que a partir de 1965, y con mayor claridad aún a partir de 1967, las importaciones brasileñas aumentaron a un ritmo mayor que el del PNB, aumentando también el peso de las im-

portaciones en la oferta total de productos industriales en el mercado brasileño, al contrario de lo que sucedió entre 1949 y 1965. Y la misma observación, aunque con menor amplitud, es válida para el conjunto de América Latina, lo que significa que el fenómeno no es específicamente "brasileño", sino que se relaciona con las características de la internacionalización del capital durante los dos últimos decenios, en particular con las estructuras productivas y los patrones de consumo introducidas por las empresas multinacionales en los "países en vías de desarrollo".¹¹⁷

Los autores relacionan este fenómeno con el hecho de que la balanza comercial de las empresas multinacionales instaladas en países subdesarrollados es por lo común deficitaria: estas empresas importan equipos, productos intermedios, componentes, refacciones, etc., cuyo valor (real o subfacturado, sobre todo cuando se trata de importaciones hechas a partir de la empresa matriz o de filiales ubicadas en otros países) es superior al valor (real o subfacturado) de las exportaciones de mercancías realizadas por ellas.¹¹⁸

En el caso de Brasil, ganó especial relevancia la presión sobre la balanza de pagos resultante de la necesidad de aumentar la importación de bienes de capital. En efecto, la preservación de elevadas tasas de crecimiento de la demanda industrial, a partir del momento en que se agotó la capacidad de producción heredada (1970-1971), exigía que en la economía brasileña ocurriera una elevada tasa de inversión. El Estado trató de aumentar su inversión y la de las empresas públicas, y estimuló por todos los medios (facilidades para la obtención de crédito, incentivos fiscales, exenciones arancelarias para los equipos, etc.), la inversión de las empresas privadas.

Pero el consiguiente aumento de la demanda de bienes de capital no encontró una respuesta adecuada por parte del sector de producción de estos bienes, revelándose de este modo el desequilibrio de la estructura industrial brasileña, con base en la cual difícilmente se podrá asegurar un crecimiento autosostenido, descartando así toda comparación entre el "milagro brasileño" y los "milagros" de Alemania o Japón.¹¹⁹

Lo anterior no pretende negar que la producción interna de bienes de capital aumentó, entre 1967 y 1973, a la tasa media anual de 20.5%, superior a la tasa de crecimiento de la producción total de la industria de transformación (14.7%). Pero lo cierto es que la producción del sector de bienes de consumo duraderos —fuertemente intensivo en capital— aumentó a un ritmo superior (23.8% anual), al mismo tiempo que entre 1970 y 1973 se aceleraba la tasa de acumulación del capital fijo en todos los sectores industriales, una evolución que no igualó la evolución de la inversión en las industrias de bienes de capital.¹²⁰

De acuerdo con esta situación, las estadísticas muestran que a partir de 1967 las importaciones de bienes de capital aumentaron a una tasa muy superior a la tasa de crecimiento del PNB y superior incluso a la tasa de crecimiento de la producción industrial brasileña, representando los bienes de capital una parte importante de las importaciones totales de Brasil; por otra parte, las importaciones de bienes de capital aumentaron, a partir de 1970, considerablemente más que la producción interna de estos bienes.¹²¹

La economía brasileña perdió de esta manera en favor del extranjero, una buena parte de los efectos favorables de la demanda derivada de bienes de consumo (sobre todo por el aumento de la producción de bienes duraderos) y vio duplicarse, entre 1965 y 1975, la parte de las importaciones de bienes de capital en la oferta global del mercado brasileño, una evolución que conviene subrayar, ya que éste es uno de los indicadores normalmente utilizados para inferir el grado de independencia nacional de un país.

Ante la situación que hemos reseñado, es evidente que los problemas en la balanza de pagos comenzaban a advertirse, a pesar de los saldos positivos de la balanza de capitales. Y lo cierto es que, por primera vez en muchos años, la balanza comercial presentó en 1971 un saldo negativo, iniciándose un periodo en el que los saldos negativos de la balanza comercial se sumaron a los crónicos saldos negativos de la balanza de servicios.¹²²

Creemos que estarán ahora más claras las condiciones que pueden explicar la opción de una política abierta de *promoción de exportaciones* en 1967 y el nuevo impulso recibido por esta *estrategia exportadora* a partir de 1972. Se comprenderá también que la principal motivación de esta política no fue la de aumentar la demanda efectiva, sino que residió esencialmente en el propósito de obtener un mayor volumen de divisas, con el fin de corresponder a las exigencias de una apertura más profunda hacia el exterior de la economía brasileña, en términos de una penetración más amplia de la inversión extranjera, de la utilización sistemática del crédito externo, del aumento en el volumen de las importaciones y la consiguiente necesidad de un flujo regular y bastante fuerte en divisas para pagar beneficios, intereses y amortizaciones, bienes y servicios necesarios para mantener la dinámica del modelo de crecimiento adoptado.¹²³

Reconociendo que "las dificultades en la reducción de los coeficientes de importación se volvieron cada vez más profundas", M. Simonsen y Roberto Campos afirman claramente que "el crecimiento de las exportaciones es imprescindible para que el país sea capaz de continuar absorbiendo capitales extranjeros, de préstamo y de riesgo". Se trata entonces de hacer frente a los crecientes costos financieros en divisas de un modelo de crecimiento cuya dinámica se basa en la expansión de las industrias de bienes de consumo duraderos, lo que implica "dado el elevado coeficiente de importación de esas industrias y de las empresas multinacionales que las controlan" que la capacidad de pagos en el exterior aumentará a una tasa superior a la tasa de crecimiento del PNB.

Una vez conocidas las crecientes dificultades de las exportaciones primarias tradicionales,¹²⁴ teniendo en cuenta el deterioro progresivo de los términos de intercambio de los productos primarios exportados por los países subdesarrollados¹²⁵ y la práctica imposibilidad de la utilización continua del crédito externo, quedaba la hipótesis de que el propio sector industrial creara, por medio de las exportaciones, la capacidad de pagos al exterior, indispensable para mantener su elevada tasa de crecimiento (y, por reflejo, la propia tasa de crecimiento global de la economía). En caso contrario, las cargas de divisas necesarias para pagar los intereses y los beneficios en el extranjero tenderían a absorber casi la totalidad del valor

de las exportaciones y la tasa de crecimiento de la economía bajaría a un nivel correspondiente, es decir, aproximadamente a la tasa de crecimiento de la producción primaria.¹²⁶

Los instrumentos de la política de "promoción de exportaciones"

Ante las condiciones enunciadas, y una vez agotada la capacidad ociosa heredada de la recesión, se comprende el frenesí con que el gobierno brasileño se lanzó, en 1972, a tratar de *hong-kongizar* el país, imprimiendo nuevo vigor a la política de promoción de las exportaciones de productos industriales que se venían aplicando desde 1967-1968.¹²⁷ Se trataba de asegurar tasas de beneficios particularmente elevadas en las actividades orientadas hacia la exportación, con el fin de atraer un mayor flujo de inversiones extranjeras e interesar a las empresas multinacionales en la exportación de productos industriales, confiando en su estructura organizativa a escala mundial, y su capacidad de autofinanciamiento y de control de los circuitos del "comercio internacional", las colocaban en una posición privilegiada para sacar partido de las ventajas ofrecidas.

Pero observemos, así sea brevemente, cuáles fueron las medidas en las que se apoyó esa *política de promoción de las exportaciones*.¹²⁸

No nos explayaremos sobre el sistema de *devaluación deslizante del cruceiro*, introducido en 1968, porque ya lo analizamos en el capítulo IV, cuando estudiamos la institución de la corrección monetaria.¹²⁹

Por lo que se refiere al sistema de subsidios e incentivos, puede decirse que el elemento más importante es el de las exenciones fiscales. En 1964 se decretó la exención de pagos del "impuesto sobre productos industrializados" para los bienes destinados a la exportación; en 1967 se decretó la misma exención en relación con el "impuesto sobre la circulación de mercancías"; en 1969 se decretó una exención de aranceles sobre los insumos utilizados en la producción de bienes destinados a la exportación. Menos importantes son: la exención del "impuesto único sobre minerales" (no cobrados sobre los productos minerales utilizados en la producción de bienes destinados a la exportación); la exención del "impuesto sobre operaciones financieras" (no incide sobre operaciones relacionadas con la exportación) y la exención del "impuesto único sobre combustibles y lubricantes", que no incide sobre los combustibles consumidos por las embarcaciones en viajes internacionales.

En 1969 se inició la concesión de incentivos fiscales, permitiendo que las empresas recibieran un crédito por el monto correspondiente al "impuesto sobre productos industrializados", calculado, como si se pagara, sobre el valor en moneda nacional de sus exportaciones (éste es el llamado *crédito-premio del IPI*). En 1970 se extendió el sistema de *crédito-premio* al "impuesto sobre circulación de mercancías" y en 1971 se decretó que los beneficios obtenidos por medio de la exportación se dedujeran de la base gravable del "impuesto al ingreso".

En el campo del crédito, en 1968 se determinó la concesión de crédito a la exportación de los intereses bonificados, cubriendo el financiamiento de

la producción exportable, el financiamiento de la exportación propiamente dicha y de los servicios relacionados con ella. En 1975, cuando se puso en vigor la obligatoriedad de que los importadores efectuaran, para cada operación, un depósito de cierta cuantía, sin intereses ni corrección monetaria e inmovilizado dentro de cierto plazo, se eliminó ese depósito obligatorio siempre que se tratara de la importación de insumos utilizados en la producción de exportaciones.

Pero fue en 1972 cuando se registró la ofensiva más notable de promoción de las exportaciones. En ese año se creó la BEFIEIX (Comisión de Beneficios Fiscales de Programas Especiales de Exportación), con objeto de coordinar la aplicación de una serie de incentivos de naturaleza fiscal, los que serían utilizados en gran medida por las empresas extranjeras interesadas en ampliar sus inversiones en Brasil.¹³⁰

También en 1972 se inició el proyecto de "trasplante de fábricas", mediante el cual se trató —sin éxito— de atraer hacia Brasil algunas fábricas de propiedad extranjera (que producían esencialmente para la exportación) instaladas en ciertos países de Oriente, con el fin de aprovechar eventuales preocupaciones derivadas de los contactos iniciados entonces entre Estados Unidos y la República Popular de China.

Todavía en 1972, el gobierno lanzó los "programas especiales de exportación", otorgando diversos privilegios (sobre todo en lo relativo a las facilidades de importación) a las empresas extranjeras instaladas o por instalar en Brasil, que produjeran para la exportación.¹³¹

En ese mismo año, se inició el proyecto de creación de *trading companies* destinadas a facilitar la colocación, en los mercados extranjeros, de productos manufacturados de origen brasileño, en particular los producidos por las industrias tradicionales.¹³²

La política de subsidios a la exportación ofrecía también mejores condiciones de competitividad externa para las industrias tradicionales, pero sobre todo trataba de crear condiciones especialmente favorables para que las grandes empresas multinacionales se interesaran en transformar en *plataforma de exportación* su "paraíso brasileño", donde ya contaban con recursos relativamente abundantes, una infraestructura industrial bastante desarrollada y un gobierno fuerte y amigable, capaz de proveer mano de obra barata y a precios estables así como de garantizar condiciones pródigas en lo relativo a la remesa de los beneficios, además de un mercado interno de tipo "europeo" (en el que participa el 20% más rico de la población, y sobre el cual se desarrolló la ISI), capaz de funcionar "como red de seguridad y campo de pruebas para productos nuevos, además de permitir una ampliación de la escala de producción de las empresas exportadoras".¹³³

El conjunto de los subsidios concedidos a las exportaciones permite que los productos industriales se vendan en el mercado externo a precios correspondientes a menos de 60% del precio del mercado interno, garantizando aun así tasas de beneficio superiores a las ya elevadas del mercado brasileño.¹³⁴

Desde el punto de vista social, los subsidios a la exportación constituían una forma disfrazada de "esterilización" o "quemado" de los excedentes (F.

Oliveira), pero ofrecían a las empresas exportadoras una posición análoga a la de las empresas monopólicas que logran aumentar las ventas y maximizar los beneficios mediante la práctica de precios múltiples, permitida por el fraccionamiento del mercado: los mismos productos se venden a precios (muy) altos en el mercado interno donde no hay competencia y donde los beneficios elevados están garantizados por medios políticos, y a precios (muy) bajos en los mercados externos, donde la competencia es más cerrada y donde es mayor la resistencia a la concentración de los ingresos en favor del capital.

Análisis de los resultados de la estrategia exportadora.

Su inserción en la estrategia global de las empresas multinacionales y en las nuevas condiciones de acumulación capitalista a escala mundial

¿Cuáles han sido los resultados de esta política de *promoción de las exportaciones*?

El hecho de que el coeficiente de exportaciones-PNB se haya mantenido a un nivel relativamente bajo y de que no haya aumentado a partir de los años cincuenta es un indicador de su reducida contribución al elevado crecimiento económico registrado durante el periodo del "milagro brasileño".¹³⁵ Pero los autores no dejan de reconocer que la expansión de las exportaciones contribuyó a que el sector externo no actuara como un factor limitante del crecimiento.

Considerando las exportaciones globales, no hay duda de que se registró un aumento considerable a partir de 1968.¹³⁶ Si nos limitamos a las exportaciones industriales, los resultados obtenidos son aún más impresionantes, habiendo cuadruplicado su valor entre 1968 y 1975, a precios constantes de 1970, y habiéndose observado un aumento del *quantum* exportado muy superior al aumento del volumen de la producción industrial.¹³⁷

Debe señalarse también, a partir de 1968, una significativa alteración de la estructura de las exportaciones brasileñas, con un aumento importante del peso relativo de las exportaciones de manufacturas. El café vio declinar su posición en el total de las exportaciones, pero el azúcar mejoró la suya y surgió un nuevo producto agrícola de exportación que conquistó rápidamente un buen lugar: la soya. Así mismo, en los últimos años la exportación de mineral de hierro ha aumentado.¹³⁸

Por lo que se refiere a la composición de las exportaciones industriales, se registra una gran diversificación en los productos exportados, sin que pueda hablarse de un producto dominante. En efecto, Brasil exporta desde vestuario y calzado hasta refrigeradores, automóviles, motores, aviones, aparatos de precisión, equipos mecánicos, etc. Los productos industriales tradicionales habrán sido aquellos cuyas exportaciones aumentaron más a partir de 1968, correspondiéndoles en 1974 cerca de 40% del total de las exportaciones de manufacturas y exportando algunas de tales industrias entre 10 y 40% de la producción respectiva.

Pero un elemento que distingue a Brasil de los otros países del Tercer Mundo es la importancia adquirida por la exportación de bienes produci-

dos en las llamadas industrias modernas (química, farmacéutica, metalúrgica, mecánica, etc.), los que representaban, a fines de los años setenta, cerca de 36% del total de las exportaciones de manufacturas, aunque esas industrias exportaran una pequeña parte de su producción (en 1974, apenas 50% en la industria mecánica y de material eléctrico; 4% en la industria química; 3% en la industria de material de transporte).¹³⁹

A pesar del esfuerzo desarrollado y del alto precio que debieron pagar los contribuyentes brasileños, Brasil no exportaba más de 7% de su producción industrial en 1978, lo que es un nivel bajo, aunque haya partido de 2% en 1967, para llegar a 3.2% en 1974, año en que México exportaba 4.4% de su producción industrial, mientras que Argentina exportaba 5.2% (los países industrializados exportan a veces más de 50% de la producción de las industrias más "dinámicas", como las de química, maquinaria y equipo de transporte).¹⁴⁰

Y no falta quien entienda que la expansión de las exportaciones brasileñas entre 1968 y 1973-1974 se debió primordialmente a dos factores que caracterizaron el periodo en cuestión y que nada tienen que ver con la estrategia de exportación adoptada en Brasil: tanto la gran expansión del comercio mundial como la abundancia y facilidad de la obtención de crédito externo por parte de los países subdesarrollados.¹⁴¹

Sólo este favorable ambiente internacional habría permitido el aumento de las exportaciones que se registró, a pesar de las prácticas proteccionistas de los países industrializados y de la actuación de las empresas multinacionales, las que muchas veces prohíben a sus filiales en ciertos países la exportación hacia sus propios países de origen o a terceros países. Estas mismas restricciones explicarían la disminución, a partir de 1968, del porcentaje de las exportaciones industriales brasileñas destinadas a los países capitalistas desarrollados, en favor de los mercados del Tercer Mundo, que fueron los objetivos preferidos (sobre todo en América Latina y África) de las empresas multinacionales instaladas en Brasil, siendo las empresas de capital brasileño las que más exportan hacia los países industrializados.¹⁴²

Existe una interrogante: ¿la política de promoción de las exportaciones habrá proporcionado un mayor control sobre la actuación de las empresas multinacionales, capaz de reducir la dependencia de Brasil en relación con los problemas de las cuentas externas?

Algunos datos concernientes a 1974 permiten concluir que el capital extranjero en Brasil representaba cerca de 8% de los activos totales, pero 18% de los activos industriales, 28% de las ventas totales de la industria y 40% de las exportaciones de manufacturas.¹⁴³ De esta manera, las empresas multinacionales instaladas en Brasil ocupan una posición relevante en cuanto a la exportación de productos industriales, en especial porque exportan sobre todo bienes de mayor valor agregado producidos por las "industrias modernas" (bienes de capital, bienes de consumo duraderos, material eléctrico, etc.), mientras que las empresas de capital brasileño exportan principalmente textiles, vestuario y calzado, productos alimenticios, mobiliario, cueros y pieles —productos de menor valor agregado. De todos modos, en una actividad muy concentrada como lo es la actividad exportado-

ra en Brasil (a principios de 1980, las 200 mayores empresas exportadoras realizaban 70% del total de las exportaciones), había 19 filiales de empresas multinacionales (señaladamente en el sector automotriz) entre las 30 mayores empresas exportadoras que operaban en Brasil en 1980.¹⁴⁴

Sin embargo, esta situación no oculta el otro aspecto de la realidad. En 1980, la parte de la producción de las empresas multinacionales instaladas en Brasil, que se destinaba a la exportación raras veces pasaba de 5% a pesar de que este porcentaje aumentó durante los sesenta y los setenta.¹⁴⁵

Por otro lado, cada vez es más elevado el porcentaje de las exportaciones que constituyen transacciones efectuadas dentro del circuito interno de las empresas multinacionales (*comercio cerrado*), al mismo tiempo que se concentran las exportaciones en un reducido número de industrias. Tomando como indicador las multinacionales originarias de Estados Unidos instaladas en el sector industrial de Brasil, vemos que el porcentaje de las exportaciones vendidas dentro de la misma empresa pasó de 62% en 1966 a 73% en 1972, cuando cuatro industrias (equipo de transporte, máquinas eléctricas y no eléctricas, productos químicos) representaban 85% del total de las exportaciones de manufacturas. Por lo que se refiere a las tres primeras de estas industrias, además, cerca de 80% o más de sus exportaciones se realizaron entre filiales de las empresas multinacionales que las controlan.¹⁴⁶

Nos encontramos claramente ante una situación de gran vulnerabilidad de la economía brasileña, el valor de cuyas exportaciones depende de manera muy estrecha de las decisiones y la estrategia global de las grandes empresas multinacionales, que además de ocupar una posición relevante en la estructura productiva industrial disponen de condiciones ideales para la práctica de los precios de transferencia (*transfer prices*) porque ocupan una posición de semimonopolio en relación con las principales exportaciones industriales brasileñas ("Dado que en la realidad existe un solo cliente para los motores Pinto —escriben P. Evans y G. Gereffi—, el país que exporta motores Pinto es, por lo menos en este sentido, más vulnerable que el país exportador de café o plátano.")

Gracias a los incentivos y subsidios de diverso orden, algunos sectores industriales controlados por el capital extranjero mejoraron su balanza comercial a partir de 1972. Tal es el caso de las empresas multinacionales de la rama automotriz, que en 1977 lograron un saldo positivo de más de 300 millones de dólares en su balanza comercial (contra un déficit de 100 millones en 1974).

Pero si es cierto que, entre 1970 y 1974, las exportaciones de productos industriales aumentaron a una tasa media anual de 19.8% (12% para la producción industrial), también es cierto que, para el mismo periodo, la tasa de aumento de las exportaciones fue de 22.1% anual, con una tasa todavía más elevada, 27%, para las importaciones de productos industriales.¹⁴⁷ Por lo que respecta específicamente a las empresas multinacionales, los datos disponibles señalan en forma clara que, en 1977, continuaban importando en conjunto mucho más de lo que exportaban.¹⁴⁸ Esto significa que la política de promoción de las exportaciones, que costó al gobierno

brasileño (es decir, al pueblo brasileño) un precio muy elevado en términos de los impuestos no cobrados, no consiguió liberar al capitalismo brasileño de la lógica del *desarrollo dependiente*, caracterizado por un elevado coeficiente de importación y por una fuerte dependencia de la continuidad del proceso de crecimiento en relación con las entradas de capital extranjero.

Esta conclusión implica el reconocimiento de que la estrategia de promoción de las exportaciones plantea dificultades y contradicciones que sus defensores, situados en una perspectiva neoclásica basada en el principio de las ventajas comparativas, no toman en cuenta. Sobre todo en los casos en que los productos industriales cuya exportación se pretende implantar provienen de sectores controlados por empresas multinacionales y donde los compradores potenciales o efectivos de tales productos en el extranjero son otras filiales (o la matriz) de la misma empresa multinacional que los produce en el país considerado, los modelos basados en la promoción de las exportaciones, tal como se presentan normalmente, pasan por alto algunos aspectos importantes (institucionales y políticos) ligados a su ejecución que pueden poner en entredicho las ventajas y las virtudes que en teoría se les atribuyen.¹⁴⁹

Las empresas multinacionales podrán ser receptivas al objetivo de aumentar las exportaciones de productos industriales definido por el país anfitrión, en los casos en que su establecimiento en ese país se hubiese decidido teniendo en cuenta el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la existencia de materia prima abundante, mano de obra barata y una ubicación privilegiada. Pero la actitud de la empresa matriz podrá ser por completo diferente en los casos en que —como sucedió en Brasil y en los países más grandes y más industrializados de América Latina— la creación de filiales en cierto país derivó de la necesidad de conservar (o conquistar) un mercado importante que, en el marco de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, quedaría vedado a las empresas que no estuviesen instaladas en el país en cuestión.

En estos casos, la empresa multinacional decide instalarse con la finalidad de producir esencialmente (o en exclusiva) para el mercado interno de ese país, y no será fácil que las decisiones de política económica del país anfitrión "convenzan" a la empresa matriz de que deben alterar una estrategia definida en función de sus intereses globales, evaluados a escala mundial, los que podrían sobreponerse a las ventajas relativas resultantes de los bajos costos de producción y/o de diversos subsidios e incentivos concedidos por el gobierno para promover las exportaciones.

Estas consideraciones cobran aún mayor fuerza en los casos en que las exportaciones de las filiales de empresas multinacionales constituyen un simple *comercio cerrado*, lo cual quiere decir que la política de promoción de las exportaciones sólo tendrá éxito en la medida en que consiga interesar a la matriz en el aumento de sus compras —o de las compras de otra(s) de sus filiales— de bienes producidos por la filial instalada en el país considerado.

Pero es claro que, desde el punto de vista de la oferta, tanto la teoría del comercio internacional como el principio fundamental de las ventajas relativas poco tienen que ver con las situaciones a las que nos hemos referido. En este aspecto, la atención debe dirigirse mucho más hacia la demanda, es decir, debe centrarse en el análisis de los factores que puedan determinar la decisión de una gran empresa multinacional, en el sentido de comprar (o no) productos de una filial, factores que no se reducen al precio, la calidad u otras características de la oferta.

Es cierto que varios países subdesarrollados, incluidos los latinoamericanos, han adoptado una legislación que obliga a las empresas multinacionales instaladas en ellos a obtener, por medio de la exportación, divisas que por lo menos sean suficientes para cubrir los cargos financieros en moneda extranjera creados por ellas. Pero el problema consiste en saber si el gobierno tendrá fuerza para aplicar las sanciones previstas en caso de que no se cumplan las metas de exportación. Si se sanciona la insatisfacción de ciertos resultados mínimos en términos de la exportación, consistentes por ejemplo en la reducción de la parte que puede venderse en el mercado interno del país anfitrión (una cláusula muy frecuente), ello significará una reducción en la producción y el empleo, y es posible que el gobierno no esté dispuesto a pagar este precio político. En otros casos, las multinacionales podrán aceptar el compromiso de exportación sólo si el gobierno garantiza que no aumentarán los salarios, o que no habrá huelgas, o que el control de la subsidiaria establecida en el país en cuestión pasa por completo a la empresa matriz. En otros casos, las empresas multinacionales podrán movilizar fuerzas políticas capaces de impedir cualquier sanción...

De esta manera, es evidente que la implantación de una política de promoción de las exportaciones está sujeta a condiciones que escapan por completo a la lógica de las ventajas relativas. Después de todo, la estrategia exportadora logra sus objetivos sólo cuando encaja en la "racionalidad" inherente a la estrategia global de las multinacionales, por lo que se refiere a las tasas de beneficio o a sus planes de expansión.

Y la realidad parece darle la razón a Constantín Vaitsos, uno de los más apreciados estudiosos de las empresas multinacionales, cuando afirma: "no es posible que las empresas transnacionales contribuyan en medida significativa, por lo menos a mediano plazo, a una nueva distribución de las actividades industriales a escala mundial, por medio de grandes exportaciones originadas en los países de menor desarrollo".¹⁵⁰

*La "redistribución mediadora" y el desarrollo del "tercer mercado".
Las contradicciones del "capitalismo imitativo"*

Vimos antes que el objetivo primordial de la estrategia de exportación implantada a partir de 1968 no fue el aumento de la demanda efectiva. Tanto los responsables de la política económica como (muchos de) los críticos del "milagro brasileño" entendían en general que el gran problema para el funcionamiento del modelo residía en la escasez de divisas para el pago de las importaciones y los cargos de la deuda.

Por lo que se refiere al estrangulamiento que podría derivar de la reducida dimensión del mercado interno, se entendía que se trataba de un problema fácilmente superable dentro de la lógica del modelo. Es cierto que el "estilo de desarrollo" adoptado en Brasil llevaba consigo un alto grado de concentración del ingreso. Sin embargo, incluso algunos autores, para quienes la concentración excesiva del ingreso acaba en general por transformarse en un factor de estancamiento de la economía (debido a la estrechez del mercado constituido por el reducido grupo de privilegiados), creen que tal situación no existía en Brasil.

Por otra parte, la gran dimensión del sector público permite que la política económica pueda en él garantizar una relativa estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía. Por último, la gran dimensión de la población brasileña en términos absolutos permite que incluso una minoría poseedora de ingresos elevados constituya, aun así, un mercado amplio en suficiente medida como para garantizar la continuidad de la acumulación de capital y de la expansión de las empresas de los sectores "dinámicos".¹⁵¹

No hay duda de que las estructuras productivas en las que se basó el desarrollo del capitalismo brasileño a partir de mediados de la década de los cincuenta impulsaron el desarrollo de actividades nuevas que proporcionaron ingresos relativamente elevados a un conjunto de técnicos, ingenieros, analistas, funcionarios administrativos y otras profesiones apreciadas por su inserción en la estructura productiva y, por reflejo, en la escala social. Así empezó a surgir una nueva clase media, cuyas aspiraciones tomaban como modelo el comportamiento y los patrones de consumo de la gran burguesía brasileña y las "clases medias altas" (ciertas profesiones liberales, altos funcionarios, empresarios medios), la minoría (en conjunto, cerca de 5% de la población total) que alimenta el proceso de diversificación y refinamiento del consumo.

Mientras tanto, el régimen militar impulsó el crecimiento de estas nuevas clases medias y de sus ingresos, no sólo con el objetivo de ampliar el mercado para los bienes de consumo duraderos más "modernos" y más caros, sino también con el propósito de consolidar y desarrollar su base de apoyo político.¹⁵² Después del cambio de 1967, se incluye, además, la preocupación especial de los responsables de la política económica por intensificar la *redistribución mediadora* que se venía registrando, con el fin de alimentar la *tercera demanda* (el *tercer mercado*), de cuyo comportamiento dependía, si no la continuidad del modelo, por lo menos el éxito de la nueva política económica, empeñada en la obtención de elevadas tasas de crecimiento económico a corto plazo.¹⁵³

Al servicio de esta redistribución negativa del ingreso se encontraban, como ya vimos, la *política de corrección monetaria* y la *política selectiva de inflación administrada*, incluyendo un conjunto de medidas, adoptadas en el campo fiscal y en el campo financiero, que trataban de proporcionar un trato privilegiado al reducido núcleo de perceptores de beneficios e intereses, los mayores beneficiarios de la redistribución del ingreso ocurrida entre 1960 y 1970.¹⁵⁴

Los incentivos en los que se basaban tales medidas comenzaron a utilizarse para atraer el ahorro destinado a inversiones prioritarias en el Nordeste, pero en breve pasaron a funcionar como un instrumento destinado a volver más atractiva (para la minoría en condiciones de hacerla) la colocación del ahorro en el mercado de capitales.

Por una parte, los ingresos utilizados en la adquisición de títulos de la deuda pública, letras inmobiliarias y ORTN (todos ellos cubiertos por la corrección monetaria) pueden deducirse de la base gravable de las personas físicas sujetas al Impuesto al Ingreso, hasta la mitad de tales ingresos. Por otra parte, una vez calculado el impuesto, la ley autoriza la deducción de una parte (hasta 12%) del impuesto que deben pagar las personas físicas o las personas colectivas gravadas, cuando su monto sea colocado en intermediarios financieros que utilicen tales depósitos en la adquisición de acciones de empresas (públicas o privadas) que reúnen ciertos requisitos,¹⁵⁵ pudiendo alcanzar estas deducciones 50% de las sumas utilizadas en la adquisición de acciones del BNH y 25% de las sumas utilizadas en la compra de acciones del Banco del Amazonas.

Bajo estas condiciones, prácticamente todos los contribuyentes sujetos al impuesto sobre el ingreso pasarán a ser poseedores de títulos financieros, que les proporcionan una situación patrimonial más sólida, una mayor protección ante la "usura" de la inflación y elevados ingresos provenientes de su participación en los beneficios de las empresas del sector "dinámico".¹⁵⁶ Si tomamos en cuenta que el número de personas físicas sujetas al Impuesto al Ingreso se aproximaba en 1969 a 1 200 000, y si agregamos a este número el de los familiares, tendremos cerca de cinco millones de personas (el núcleo privilegiado que corresponde, sensiblemente, a 5% de la población brasileña).

Es evidente que los estratos de ingresos medios, que no tienen capacidad de ahorro, no pueden beneficiarse de las exenciones y los incentivos fiscales antes mencionados, de modo que, en términos proporcionales, el mayor peso del Impuesto al Ingreso recae sobre ellos.

De ahí que, a pesar de la existencia de un sistema fiscal de tasas progresivas, del mejoramiento de la recaudación y de las proclamadas tentativas de combate a la evasión fiscal, se haya acentuado el carácter ya fuertemente regresivo del sistema fiscal brasileño y se han acentuado los efectos de la redistribución negativa del ingreso, resultante de tal sistema.¹⁵⁷

Esta orientación en el campo de la política fiscal no puede desligarse de la política relativa al sector financiero. En efecto, luego de una primera fase, iniciada en 1965, que —como vimos— en esencia trataba de asegurar condiciones propicias para una mayor expansión y diversificación del acceso al crédito por parte del Estado y de los sectores capitalistas "dinámicos", puede decirse que en 1968 se inicia una segunda fase, orientada sobre todo hacia la reestructuración y la activación del mercado de capitales.

Se trataba ahora de facilitar la circulación del excedente (el ahorro de las familias y los beneficios no distribuidos de las empresas) y su centralización en los sectores definidos como prioritarios, atrayendo recursos para su aplicación en títulos, que para unos representaban un aumento de in-

gresos y para otros significaba la posibilidad de expansión o de control de otras empresas o sectores de la economía.

En este marco se definirán nuevas condiciones para el funcionamiento de la Bolsa y para la creación y el funcionamiento de *bancos de inversión*. Estos bancos, autorizados para recibir depósitos a plazo protegidos por la corrección monetaria, aplican después el ahorro así recaudado en la suscripción de acciones de otras empresas, las que luego colocan en la Bolsa, controlando así este "negocio" en estrecha conexión con el gran capital monopolista.¹⁵⁸

Al mismo tiempo, se adoptaron medidas tendientes a incrementar el papel de los *intermediarios financieros*, que podían facilitar la movilización del ahorro de gran número de interesados que no conocen las reglas del juego de la Bolsa, ofreciendo al mismo tiempo un bajo coeficiente de riesgo, una remuneración media elevada y una gran liquidez.¹⁵⁹

Anunciadas como medidas encaminadas a mejorar la eficiencia de la utilización de los capitales disponibles y a aumentar sustancialmente la tasa real del ahorro interno, estas medidas —en las que se basa el desarrollo del capital financiero en Brasil a partir de 1969— no lograron aumentar la tasa de ahorro-inversión de la economía. En cambio, se creó un clima de gran especulación bursátil, alimentado en gran parte por la actuación de los bancos de inversión que, al retardar la colocación de las acciones suscritas en la Bolsa, provocan una situación de escasez artificial que se traduce en la elevación de las cotizaciones sin ninguna conexión con los dividendos que podrían propiciar. Esta euforia especulativa —y las elevadísimas ganancias obtenidas en las operaciones de lanzamiento de acciones y la especulación desenfrenada a su derredor— provocó un ambiente de optimismo que favorecía a los "negocios" pero no tenía ninguna correspondencia con la salud efectiva de la economía, ni siquiera con la emisión de acciones nuevas.¹⁶⁰

Tales medidas cumplirían su objetivo final de fortalecer la estructura monopólica de la economía brasileña, acentuando aún más la centralización del capital en beneficio de los sectores "dinámicos" y progresiva internacionalización de los principales sectores de la economía.

Por último, daremos cuenta del esfuerzo que se realizó para incrementar el crédito al consumo, mediante la difusión del sistema de ventas en abonos. Éste fue, sin duda, un importante factor de la *expansión vertical del mercado*, es decir, de la captación para el mercado de bienes de consumo duraderos más refinados y de más elevado precio unitario de un abanico relativamente amplio de consumidores que, no formando parte del núcleo del 5% más rico, reciben ingresos bastante superiores a la media brasileña y cuya demanda de bienes de consumo duraderos es (mucho) menos elástica en relación con los precios que en relación con las condiciones de pago (en particular el monto del abono mensual, que no sólo depende del precio del bien y de la tasa de interés sino también del plazo de pago autorizado).¹⁶¹

Con el fin de facilitar el acceso al crédito al consumo, para un gran número de consumidores, y de captar ahorro popular para el financia-

miento del consumo de bienes duraderos, se desarrollaron las instituciones parabancarias especializadas en el crédito al consumo, se ampliaron los plazos de pago en las ventas en abonos y se estimuló la formación de consorcios de consumidores.

Y lo cierto es que los empréstitos de las sociedades financieras a los compradores de bienes de consumo duraderos, que en 1966 representaban cerca de 8% del total de préstamos otorgados al sector privado, aumentaron esta participación a 9.8% en 1970 (igualando el monto de los préstamos otorgados por las instituciones dedicadas al fomento del desarrollo económico) y a casi 13% en 1972.¹⁶²

Como resultado de esta política, la deuda interna proveniente de las ventas en abonos subió considerablemente: tan sólo en 1970 aumentó cerca de 50% en relación con el año anterior, alcanzando un volumen global correspondiente a cerca de 4% del PIB.¹⁶³

Pero es evidente que —además de la verificación elemental de que la capacidad de endeudamiento de las personas tiene límites en lo referente al financiamiento del consumo— este endeudamiento tiene un costo, que no se cubre con un flujo de ingreso real derivado del propio endeudamiento, ya que se trata de deudas contraídas para financiar el consumo y no para financiar alguna inversión productiva. Ese costo alimenta la prosperidad de una sólida red de intermediarios financieros y se paga, en buena parte, por medio del alza en los precios, la que por una parte, garantiza elevados niveles de ingresos a los empresarios y a quienes, pudiendo ahorrar por disponer de un alto nivel de ingresos, tienen acceso a la propiedad de acciones y de títulos indizados y, por otra parte, "expropia" una parte de los rendimientos reales de la gran masa de los trabajadores asalariados.

Pero hay otros costos, tal vez más relevantes, inherentes a una economía como la brasileña. Desde luego, podrá decirse que se trata de una economía profundamente dependiente de la acción del Estado con el fin de adaptar el perfil de la demanda a la estructura productiva y a la oferta del sector "dinámico". Y, de modo evidente, se trata de una economía atrapada en la contradicción, patente en la necesidad de desviar una parte sustancial de los beneficios de su función "normal" en el capitalismo, que es la de alimentar nuevas inversiones, para afectar la creación de un flujo de gastos de consumo de bienes de lujo cuya expansión es exigida por el *estilo de desarrollo* implantado, un desvío que puede transformar el *financiamiento del consumo* en un factor que limita la posibilidad de obtener los recursos financieros necesarios para el *financiamiento de la inversión en la esfera productiva* o que obliga a recurrir, para este efecto, a medios de financiamiento inflacionarios.

En términos sociales, es evidente que ese desvío de fondos hacia el financiamiento de consumos de lujo en países con un nivel de vida bajísimo equivale a un desperdicio del *excedente potencial*¹⁶⁴ que, en otras condiciones, podría utilizarse en inversiones que crearán más empleos y ampliarán la capacidad de producción de bienes adecuados para la satisfacción de las necesidades fundamentales de gran parte de la población.

Los consumos conspicuos de las antiguas clases dominantes (rurales o de extracción rural) eran relativamente baratos en términos del costo de oportunidad, ya que en esencia se traducían en numerosos sirvientes, residencias lujosas, grandes banquetes —lo que significa el consumo de factores relativamente abundantes y sin muchos empleos alternativos. Ocurre de otro modo con la satisfacción de los *consumos opulentos* de hoy (automóviles de lujo, barcos de recreo, aviones particulares, televisores y aparatos electrónicos muy refinados, sistemas de aire acondicionado, etc.), los que, además de su elevado coeficiente de importación, exigen mucho capital (ya sea en las estructuras de producción, ya en la preservación de un aparato institucional adecuado, complejo y dispendioso: red de carreteras y autopistas, red de comercialización y asistencia técnica, diseño y publicidad, inversiones en refinerías y gasolineras, etc.), y absorben fuerza de trabajo y capacidad empresarial altamente calificadas, que son "factores" escasos en los países subdesarrollados.

Puede afirmarse entonces que, en tales condiciones, el financiamiento del consumo de la minoría rica (ya sea de manera directa o debido a las opciones de inversión que implica) es un obstáculo para el aprovechamiento de gran parte del *excedente real* y la movilización del *excedente potencial* para el financiamiento de inversiones socialmente correctas.¹⁶⁵ Por tal razón, podrá concluirse que es muy elevado el *costo social* exigido por la satisfacción de los patrones de consumo de las actuales clases dominantes, una satisfacción que es, a su vez, una condición necesaria para el funcionamiento de un *capitalismo imitativo*, organizado a semejanza de las "sociedades de consumo" de la(s) metrópoli(s).

*La función estratégica de la política salarial
en el proceso de acumulación capitalista
del "milagro brasileño"*

Vimos antes que, hasta mediados de los años cincuenta, el financiamiento del proceso de industrialización quedaba asegurado por la acción del gobierno —en una coyuntura caracterizada por la mejoría de los términos de intercambio—, en el sentido de que reducía los costos de los equipos importados (sobre todo por medio de la política cambiaria que permitió reducir a cerca de la mitad el costo real de los capitales fijos, lo que estimuló desde entonces la utilización de una tecnología intensiva en capital) y de que concedía auténticos "subsidios" a las industrias sustitutivas de importaciones (en especial mediante la concesión de préstamos a tasas de interés negativas), lo que permitió que tales industrias obtuvieran beneficios satisfactorios a pesar de que trabajaban con un gran margen de capacidad ociosa.

Desde mediados de los años cincuenta hasta 1962, con el progresivo deterioro de los términos de intercambio y las crecientes dificultades en la balanza de pagos, el crecimiento económico brasileño se financió, por una parte, mediante políticas abiertamente inflacionarias, en particular por medio de la creación de moneda para cubrir los gastos públicos y los déficit presupuestarios derivados de las exigencias financieras de los espectacula-

res programas de obras públicas implantados por el gobierno (construcción de Brasilia, apertura de una red nacional de carreteras y autopistas, etc.), con el fin de garantizar un flujo autónomo de inversión y asegurar un vasto mercado para importantes sectores de la actividad industrial, adecuando al mismo tiempo las vías de comunicación a las exigencias de la nueva y todopoderosa industria automotriz. Y, por otra parte, también se financió con los recursos provenientes de las inversiones directas extranjeras (en función de una política de atractivos ofrecidos a las empresas multinacionales) y por medio de los financiamientos obtenidos mediante el endeudamiento externo.

Con el cambio ocurrido en 1964, la política salarial adquirió una posición de primer plano en el conjunto de la política económica, primero como instrumento de la "política de estabilización" implantada en el marco del PAEG y después, cada vez más, como un medio para el incremento de los beneficios del capital, en el supuesto de que sólo de este modo sería posible crear en el país (una parte de) el ahorro necesario para financiar la acelerada expansión de la economía sin recurrir sistemáticamente a medios de financiamiento inflacionarios.

También vimos que los gobiernos militares no descuidaron la movilización de otros medios de financiamiento, mediante reformas fiscales, reglamentación del mercado de capitales e institucionalización de programas de ahorro forzado (primero el FGTS, después el PIS y el PASEP),¹⁶⁶ por medio de la atracción de la inversión extranjera y una gran utilización del endeudamiento externo.

Con la continuación del resurgimiento de la actividad económica, iniciado en 1968, en breve se agotaría la capacidad de producción ociosa heredada del periodo de depresión y pronto se constataría la necesidad y la posibilidad de aumentar la producción de bienes de producción, ya fuese por la necesidad de renovar el capital fijo depreciado y no sustituido durante los años de 1963 a 1967, o bien en virtud de las nuevas inversiones estimuladas por la coyuntura favorable. Pero el aumento de la productividad de bienes de producción exige, como es natural, además de la existencia de una capacidad productiva adecuada, que una parte correspondiente del ingreso total se sustraiga al consumo (se ahorre).

Las condiciones económicas, sociales y políticas no eran las adecuadas como para que pudiera contarse con la inflación en el sentido de obtener un considerable volumen de ahorro forzado a costa de la reducción, por esa vía, del poder de compra de los trabajadores y de la gran masa de la población. La política de *control de los salarios* asumió, en este contexto, una importancia fundamental.

Junto con la *política de corrección monetaria*, la del control salarial constituyó una pieza importante de la política de control y reorientación de la inflación, no sólo impidiendo el desencadenamiento de la espiral de precios-salarios-precios, sino también asegurando el funcionamiento de la política monetaria sin caer en la situación de inflación con recesión que se observara todavía en el primer trimestre de 1967. Por otra parte, propició costos muy bajos y beneficios muy elevados para las empresas,¹⁶⁷ posibili-

tando el aumento de la inversión mediante el autofinanciamiento, y permitió la reducción de los gastos de la Administración Pública, liberando recursos para el financiamiento de la inversión pública en infraestructuras proveedoras de economías externas al sector productivo.

Erigiendo el crecimiento del PNB a corto plazo, y no el incremento del bienestar de la población, en criterio del éxito de su política, los responsables del "milagro brasileño" acentuaron la represión sobre la actividad sindical y la acción política de los trabajadores y utilizaron la subestimación sistemática y deliberada de la *inflación residual* y del aumento de la productividad en la aplicación de la fórmula legal del reajuste salarial como arma privilegiada de la política del *garrote salarial*.

A partir de 1967 se reformaron los mecanismos destinados a garantizar que no se realizarían aumentos salariales superiores a los permitidos por la aplicación de la fórmula de reajuste impuesta legalmente por medio de la penalización de las empresas que concedieran, por voluntad propia, aumentos superiores a los límites legales: las empresas que lo hicieran no podrían solicitar al CIP el aumento de los precios de sus productos, lo que significa que no podrían trasladar a los precios los aumentos de los costos salariales.¹⁶⁸

Por lo demás, las alteraciones introducidas en la fórmula antes mencionada fueron poco significativas, a pesar del periodo de expansión económica iniciado en 1968. La base de los cálculos ya no sería el salario real medio efectivamente vigente en los 24 meses anteriores, sino el salario real (más elevado) que se habría verificado si la inflación efectiva hubiese sido igual a la inflación proyectada (más baja). Por otra parte, a partir de 1968, comenzó a fijarse el suplemento que se entregaría a título de compensación por los incrementos de la productividad, un factor que estaba previsto en la ley pero no se había tomado en cuenta para el cálculo de los salarios antes de 1967.¹⁶⁹

En 1966 y 1967, el gobierno fijó la tasa de inflación prevista, para efectos de la aplicación de la fórmula de reajustes salariales, en 25% y 10%, respectivamente, fijándose la inflación efectiva en tasas de 45% en 1966 y 30% en 1967. Como esta diferencia ni siquiera era corregida *a posteriori*, es evidente que la pérdida del poder de compra se iba acumulando año tras año.¹⁷⁰ Con la alteración introducida en 1967, los trabajadores continúan sin ser compensados, al final de cada periodo, por la pérdida del poder de compra resultante de la diferencia entre las previsiones adoptadas acerca de la inflación futura y el alza efectiva de los precios. De ahí que la aplicación de la fórmula continuara implicando, si bien ahora en menor escala, la disminución del poder de compra de los salarios, resultante de la diferencia entre la inflación prevista y la inflación efectiva, sólo evitando que la diferencia observada al final de cada periodo continuara produciendo efectos en el(los) periodo(s) siguiente(s). Este "truco" hace de la diferencia entre la tasa inflacionaria (fijada por el gobierno), utilizada en los cálculos de las actualizaciones salariales, y el aumento efectivo del costo de la vida, el factor principal del *garrote salarial* proseguido por "medios legales".¹⁷¹

A este recurso debe agregarse, por otra parte, el de la fijación de las tasas de aumento de la productividad pertinentes para el cálculo de los reajustes salariales en valores bastante menores que los aumentos efectivos de la productividad media por trabajador.¹⁷²

Dentro de la lógica del *estilo de desarrollo* característico del "capitalismo imitativo", el aumento de los salarios se percibía sólo como un aumento de los costos que debía evitarse, ya que de tal aumento no derivaba siquiera alguna contrapartida en términos del incremento de la demanda, puesto que la gran masa de los trabajadores asalariados no integra —por lo menos no en medida relevante— el núcleo de los compradores de los bienes de consumo de lujo producidos por las "industrias dinámicas". Por otra parte, el aumento de los ingresos elevados (o del crédito) de quienes integran la demanda dirigida hacia estas industrias asegura la renovación de la demanda sin que las empresas sientan la necesidad de convertir en una baja de los precios los incrementos de la productividad, sobre todo porque el mercado interno continúa protegido contra la competencia externa y las exportaciones están generosamente subsidiadas. Así se explica que los aumentos de la productividad de los "sectores modernos" de la economía se traduzcan casi por completo en aumentos de los beneficios de los dueños del capital.

Los mejores especialistas no vacilan en afirmar que el excedente extraído de los trabajadores brasileños ocupados en actividades urbanas alcanzó proporciones igualadas con dificultad en los últimos decenios en cualquier país de América Latina, privándolos de los beneficios producidos por los enormes aumentos de la productividad y el acelerado crecimiento del PNB, que caracterizaron al "milagro brasileño".¹⁷³

Prosiguiendo y acentuando una tendencia que se viene registrando desde los últimos años de la década de los cincuenta, los salarios mínimos reales casi siempre han bajado, y en los años en que se registró algún aumento, éste quedó siempre muy por debajo del aumento de la productividad.¹⁷⁴ El análisis de la evolución del poder de compra del salario mínimo es importante en particular porque una gran parte de los trabajadores brasileños ganan el salario mínimo o poco más, mientras que los trabajadores agrícolas y ciertas categorías de trabajadores autónomos no obtienen siquiera un ingreso igual al salario mínimo.¹⁷⁵

La situación mejora un poco si se consideran los salarios medios reales, en virtud del aumento de los salarios de los gerentes y los técnicos de nivel superior. Aun así, entre abril de 1967 y abril de 1971 los salarios medios reales de los trabajadores urbanos aumentaron apenas 12%, mientras que los incrementos de la productividad aumentaban a más del doble. Considerando sólo los salarios medios reales de la industria, el aumento registrado en el mismo periodo se aproximó a 19%, pero la productividad del sector aumentó 32% al año.¹⁷⁶

En términos globales, es obvio que la política del *garrote salarial* se tradujo en un violento sacrificio de los ingresos del trabajo en favor de los ingresos del capital.¹⁷⁷

Pero esta política benefició también al Estado capitalista brasileño. En efecto, el *garrote salarial* (que incidió pesadamente sobre los trabajadores de la Administración Pública) y los programas de ahorro institucionalizados a partir de 1967 (FGTS, PIS, PASEP) liberaron recursos financieros los cuales permitieron al Estado financiar la inversión pública, que propiciaba insu- mos baratos y de economías externas para el sector "multinacional" de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y creadoras de nuevos empleos en las áreas urbanas. Por lo que se refiere al sector "dinámico", la inversión pública creó condiciones de costos bajos y beneficios elevados; en relación con el sector "nacional" de las industrias productoras de bienes de consumo corriente, la inversión pública permitió el aumento de la masa salarial que ayudó a reducir los riesgos de una crisis generalizada en el sector, para el que una reducción de los salarios reales representa una baja en los costos, pero también una reducción de la demanda dirigida hacia los bienes producidos por el sector.¹⁷⁸

Por cierto, el aumento de los beneficios de las empresas condujo en alguna medida al aumento de la inversión productiva. De todo modos, como vimos antes, los coeficientes de ahorro-PNB (PNB e inversión) no alcanzaron los valores que podrían esperarse en vista de una concentración tan marcada del ingreso en favor de la reducida minoría de los preceptores de ingresos de capital. Como vimos también, la utilización del "ahorro externo", fundada en la insuficiencia del ahorro interno, fue uno de los vectores más determinantes de la política económica del "milagro brasileño".

Sin embargo, una parte de tales beneficios se desvió hacia la especulación —que propiciaba nuevas ganancias a corto plazo— y otra parte fue a alimentar a las instituciones especializadas en la concesión de crédito al consumo, ya que, como vimos, los títulos respectivos ofrecen tasas de interés bastante elevadas y están protegidos por la corrección monetaria.

Pero la política del *garrote salarial* se reflejó por otra vía a nivel de la distribución del ingreso y de la (consiguiente) conformación de cierto perfil de la demanda. Aceptando que el aumento de la masa salarial esté limitado por el aumento de la productividad del trabajo en su conjunto, es evidente que una política salarial que impone, a la gran masa de los trabajadores, remuneraciones cuyo aumento queda por debajo del aumento de los incrementos de la productividad, permite que las empresas dispongan de una mayor parte del fondo de salarios para pagar sueldos elevados (y diversas gratificaciones) a los gerentes y los técnicos colocados en los estratos superiores de la jerarquía empresarial, los que integran el mercado de "tipo europeo" cuyo poder de compra interesa a las industrias "dinámicas".¹⁷⁹

La ampliación del abanico salarial interviene, de este modo, como un complemento de la regresividad en el ámbito de la distribución funcional del ingreso.¹⁸⁰

El "garrote salarial" y el carácter "excluyente" del modelo brasileño de desarrollo

Así pues, creemos que la política salarial debe considerarse como pieza clave en el contexto del proceso de acumulación capitalista durante el periodo del "milagro brasileño", y como un factor que influye en la conformación de una demanda adecuada a las estructuras productivas y al estilo de desarrollo en que se basó el "milagro".¹⁸¹ Como antes vimos, tal política contribuyó al aumento de los ingresos de la pequeña minoría de receptores de ingresos de capital. También hizo posible el aumento de los ingresos y las regalías de una nueva capa social que se benefició de la política de ensanchamiento del abanico salarial. Incluso posibilitó una captación de excedentes que permitió el impulso del crédito al consumo, destinado a facilitar el acceso de nuevos grupos de las clases medias al mercado de los bienes de consumo duraderos.

Es cierto que la política salarial no se hace sentir para el 40% más pobre de los brasileños, una fracción constituida en general por las poblaciones que, hasta ahora, casi no se han visto beneficiadas por la industrialización y el crecimiento económico de los últimos decenios. Pero no hay duda de que el mantenimiento de una gran parte de la población a un nivel de ingreso tan bajo, sólo se comprende en la lógica de un *estilo de desarrollo excluyente* que exige la violencia del *garrote salarial* para rechazar un desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población y para voltear la cara a la consiguiente ampliación del mercado interno.

Es cierto que la política salarial afectó esencialmente a los asalariados urbanos que integran, en la escala de los ingresos, el 30% que sigue al 20% más rico. Pero creemos que la baja en el poder de compra de este importante grupo social llevó consigo el deterioro del nivel de ingresos de muchos de quienes trabajan por cuenta propia y contribuyó al aumento del número de habitantes de las grandes ciudades ocupados en actividades marginales porque no encuentran un empleo regular en virtud de la atrofia del crecimiento de las industrias que emplean mayor cantidad de mano de obra.

Por todo esto, entendemos que la política salarial se encuentra en la base de una estructura de ingresos del tipo de *Bélgica en la India* —un pequeño islote de privilegiados con un nivel de ingreso per cápita (muy) elevado en medio de un océano de personas con un nivel de ingresos per cápita muy bajo—,¹⁸² de modo que no puede dejar de considerarse como un factor relevante de la acentuada concentración del ingreso que se observa en Brasil, bajo una perspectiva de distribución personal del ingreso.¹⁸³

El cuadro siguiente nos da una idea del grado de concentración del ingreso en Brasil y de su evolución desde 1960 hasta mediados de los años setenta, un periodo que abarca el lapso del "milagro brasileño".¹⁸⁴

*Distribución del ingreso por estratos de la población
(porcentaje)*

	1960	1970	1972	1976
1% más rico ^a	11.7	17.8		
5% más rico ^b	27.3	36.3		39.0
10% más rico	38.9	48.3	50.6	
20% más rico ^c	54.5	63.2	66.6	67.0
30% siguientes ^d	27.8	23.1	21.5	
90% más pobres	61.1	51.6	49.4	
80% más pobres ^e	45.5	36.8	33.4	33.0
50% más pobres	17.7	13.7		11.8
40% más pobres ^f	11.2	9.0	7.0	

^a Comprende a la burguesía.

^b Además de la gran burguesía, también comprende lo que los autores llaman las clases medias altas (ciertas profesiones liberales, altos funcionarios, empresarios medianos).

^c Abarca, a *grosso modo*, las clases medias y altas, urbanas y rurales.

^d Integrado, a *grosso modo*, por la gran masa de asalariados urbanos.

^e Incluye a los operarios, funcionarios públicos, empleados de los servicios urbanos tradicionales, campesinos y *marginados* de la sociedad industrial.

^f Abarca esencialmente a los trabajadores rurales, pero también a los *marginados* de los centros urbanos.

En 1960, Brasil tenía una de las distribuciones de ingreso más desiguales en el mundo. Esta característica se acentuó durante los años sesenta y continuó haciéndolo a lo largo de todo el periodo del "milagro brasileño". En 1970, la parte del ingreso nacional recibida por 1% más rico fue superior a la parte recibida por 50% más pobre de los brasileños; en 1976, 5% más rico de los brasileños recibió una parte del ingreso nacional correspondiente a más del triple de la porción recibida por la mitad más pobre de la población brasileña.¹⁸⁵

Ésta es, sin ninguna duda posible, una de las caras (tal vez incluso la más auténtica) del "milagro brasileño". Y no es sorprendente que ésta sea el arma más terrible entre las utilizadas por los críticos del "modelo brasileño de desarrollo".

Ciertos autores y la bibliografía de inspiración oficial han tratado de sostener la idea de que los negativos resultados alcanzados en lo referente a la distribución del ingreso han sido compensados por ciertos programas de *redistribución indirecta*, en cuyo ámbito se incluyen el PIS, el PASEP y otros programas presentados como inspirados por intenciones redistributivas,¹⁸⁶ el programa de construcción de habitaciones sociales y las políticas seguidas en el campo de la salud y la educación.

Pero lo cierto es que el PIS está lejos de ser financiado con recursos provenientes sólo del capital. Inicialmente, su financiamiento es resultado, sobre todo, de la renuncia, por parte del Estado, a una parte de la recaudación de los impuestos que gravan el consumo. En estas condiciones, admitiendo que todas las recaudaciones a las que renuncia el Estado son

depositadas por las empresas en el fondo de inversiones que integra el PIS, se trata sólo de una transferencia del conjunto de los consumidores a una parte de ellos (los beneficiarios del PIS).

Con el transcurso del tiempo, el fondo pasa a ser financiado parcialmente a costa de los beneficios. Pero lo cierto es que las empresas pueden deducir las cantidades que depositan a nombre de los trabajadores de la base gravable del Impuesto al Ingreso.¹⁸⁷ El aumento en el costo de la fuerza de trabajo resultante del PIS siempre implica cierto riesgo de provocación de una reducción del volumen de empleo, sin que los trabajadores asalariados se beneficien de ningún aumento significativo de sus rendimientos corrientes (en 1971, los intereses que podían corresponder a cada trabajador en el ámbito del PIS no pasaban de un dólar por año, estimándose que, cuatro años después, pueden llegar a seis dólares por año y por trabajador). Por último, debe señalarse que el programa de distribución de los beneficios del PIS tiene un sentido contrario al de un *equalizing negative income tax*: los trabajadores más beneficiados son precisamente los mejor pagados. En tales condiciones, el PIS es un mero complemento de los esquemas generales de seguridad social, sin efectos redistributivos dignos de mención.¹⁸⁸

Por lo que se refiere al programa de vivienda social, ya vimos que se basa en la acción del BNH, alimentado en gran parte por los medios financieros del FGTS, que es uno de los esquemas de ahorro forzado a que quedaron sujetos los trabajadores brasileños, con consecuencias negativas en términos de la redistribución del ingreso.

Concediendo crédito abundante y en buenas condiciones a las empresas de construcción civil, el BNH les permitió reducir la duración de las obras, disminuyendo el ciclo del capital y reduciendo los costos. Pero la realidad muestra que la acción del BNH no mejoró significativamente la situación habitacional de la gran mayoría de la población brasileña. Por otra parte, la experiencia enseña que los fondos del BNH, en lugar de financiar esencialmente la construcción de casas para familias de bajos ingresos, han sido usados para financiar la construcción de viviendas destinadas a las clases medias y altas y a la infraestructura urbana exigida por la forma de vida de los ricos. El ahorro forzado de los trabajadores acaba por ser utilizado en el financiamiento de proyectos que interesan sobre todo a las clases de ingresos más altos. Así, la redistribución del ingreso por medio de tal programa de construcción de viviendas no tuvo, como sería de esperarse, ningún resultado positivo.¹⁸⁹

También en el campo de la educación, las opciones políticas son clarísimas y los resultados notorios. A nivel gubernamental se defiende expresamente la concesión de la prioridad a la universidad, justificándose tal opción a partir de las indicaciones del mercado.¹⁹⁰ Esto significa que las opciones del gasto público fueron determinadas también aquí por la idea de adecuar las estructuras de la enseñanza a las exigencias de un aparato productivo orientado en esencia hacia la producción de bienes de lujo, muy refinados y exigentes desde el punto de vista tecnológico.¹⁹¹

La satisfacción de la *necesidad básica* de combatir el analfabetismo y ofrecer a todos los niños en edad escolar un programa de enseñanza obligatoria y gratuita se posterga debido a la prioridad otorgada a las universidades (*consumo de lujo* inaccesible para casi toda la población). A semejanza de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos (a excepción de Cuba y, recientemente, en Nicaragua), no se estableció en Brasil un sistema universal, obligatorio y gratuito de enseñanza básica orientado hacia la erradicación del analfabetismo. Ello representaría una importante contribución para lograr la integración social de las poblaciones, y para obtener un aumento de la productividad en todos los sectores de la economía y en especial en los más "atrasados", al mismo tiempo que permitiría un considerable aumento del ingreso medio de la gran mayoría de los trabajadores menos calificados y más mal pagados.

Tal definición de las prioridades revela manifiestamente una opción de clase consonante con las bases sociales de apoyo político a los gobiernos que la practican e implica resultados negativos desde el punto de vista de la redistribución, lo cual encaja a la perfección con la política de concentración del ingreso practicada por los gobiernos militares.

En efecto, las familias ricas pueden pagar sin dificultad la educación de sus hijos, a nivel primario y secundario, en *buenas* escuelas particulares (a veces financiadas por el Estado, en nombre de la libertad de enseñanza y el derecho de las familias de educar a los hijos de acuerdo con sus propias opciones). Es por ello que los poderes públicos pueden descuidar el financiamiento de las *malas y escasas* escuelas públicas, destinadas a los niños pobres (mejor dicho: a la reducida porción que, a pesar de todo, tiene la suerte de asistir a ellas). Pero el mantenimiento de universidades e institutos de investigación es ya demasiado dispendioso, por lo menos en ciertos campos, para que las clases dominantes estén dispuestas a financiarlos. Es por ello que el Estado paga a las universidades y provee casi gratuitamente la enseñanza de nivel superior a los hijos de los ricos. Como se ve, son evidentes los efectos negativos, en términos de la reducción de las desigualdades sociales, del gasto público destinado a la educación y la enseñanza.¹⁹²

Exclusión social y marginalidad.

La marginalidad urbana, la acumulación capitalista y el "desarrollo dependiente"

Los datos que hemos presentado en relación con la política salarial y la distribución del ingreso, y el análisis hecho sobre estos puntos en páginas anteriores, son bastante representativos, en nuestra opinión, de la *exclusión* de los frutos del progreso técnico y del crecimiento económico a la que condenó el "milagro brasileño" no sólo a una gran parte de la población que trabaja en la agricultura y de ella (sobre)vive, y/o reside fuera de las zonas industrializadas del país, sino también a grandes masas de la población urbana de los estados industriales, como resultado de la acelerada declinación de los salarios reales y de las condiciones de vida de quienes trabajan en las empresas privadas capitalistas, en las empresas estatales o

en la administración pública, y del subempleo que afecta a quienes se insertan en estructuras productivas que no son tradicionalmente capitalistas, cuyo incremento se ha realizado en el marco y por exigencia del propio proceso de acumulación capitalista.

Si la desigual distribución del ingreso es el verdadero rostro del "milagro brasileño", la *exclusión social* y la *marginalidad* podrían ser consideradas como el verdadero rostro de la concentración del ingreso, inherente al desarrollo capitalista en curso en Brasil y en América Latina en general.

La *exclusión social* producida por el estilo de desarrollo que acompañó al proceso de industrialización en Brasil es evidente no sólo en el bajo nivel del ingreso per cápita de la gran mayoría de la población y en la enorme desigualdad registrada en la distribución del ingreso, sino también en otros indicadores, los cuales demuestran que los frutos de la industrialización y del crecimiento económico beneficiarán casi en exclusiva a una reducida minoría.¹⁹³

La *marginación* ha sido analizada con particular atención, sobre todo a partir de los años sesenta, por economistas y sociólogos latinoamericanos, especialmente en lo relativo a la *marginación urbana*, que constituye uno de los aspectos más relevantes, desde el punto de vista económico, político y social, del concepto más vasto de la *marginación*.¹⁹⁴ Haremos aquí un apunte sobre esta problemática. En términos generales, puede decirse que los autores entienden por *marginación* las formas de inserción en estructuras productivas que no son tradicionalmente capitalistas (*al margen* de la economía estructurada en moldes capitalistas), desde las economías de subsistencia del sector agrícola hasta el artesanado rural y urbano, la industria asalariada a domicilio y varias actividades incluidas en el sector de servicios, desarrolladas por trabajadores autónomos o por quienes trabajan por cuenta de otros.

Por lo que se refiere específicamente a la *marginación urbana*, los autores ponen de relieve cierto tipo de terciarización de la economía que ha caracterizado a los países más "industrializados" de América Latina,¹⁹⁵ así como un elevado porcentaje de la población activa en situación de *subempleo*, o de modo más genérico en situaciones que los mantienen "ocupados" en actividades de muy baja productividad y muy mal remuneradas, que no garantizan un empleo permanente ni un ingreso seguro y adecuado a las exigencias de la vida humana.¹⁹⁶

No se trata sólo del subempleo que afecta a las personas ligadas, ya antes del proceso de industrialización acelerada, a las actividades "tradicionales", sino también —y sobre todo— del subempleo de quienes fueron arrojados a esta situación por el efecto de exclusión ocurrido en el transcurso y en consecuencia del propio proceso de crecimiento económico. Esta situación de subempleo se presenta, en realidad, como el verdadero rostro de la *terciarización* y algunos autores la consideran incluso como el aspecto más importante de la *marginación*, caracterizada como "el producto de un mecanismo social de subempleo que rebasa —ampliamente— lo que podría llamarse el desempleo en el sector asalariado permanente".¹⁹⁷

Considerada en sus inicios como un fenómeno global de *exclusión social*, con proyección al plano económico, político, social y cultural, la marginación viene a ser analizada, sobre todo en su proyección económica, como una situación de falta de integración al sistema económico dominante, como una "economía" (o un "sistema") *al margen* del sistema (capitalista) dominante.¹⁹⁸ En esta perspectiva más restringida (la que nos interesa aquí), la discusión se ha centrado esencialmente en la determinación del carácter funcional de tal fenómeno para el proceso de acumulación capitalista dominante en los países donde se manifiesta.

Apoiados en cierto entendimiento de la teoría de la dependencia, algunos autores (Ansbal Quijano, R. M. Marini, etc.) han ensayado una explicación de la marginación urbana que considera las situaciones de subempleo y sobreexplotación de la mano de obra "marginal" como la característica específica del "capitalismo dependiente". Así entendida, la *marginación* sería consecuencia de la naturaleza del proceso de expansión del capitalismo en la fase actual de fuerte penetración de las empresas multinacionales (y de su tecnología *labour-saving*) en los mercados nacionales de los países latinoamericanos (y de los países subdesarrollados en general), con la consiguiente internacionalización de las economías de estos países y la inserción de su industrialización en la nueva división internacional capitalista del trabajo, impuesta por dichas empresas multinacionales.¹⁹⁹

La marginación, entendida como *marginación estructural*, sería así un atributo de la dependencia y tendería a acentuarse y desarrollarse (y con ella la propia situación de subdesarrollo) a medida que se fuesen intensificando las nuevas formas de la dependencia, es decir, la internacionalización del mercado interno de los países dependientes.

Agotada una primera fase de la ISI, la continuación del proceso de industrialización capitalista de los países de América Latina impuso, por una parte, la presencia en masa de una tecnología refinada traída por las empresas multinacionales y, por otra parte, exigió una fuerte concentración del ingreso en el pequeño estrato de la población dotado de un poder de compra que le permite adquirir bienes de consumo duraderos de elevado valor unitario. Controlados los sectores dinámicos de la economía por *empresas extranjeras*, éstas constituirán un área caracterizada por un acelerado ritmo del crecimiento económico y de empleo regular, mientras que los sectores orientados hacia la producción de bienes de consumo "popular" representarían una zona de mero crecimiento vegetativo o aun de estancamiento, a cuyo derredor se desarrollaría la *marginación*.

Esto es así porque —según se argumenta— las empresas extranjeras, como sucursales de grandes conglomerados multinacionales, insertan su actividad productiva en una estrategia que rebasa el marco de cada uno de los países donde se instalan y exportan un porcentaje considerable de sus (elevados) beneficios. De este comportamiento de las empresas multinacionales se derivaría una tendencia hacia el agotamiento progresivo de las posibilidades de desarrollo en condiciones de dependencia. Este agotamiento sería inherente a la necesidad de producir bienes cada vez más refinados para un núcleo de compradores cada vez más restringido, lo

cual se traduciría en la disminución de la capacidad de crecimiento del producto global y de la capacidad de absorción de la mano de obra que llega a las ciudades, ya sea en virtud de las transformaciones ocurridas en la actividad agrícola o del aumento demográfico derivado del mejoramiento de las condiciones sanitarias, o bien debido a las ventajas otorgadas por los gobiernos a los trabajadores y habitantes de las ciudades, a quienes se prefiere, frente a las poblaciones rurales.

La *economía dependiente* produciría así una creciente marginación, una separación cada vez más amplia entre la zona dominada por las grandes empresas extranjeras y la inmensa zona discriminada del sector de consumo popular. En consecuencia, la marginación urbana (ligada al fenómeno de la *hiperurbanización*) se iría acentuando a medida que se fuesen desarrollando las nuevas formas de dependencia inherentes a la internacionalización del mercado interno de los países subdesarrollados, lo que se traduciría en un crecimiento del sector terciario cada vez más grande que el del sector secundario y en un crecimiento de la urbanización cada vez más grande que el de la industrialización. El surgimiento de las grandes metrópolis de São Paulo, ciudad de México, Buenos Aires, etc., sería la señal de la importancia de la marginación en estas sociedades y el índice, por excelencia, de la dependencia económica que las caracteriza.²⁰⁰

Bajo esta perspectiva, al concebirse el "capitalismo dependiente" de las sociedades latinoamericanas como algo derivado inmediata y directamente de la estrategia del gran capital internacional, se está admitiendo —subraya A. Touraine—²⁰¹ la existencia de un auténtico y autónomo "modo de producción dependiente", diferente del modo de producción capitalista. A la dependencia económica frente al capital extranjero le correspondería, desde este punto de vista, la responsabilidad de las contradicciones existentes en las sociedades latinoamericanas, en particular el subempleo y la marginación, entendiéndose que puede haber un modelo de desarrollo capitalista "nacional" (no dependiente, en este sentido), que no tendría tales consecuencias.²⁰²

La fuerza de la explicación de la marginación por medio de la dependencia reside en la facilidad con la que aísla, como elemento explicativo, la acción del "capitalismo externo" representado por las empresas multinacionales. La naturaleza de sus inversiones y su tecnología sería el factor determinante de la economía y del mercado de trabajo en los países de "capitalismo dependiente".

Pero es patente su esquematismo al incluir en la *marginación* (o considerar próximas a ella) todas las actividades que escapan al control de las empresas multinacionales, olvidando a los grandes grupos monopólicos *nacionales* de Brasil y otros países latinoamericanos, algunos de ellos ya existentes y poderosos antes de la entrada de las inversiones extranjeras en las actividades industriales.

Por otro lado, se dirá que al explicar la marginación por esta vía se olvidan la existencia y el peso de cierta "marginación" que ya se hacía sentir mucho tiempo antes de la penetración de las empresas multinacionales en las economías latinoamericanas.²⁰³

La tesis que estamos criticando presenta una imagen de la "sociedad dependiente" como una sociedad *deformada* o *distorsionada*, cuando la realidad de los países de América Latina que se van industrializando en moldes capitalistas podría no ser, desde el punto de vista que estamos analizando, muy diferente de la realidad de los actuales países capitalistas desarrollados durante el periodo de sus revoluciones industriales.

Por último, podrá decirse que tal concepción de la marginación presupone la aceptación de la idea del inevitable agotamiento progresivo de las posibilidades de desarrollo de las sociedades dependientes, una idea sintetizada en la conocida tesis del "desarrollo del subdesarrollo" de A. Gunder Frank.

No se niega que la aceleración del proceso de industrialización de los "nuevos países industriales", y el encuadramiento específico en el capitalismo mundial en que se ha desarrollado, impulsaron las contradicciones del desarrollo capitalista manifestadas por medio de la historia. Y no se puede dudar de que el tipo de industrialización iniciado en Brasil y en otros países de América Latina, sobre todo a partir de los años cincuenta, es lo que más se adapta a los intereses de las grandes empresas multinacionales que controlan el proceso de la acumulación capitalista a escala mundial. Tampoco se niega que tal proceso de industrialización haya revelado injusticias y contradicciones, evidentes en la excesiva concentración del ingreso, la exclusión de la mayoría de la población de las ventajas del progreso técnico y del crecimiento económico, la incapacidad de crear los puestos de trabajo necesarios para responder a la demanda de empleo en las zonas urbanas, y en el mantenimiento de una parte considerable de los trabajadores activos en situación de subempleo y de marginación.

Pero el reconocimiento de estas contradicciones del proceso de industrialización capitalista por el que atraviesan tales países no parece legitimar la tesis del "desarrollo del subdesarrollo". Lo cierto es que en la sociedad brasileña, por ejemplo, ha ocurrido al mismo tiempo un *proceso de dependencia* y un *proceso de desarrollo capitalista* (de "desarrollo dependiente", dice F. H. Cardoso), el cual, precisamente por ser un desarrollo en moldes capitalistas, es contradictorio y genera desigualdades entre las personas, las clases sociales, las regiones de un mismo país y entre varios países.²⁰⁴ Pero de todos modos, es un desarrollo que no podría reducirse —como destaca justamente F. H. Cardoso—²⁰⁵ a un mero *crecimiento sin alteraciones estructurales*, pues han ocurrido ciertas alteraciones en la composición de las fuerzas productivas, en la asignación de los recursos disponibles, en la distribución de la mano de obra y en las relaciones clasistas; todo ello, orientado hacia una adecuación más rigurosa, en relación con una estructura de producción capitalista.

Incluso por lo que se refiere a la creación de empleos industriales, las tesis "catastrofistas" —que en ciertas versiones señalan una *reducción absoluta* del volumen del empleo, como a resultado de la utilización de una tecnología *labour saving* por parte de las empresas multinacionales— no se ven confirmadas en la realidad. Estudios efectuados a mediados de los años setenta parecen indicar que, una vez liquidada la producción artesanal, se viene observando una tendencia hacia el crecimiento del empleo

industrial, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Éste es el sentido de las conclusiones de algunos de los trabajos de Paul Singer relativos a Brasil. De acuerdo con este autor, la incapacidad (real o aparente) del sector secundario para absorber la mano de obra disponible y en busca de empleo se debería al hecho de que, durante un periodo inicial (más o menos prolongado) de expansión de las actividades industriales bajo formas capitalistas "modernas", la mano de obra se reclutará esencialmente en las actividades artesanales ya existentes, lo que originará una simple *transferencia dentro del sector secundario*, pudiendo ocurrir incluso que la industrialización cree menos empleos de los que destruye.²⁰⁶

Pero una vez transcurrida esa primera fase, la continuación del proceso de industrialización tendería a manifestarse de manera positiva en el campo del empleo, incluso porque los efectos negativos resultantes de la adopción de *nuevos procesos de producción* que ahorran de mano de obra tenderán a ser compensados por los efectos positivos resultantes de una dinámica basada en el constante lanzamiento de *productos nuevos* y la consiguiente diversificación de las líneas de producción. Así se explicaría, según Paul Singer, el crecimiento relativo del empleo industrial ocurrido en Brasil en el periodo de 1960-1969. Así se explicaría también que, en el periodo de 1969-1972, la población activa brasileña hubiese aumentado 3.7% al año, con tasas de 2.9% en el sector primario, 3.7% en el sector secundario y 3.4% en el sector terciario.²⁰⁷

Desde nuestro punto de vista, F. H. Cardoso puso en claro que la *marginación* no puede considerarse (al contrario de lo que parece surgir del análisis de ciertos "dependentistas", en la línea de Aníbal Quijano y R. M. Marini, entre otros) como una característica inherente (*necesaria*) al proceso de industrialización de los "países periféricos" y "dependientes", como una *ley* de este proceso. Más bien, el complejo fenómeno de la marginación urbana deberá situarse en el contexto de la penetración del capitalismo en la agricultura y del desarrollo de la gran industria capitalista en Brasil, con la consiguiente alteración de la estructura de clases de la sociedad brasileña y la dislocación geográfica de grandes masas de población.

En este sentido, Paul Singer destaca como un factor explicativo de la marginación, el hecho de que la penetración del capitalismo en la agricultura se haya presentado en un periodo de elevado crecimiento vegetativo de la población rural. Ello trajo como consecuencia, existencia de salarios, a nivel de la mera subsistencia fisiológica, los cuales desalentaron la adopción de tecnologías más intensivas en capital, capaces de provocar una verdadera *revolución agrícola*. El desarrollo de una agricultura y una ganadería extensivas provocó la liquidación de la agricultura de subsistencia, la "expropiación" de los *poseedores* y la expulsión de los aparceros y otros campesinos, mediante una más amplia utilización de trabajadores asalariados. El incremento de la producción agrícola para el mercado interno urbano ampliado y para el mercado externo acentuaría este proceso y justificaría en cierto momento la utilización de máquinas, lo que produciría mayores excedentes de mano de obra en las zonas rurales, aumentando el

número de campesinos sin tierra y sin trabajo seguro, sin otra alternativa que no fuese la salida de las zonas rurales.²⁰⁸

Así se acentuó el flujo migratorio de grandes masas de la población hacia los centros urbanos, los cuales no pudieron ampliar y mejorar, al mismo ritmo las condiciones necesarias para recibirlos (en lo relativo a la vivienda y la infraestructura de varias clases) y no pudieron desarrollar estructuras económicas capaces de proporcionar un empleo seguro y suficientemente remunerador, a pesar de la gran concentración industrial en un número muy reducido de centros urbanos.

Pero una cabal comprensión del fenómeno de la marginación exige también que se tome en cuenta que si la *terciarización* en la distribución de la población activa (que muchos consideran el elemento fundamental de la *marginación urbana*) es una consecuencia de la expansión de actividades que se insertan en estructuras productivas no capitalistas, también es cierto que estas estructuras se encuentran ligadas en forma directa y estrecha al desarrollo de la industria capitalista y encuadradas en el proceso de acumulación de capital. Esto fue demostrado por Francisco Oliveira, quien puso de relieve el hecho de que ese tipo de servicios y la población que en ellos se ocupa crecieron con mayor rapidez en los periodos en que la industria muestra mayor dinamismo en la creación de empleos y en que la distribución del ingreso se manifiesta más desigual.

La intensidad del crecimiento de la industria debería acompañarse de la implantación, en las ciudades brasileñas, de una compleja red de servicios. Y está claro que una parte de la ampliación del sector terciario correspondió a esta exigencia resultante de la ampliación y de la mayor complejidad del sistema productivo, ya sea en lo relativo a la administración pública o en lo que se refiere a los servicios de transporte, servicios comerciales, técnicos y financieros, etc. Pero no fue el aumento de los servicios, explicable por el desarrollo general del sistema productivo, en especial de las actividades industriales, el que provocó la "hinchazón" del sector terciario que los autores asocian a la marginación urbana.

Por el contrario, ante la rapidez del proceso de crecimiento, la escasez de los recursos disponibles para la acumulación apenas permitió satisfacer las necesidades de la acumulación capitalista en la industria. Esto impidió una capitalización intensa y simultánea en todos los sectores de los servicios funcionalmente exigidos por el desarrollo industrial.

Esta contradicción del desarrollo urbano-industrial sería superada mediante el crecimiento *no capitalista* de buena parte del sector de los servicios (comercio ambulante, pequeño comercio detallista, servicios de reparación de automóviles y de electrodomésticos, además de una amplia gama de servicios personales), en actividades que se volvieron ocupaciones-refugio para muchos de quienes abandonaron los campos atraídos por las "luces de la ciudad". Son servicios producidos al margen del circuito capitalista, que no compiten con él por la captación de capitales, pagados a precios (muy) inferiores a los que cobrarían las empresas capitalistas del mismo ramo, que ayudan a sobrevivir a quienes los prestan (muchas veces con ingresos inferiores al salario mínimo) y a quienes los solicitan y no podrían

pagarlos a los precios del mercado capitalista normal. Así pues, se trata de actividades que ayudan a bajar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y que, por esa razón, "transfieren de modo permanente, a las actividades económicas de tipo capitalista, una fracción de su valor —en concreto una 'plusvalía'—" y/o que son indispensables para la realización de la plusvalía por parte de los sectores capitalistas.²⁰⁹

Esta interpretación de la *marginación* nos ayuda precisamente a comprender el papel del sector no capitalista de los servicios en una sociedad como la de Brasil, comprometida en un proceso de desarrollo en moldes capitalistas, al demostrar que la evolución de tal sector, en los términos apuntados, no contradice la acumulación del capital ni la expansión global de la economía, no es "consumidora de excedentes" ni representa un *exceso* en relación con un patrón de desarrollo considerado *normal*, no significa la existencia (subsistencia) de un sector atrasado en una *economía dual*, sino que es una parte integrante del tipo de acumulación urbana adecuado a la expansión del sistema capitalista en las condiciones concretas de Brasil (y de la mayoría de los países de América Latina), desempeñando incluso otras "funciones" distintas de las del *ejército industrial de reserva*.²¹⁰

De esta manera, la marginación deberá ser entendida como un afloramiento del *dualismo estructural* que algunos consideran *propio* de los países subdesarrollados —en los que coexistirían (aislados, mediante un corte vertical de la realidad social) un sector (todavía) "atrasado" y el(los) sector(es) (ya) "modernizado(s)"— sino como un fenómeno por completo coherente y funcional en el marco de "una única lógica estructural de tipo capitalista, que al mismo tiempo genera y mantiene ciertas formas, que no son tradicionalmente capitalistas, de inserción en la división social del trabajo; formas que, lejos de ser un peso muerto en el proceso de acumulación, constituyen una parte integrante de la dinámica de creación de riquezas".²¹¹

El análisis más correcto de la marginación parece apuntar así en el sentido en que su explicación se encuentra por medio de las leyes del propio proceso de desarrollo capitalista, en función de las exigencias de la acumulación capitalista, es decir, en el marco de la formación histórica del capitalismo en América Latina. En verdad, la observación de este proceso histórico evidencia la inserción de relaciones de producción precapitalistas en el seno del propio proceso de reproducción capitalista, constituyendo modos de producción precapitalistas que, en posición subordinada al sistema productivo capitalista dominante, se *insertan* en este sistema y se *articulan* en él de modo estable, en un todo donde la dinámica es impuesta por el sistema capitalista dominante,²¹² formando un "conjunto estructurado y dialéctico" en el que "los otros modos de producción le están subordinados [al modo de producción capitalista], lo que implica simultáneamente la inclusión de sus elementos característicos en el todo transformado por el sistema productivo dominante y la modificación de sus condiciones de funcionamiento y de desarrollo por el movimiento del sistema productivo dominante".²¹³

En efecto, la realidad observada en Brasil y en otros países semindustrializados de América Latina parece fundamentar la conclusión de que

cierta *dualidad interna* que los caracteriza constituye finalmente un "conjunto estructurado y dialéctico" (C. Benetti), que es un fruto de la dinámica de la acumulación capitalista y que se desenvuelve en el marco de dicha acumulación, en un proceso que se realiza "introduciendo nuevas relaciones en lo arcaico y reproduciendo relaciones arcaicas en lo moderno, volviendo así compatible la acumulación global, en la medida en que la introducción de las relaciones nuevas en lo arcaico libera una fuerza de trabajo que da apoyo a la acumulación industrial urbana, y en que la reproducción de relaciones arcaicas en lo moderno *preserva* el potencial de acumulación, disponible *exclusivamente* para los fines de la expansión de lo que en realidad es moderno".²¹⁴

NOTAS

¹ Véase J. Quartim, pp. 874 y ss.

² Véase E. Moraga, p. 247.

³ La agricultura continúa manteniendo una posición importante en las exportaciones, aunque con tendencia a la baja. En 1953, el café representaba todavía 70.8% del total de las exportaciones brasileñas. Pero en 1962 —según los datos de T. Lowinger, pp. 700-701— la soya y el cacao representaban 55% del total de las exportaciones, y en 1968 las exportaciones de café se ubicaban en cerca de 30% por debajo del nivel más elevado de 1953. De todos modos, es cierto que otros productos agrícolas han venido a sumarse a las exportaciones brasileñas. De acuerdo con los datos de W. Baer [6], p. 50, el café representaba, en la estructura de las exportaciones de mercancías brasileñas, 42% del total de las exportaciones en 1965-1969; 32.6% en 1968-1972; 21.7% en 1973; y 12.6% en 1974. Junto con la soya, el azúcar y la carne, los porcentajes, para los periodos indicados, fueron: 48.9, 44 y 38.7%, lo que indica una declinación relativa de los productos agrícolas (véase más adelante, la nota 138 de este capítulo).

⁴ El interés de las clases dominantes brasileñas por mantener y extender una integración profunda de la economía brasileña en el mercado capitalista mundial, la convergencia de los intereses de las clases dominantes brasileñas y los intereses de los representantes del gran capital internacional constituyen las líneas de la interpretación de Ladislau Dowbor sobre la formación del capitalismo dependiente en Brasil, en el marco del sistema capitalista mundial (véase L. Dowbor [1]).

⁵ Véase C. Furtado [11], p. 36.

⁶ Es muy extensa la bibliografía existente acerca de la evolución del papel del Estado en el contexto del capitalismo brasileño, a partir de los años treinta. Mencionaremos los trabajos que consideramos más importantes entre los que pudimos consultar: W. Baer [7]; Baer, Kerstenetzky y Villela; L. Bresser Pereira [1] y [2]; F. Cardoso [6]; S. Míchín; R. Munck; A. Prestes; G. A. Soares, y C. Furtado [22].

⁷ Véanse F. Cardoso [6] y R. Munck, pp. 137-139.

⁸ Véase F. Fajnzylber [2], p. 629.

⁹ Éstas son las funciones que A. Dias Leite atribuye a lo que designa como "núcleo de expansión económica", el que debería constituir una propiedad (y responsabilidad) del Estado: "garantizar el adecuado suplemento de factores básicos y crear las condiciones propicias para un crecimiento sostenido de las industrias productoras de bienes de capital y, por esa vía, de toda la industria pesada. A él le queda reservada la misión estratégica de encauzar al sector industrial del país hacia un desarrollo acelerado" (véase A. Dias Leite, p. 182).

En este sentido se orientó, efectivamente, la política económica brasileña, presentada así en el *Programa Estratégico de Desarrollo* (julio de 1967): "Compete al gobierno una función estratégica en el proceso de desarrollo, no sólo porque manipula los instrumentos de la política económico-financiera sino porque la fuerza de su responsabilidad en la construcción de infraestructura económica y social y en la producción de bienes y servicios de la que depende sobre todo el sector privado. En el cumplimiento de esas funciones, el gobierno debe orientarse en el sentido de propiciar condiciones para que el sector privado pueda promover, como le corresponde, la expansión de la producción y la dinamización del proceso de desarrollo.

La eficiencia y la productividad de las empresas no sólo depende de su propio esfuerzo y decisión sino, en gran medida, de la eficiencia de la máquina gubernamental y de otras condiciones que se incluyen en la esfera de la decisión del gobierno" (A. Prestes, p. 49).

¹⁰ Los autores hablan de un *tercer mercado* o una *tercera demanda* para referirse al núcleo de consumidores, ubicado entre el mercado constituido por los pobres y el mercado constituido por la pequeña minoría de los ricos, mercados que prácticamente no tienen ninguna conexión entre sí. En el contexto de América Latina, 50% de los más pobres, que recibe cerca de 16% del ingreso, consume cerca de 33% de la producción de alimentos y 9% de las manufacturas, sin tener acceso, de hecho, a los bienes de consumo duraderos. En el polo opuesto, el

5% de los más ricos de la población latinoamericana recibe 33% del ingreso y consume 9% de la producción de alimentos, 45% de las manufacturas y 74% de los bienes de consumo duraderos. Véanse P. Salama [1], p. 45; A. Pinto [9], pp. 582 y ss., y J. Serra [3], p. 450.

11 Véase S. Morley [1], pp. 201 y A. Fishlow [3], p. 81. Puede afirmarse que los *gradualistas* reconocían así, de algún modo, la razón de las críticas que desde el inicio de los cincuenta venían haciendo los estructuralistas y la CEPAL, a las soluciones monetaristas ortodoxas, propuestas por el FMI para acabar con las situaciones inflacionarias vigentes en varios países latinoamericanos.

12 Véase M. Simonsen [2], pp. 23-56; A. Foxley [3], p. 929, y A. Fishlow [3], p. 81. Tal política se traduciría —como dice H. Simonsen, citado por E. Bacha [8], p. 52— "en una expansión de los medios de pago a tasas superiores de las que normalmente aceptaría un defensor de la teoría cuantitativa del dinero".

13 Como puede verse en el cuadro presentado en la nota 91 del capítulo IV, el déficit del presupuesto federal como porcentaje del PNB aumentó en 1967, pero bajó en los años siguientes. A partir de 1967-1968, además, el Tesoro no sólo no recurrió a las autoridades monetarias para cubrir el déficit, sino que las proveyó de recursos líquidos obtenidos mediante la colocación de ORTN y las operaciones de *open market* del Banco Central (véanse M. Simonsen [2], pp. 43-44 y 52-53; A. Foxley [3], p. 948; J. Serra [1], p. 284, y W. Baer [6], p. 44).

14 Véase S. Morley [1], p. 201. De este modo, se abrió un nuevo ciclo de apoyos y "subsidiarios" directos a las (grandes) empresas privadas. Por lo que se refiere a los incentivos fiscales, se calcula que su monto alcanzó, en los primeros años de la década de los setenta, cerca de 50% del total de los impuestos directos (véanse W. Baer [5], p. 14, y Baer, Kerstenetzky y Villela, p. 28). La protección arancelaria incidió principalmente sobre los bienes de consumo duraderos (favoreciendo sobre todo a las empresas multinacionales, que se beneficiaron de las medidas proteccionistas como si se tratara de *industrias nacientes*), con aranceles que llegaron a 260% en 1966 (98% en promedio, para el conjunto de los productos brasileños), y que se mantuvieron en niveles elevados incluso después de la reforma arancelaria "liberalizante" de 1967: 116% en 1967 y 178% en 1969, una protección muy superior a la ofrecida, en promedio, a la economía brasileña, que llegó a 41% en 1967 y a 53% en 1969, pautas que no pueden considerarse, de todos modos, como una gran apertura hacia el comercio exterior (véase A. Foxley [3], pp. 964-965, donde se ponen de relieve, en el marco de la experiencia brasileña, las consecuencias desastrosas del desmantelamiento de las pautas protectoras por parte del gobierno de Pinochet en Chile).

15 Como resultado de esta nueva orientación, el monto del crédito bancario concedido al sector privado aumentó cerca de 50% entre marzo y diciembre de 1967 y casi se duplicó entre marzo y diciembre de 1968, configurando una tasa de aumento medio anual de 50%, en términos nominales, entre 1966 y 1975, lo que constituye un ritmo más acentuado que el del aumento de la oferta monetaria: un fenómeno que no se observaba antes de 1966 (véanse P. Singer [2], p. 62; M. Simonsen [2], pp. 50-54; A. Foxley [3], p. 929, y Malan y Bonelli, pp. 25 y 36).

Las estadísticas indican también que, a partir de 1967, el monto de los *medios de pago no monetarios* a disposición del público aumentó a un ritmo más rápido que el del monto de los *medios de pago monetarios* (dinero y depósitos a la vista) y que, a partir de 1971, el primero rebasó (a un ritmo creciente) al segundo (véanse Malan y Bonelli, p. 37).

Los autores destacan también el hecho de que el crédito concedido por los circuitos extrabancarios aumentó a un ritmo particularmente rápido, lo que significa que el modo de funcionamiento del mercado de capitales, en los términos en que se desarrolló en Brasil (a partir de 1965), y en otros países de América Latina, permite la creación de liquidez por encima de la capacidad de control de los instrumentos normales de la política monetaria. Este hecho acentúa las dificultades de tal política como un medio eficaz de combate a la inflación (véanse M. Serra [1], p. 252, y C. Furtado [11], pp. 46 y 51).

En general, los autores consideran que los efectos derivados del desarrollo y el refinamiento del mercado de capitales fueron negativos, sobre todo en el caso de las sociedades financieras. El nuevo sistema financiero resultó muy lucrativo para quien invertía en él, pero poco eficiente desde el punto de vista de la movilización de recursos para el financiamiento de la inversión privada, además de provocar el desvío del ahorro hacia el financiamiento del consumo de los ricos y estimular la especulación (véase W. Baer [5], p. 12).

El análisis del comportamiento de la economía brasileña a partir de 1969, por lo que se refiere a los resultados de la restructuración del sistema financiero y del mercado de capitales, pone en evidencia el extraordinario desarrollo del *capital financiero* en Brasil. Destaca el hecho de que la *inversión financiera* ganó considerable autonomía y, gracias al ambiente especulativo que se generó, comenzó a proporcionar a los *capitalistas* (en la acepción de Schumpeter) ganancias superiores a los beneficios obtenidos por los *empresarios* mediante la *inversión productiva*. Así pues, la *inversión financiera* se transforma en un fuerte competidor de la *inversión real* en la captación de los recursos disponibles, impidiendo que el mercado de capitales desempeñe su función de instrumento destinado a posibilitar la transferencia de recursos ociosos de unas unidades a otras, a estimular la formación de ahorro y a facilitar su movilización, con el fin de aumentar los medios de financiamiento de la inversión productiva.

Lo cierto es que el desarrollo del capital financiero puede limitarse a una simple creación de *capital ficticio*, sin correspondencia con el nivel de la acumulación de *activos reales* y sin consecuencias en lo referente a la dimensión del excedente producido y acumulado, limitándose a provocar alteraciones en el ámbito de la apropiación del excedente (es decir, de la distribución del ingreso de la propiedad entre los dueños de los activos). Esto mismo parece haber ocurrido en Brasil, donde la aplicación de recursos al financiamiento de consumos (privados y públicos) se volvió más rentable que su aplicación en la ampliación de la capacidad productiva (es decir, en el aumento de la riqueza y el empleo): "Las relaciones entre la expansión financiera y la aceleración del crecimiento parecen estar reducidas, hasta esta etapa, a una mera dinamización de la economía mediante la expansión *à outrance* de un consumismo restringido y de una euforia especulativa sin precedentes, desde los agitados tiempos del auge financiero de los años veinte" (así se expresa Ma. da C. Tavares [3], pp. 233-234, en el importante ensayo que dedicó al estudio de la naturaleza y las contradicciones del desarrollo del capital financiero en Brasil).

En efecto, la realidad demuestra que las operaciones de crédito a largo plazo han sido aseguradas casi enteramente por los bancos de desarrollo estatales (en especial el BNDE y el BNH), que obtienen sus recursos sobre todo por medio de programas de ahorro forzado e impuestos a los trabajadores, los cuales, por determinación legal, reciben apenas intereses de 3% anual, aunque se beneficien de la corrección monetaria.

Por el contrario, los bancos de inversión —que han funcionado como puerta de entrada de los bancos extranjeros hacia el mercado financiero de Brasil y que, por regla general, están integrados en conglomerados industrial-financieros privados— no han cumplido su misión de instituciones financieras de financiamiento de proyectos a largo plazo, destinándoles apenas una pequeña parte de sus recursos: especulan en operaciones de *open market* y realizan operaciones a corto plazo, como los bancos comerciales. En 1979, su tasa de beneficio llegaba a 38.3%, superada todavía por las tasas de beneficio de las sociedades financieras orientadas hacia el financiamiento del consumo de bienes duraderos (39.3%) y de las correctoras (48.3%, según la revista *Balanco Financiero-1979*, pp. 53-69).

Este auténtico maná para el capital financiero en Brasil se basa también en las características del *open market* en el contexto brasileño. En verdad, la emisión de títulos de la deuda pública no ha funcionado como medio de financiamiento de déficit presupuestarios: la deuda pública interna se viene acumulando, a pesar de la presencia de años sucesivos con superávit presupuestarios. La emisión de esos títulos ha sido utilizada como instrumento regular del mercado del dinero, destinado a facilitar la política monetaria del Banco Central.

Las necesidades derivadas de la enorme deuda externa obligan a las autoridades a estimular la entrada de dinero extranjero. El Banco Central, al recibir esas divisas, entrega en pago los cruzeiros correspondientes, al cambio del día. Así, a medida que aumenta la entrada de divisas, aumenta también la masa monetaria en circulación. Para evitar las presiones inflacionarias que de aquí podían derivar, el Tesoro comenzó a intervenir, retirando una parte del dinero en circulación por medio de la emisión y venta de títulos de la deuda pública, ofrecidos a elevadas tasas de interés para volverlos atractivos. Así se cayó en una situación en la que —a semejanza de lo que pasa con la deuda externa— las nuevas emisiones de títulos de la deuda pública se destinan a garantizar los fondos necesarios para el pago de los intereses y amortizaciones de las emisiones anteriores.

De este modo, la deuda externa acabó por generar una enorme deuda interna (se multiplicó por ocho entre 1968 y 1978, cuando alcanzó un total equivalente a 16 000 millones de

dólares), a cuyo derredor se ha desarrollado una especulación altamente lucrativa. Como dice M. Molina [1], p. 30, "con el *open*, el gobierno alentó un mercado estéril, donde nada se produce ni se transforma, ni se comercializa nada, aparte del papel, y que sustrajo recursos de la economía para concentrarlos en una gigantesca lotería donde el apostador siempre gana (...) y donde quien menos lucra es el Tesoro Nacional".

Este clima de especulación se generalizó, además, a toda la economía brasileña. Se especula con las facilidades, los subsidios y las exenciones fiscales que se otorgan para la importación de equipos y maquinaria agrícola industrial, y también para la exportación de productos industriales. Muchos de esos fondos son utilizados en la compra de automóviles de lujo e inmuebles, lo que provoca, por otra parte, un alza desmedida de los precios de los inmuebles urbanos y de los bienes de lujo, así como un enorme e inflacionario aumento de la circulación monetaria (41.2% en 1978). En cuanto a las exportaciones, muchos de los 13 000 exportadores registrados en 1978 sólo exportaban cajas de zapatos vacías para recibir los subsidios y beneficiarse con los incentivos fiscales (véase D. Smith).

Y es claro que tal clima contribuyó fuertemente, como no podía dejar de hacerlo, a la aceleración del ritmo de la inflación en los últimos años. Ma. da C. Tavares [5], pp. 44-47, afirma que a partir de 1975 los mecanismos de retroalimentación de la inflación son sobre todo de naturaleza financiera.

Empresas y consumidores se ven obligados a endeudarse cada vez más para mantener, respectivamente, el mismo nivel de la deuda o el mismo nivel de consumo. Estos crecientes cargos financieros, de una deuda estéril desde el punto de vista del financiamiento de inversiones productivas o de un consumo incrementado, significan, en periodos de recesión, mayores dificultades para los asalariados y las empresas de servicios públicos.

Pero las grandes empresas "monopólicas", debido a su poder de mercado, pueden trasladar a los precios los aumentos de los costos financieros unitarios, compensando una reducción del volumen de los negocios con la elevación de los márgenes de beneficio por unidad producida, con el fin de asegurar un elevado volumen de los beneficios totales. Así, aunque la tasa de beneficio baja —lo que afectará negativamente las decisiones de esas empresas en lo que se refiere a la inversión productiva—, las grandes empresas pueden disponer de importantes saldos líquidos que, no siendo utilizados en inversiones productivas, alimentarán la especulación. Las operaciones financieras en el mercado abierto de capitales no sólo permiten evitar que la inflación provoque la erosión de ese capital disponible como resultado de la inflación, sino que también propician ingresos superiores a los que podrían esperarse de cualquier inversión productiva.

En este ámbito, las grandes empresas contribuyen a la inflación por otra vía. En efecto, las grandes empresas de tipo monopólico, aprovechando el régimen legal vigente tan favorable para sus intereses, proceden a la periódica revaluación de los inventarios de materias primas y de productos terminados, aumentando los precios de mercado por medio de la transferencia de "falsos precios de producción". Los resultados de la explotación de estas grandes empresas parecen negativos, precisamente porque los costos se calculan con base en la revaluación capitalista de los inventarios, un recurso que constituye un importante factor de presiones inflacionarias, volviendo casi inoperante el mecanismo de control de los precios practicado por el gobierno. "La articulación de los intereses de la gran empresa y los del sistema financiero a favor de un movimiento de especulación generalizada —concluye Ma. da C. Tavares— pasa con rapidez por la valorización patrimonial ficticia y desemboca en una especulación estrictamente financiera, que se convierte en un componente 'autónomo' de la inflación, en lugar de ser un 'mecanismo de propagación' tradicional."

¹⁶ La construcción civil representó 17.3% del aumento del producto real entre 1965 y 1973 (32.5% en el periodo comprendido entre 1973 y 1977). Al inicio de los años setenta, la inversión anual en el sector correspondía a cerca de la mitad de la inversión en capital fijo realizada en toda la economía, y más de 500 000 trabajadores tenían empleo directo en la construcción civil (véanse C. Furtado [11], pp. 53-57; J. Serra [1], pp. 270-271 y 286-291, y [3], p. 440, y Ma. da C. Tavares [3], pp. 214-215, y [5], p. 9).

¹⁷ En 1970, el BNH otorgó créditos por un monto correspondiente a 14.3% de los préstamos y financiamientos otorgados al sector privado, colocándose como el mayor de los bancos de desarrollo brasileños (en 1979 realizaba 41.5% de los préstamos totales otorgados por estos bancos). Véase C. Furtado [11], p. 53 y la revista *Balanço Financeiro*, julio de 1979, p. 53.

¹⁸ Los recursos del FGTS, que deben ser obligatoriamente depositados en el BNH, alcanzan a fines de 1972 cerca de 1 500 millones de cruzeiros, constituyendo cerca de 85% de los recursos del BNH (véase W. Baer [5], p. 14).

¹⁹ De acuerdo con estimaciones citadas por J. Serra [1], p. 271, el BNH financió, en menos de cinco años (entre 1967 y 1971), inversiones directas e indirectas por un valor superior a los 3 000 millones de dólares.

²⁰ Los datos disponibles no son enteramente coincidentes, pero las discrepancias observadas no ponen en tela de juicio el sentido general de la evolución de las tasas de crecimiento del PNB. En un trabajo de 1976, Werner Baer presenta este cuadro de conjunto (véase W. Baer [6], p. 47. Pueden verse otras informaciones en M. Simonsen [5], p. 50; P. Neuhaus [1], p. 312; J. Serra [1], pp. 249 y 280-281; Malan y Bonelli, p. 36; J. Wells [2], p. 229, y A. R. Soares, p. 13):

Años	PNB en términos reales	PNB real per cápita	Industria	Agricultura
1956-1962	7.8	4.0	10.3	5.7
1962-1967	3.7	1.3	3.9	4.0
1968	9.3	6.3	15.0	1.5
1969	9.0	5.9	11.0	6.0
1970	9.5	6.4	11.1	5.6
1971	11.3	8.2	11.2	12.2
1972	10.4	7.3	13.8	4.1
1973	11.4	8.3	15.0	3.5
1974	9.6	6.5	8.2	8.5
1975	4.0	1.3	4.2	3.4

Son un poco más pronunciadas las diferencias encontradas entre los diversos autores acerca de la evolución de las tasas de crecimiento de la industria, pero no se pone en tela de juicio la tendencia registrada en el cuadro anterior. J. Serra [3], p. 441, por ejemplo, señala una tasa media de crecimiento de 10.5% para el periodo de 1968-1972, mientras que Ma. da C. Tavares [5], pp. 15-16, cita una tasa media de 12.6% para el periodo de 1967-1970, señalando para el periodo de 1971-1973 la tasa de 17.5%, según sus cálculos (sin embargo, menciona otras estimaciones que sólo llegan a 14%). Tomando en cuenta el periodo de 30 años que va de 1945 a 1975, Malan y Bonelli, p. 41, indican la tasa media anual de 8.8% (14.7% en el periodo de 1967-1973).

²¹ De acuerdo con W. Baer [6], p. 49, éstos son los datos de las reservas de divisas acumuladas, en millones de dólares (véase también E. Bacha [8], p. 60; Malan y Bonelli, p. 38, y J. Wells, pp. 228-229): 1965-1969 = 400; 1969 = 650; 1970 = 1 190; 1971 = 1 720; 1972 = 3 900; 1973 = 6 800; 1974 = 5 700; 1975 = 4 000 (obsérvese la declinación a partir de 1974).

²² Con cierta insistencia se encuentra la acusación hecha contra el ministro Delfim Netto (a quien muchos señalan como el "padre" del milagro brasileño) en el sentido de que manipulaba los datos estadísticos con fines de propaganda y también para mejorar las expectativas y difundir el optimismo (factores considerados importantes para la recuperación de los negocios). Pero dejando de lado esta cuestión, a veces se afirma que, bien mirado, los resultados del "milagro", medidos en términos de tasas de crecimiento del PNB, no van mucho más allá de los ritmos de crecimiento observados a partir del final de la segunda Guerra Mundial, sobre todo en la segunda mitad de los años cincuenta y en los primeros años de los sesenta, un periodo en el que Brasil vivió bajo un régimen político que garantizaba las libertades democráticas.

En este sentido podrá argumentarse que, entre 1949 y 1979, el producto real brasileño aumentó a la tasa media anual de 7.2%, con una tasa de crecimiento de 10% anual durante el periodo del "milagro" (1968-1973), pero con una tasa bastante más baja de 6.8% anual entre 1974 y 1978, inferior a la media del periodo de 30 años que va de 1949 a 1979. Algunos cálculos relativos al periodo de 1957-1961 señalan una tasa media de crecimiento del PNB de 10%, o una tasa de 8.3% en el periodo de 1956-1961, con una tasa media de crecimiento del producto industrial, en este mismo periodo, de 11 por ciento.

Así se trata de diluir los hechos extraordinarios imputados al "milagro brasileño", señalando al mismo tiempo la necesidad de no olvidar, en su evaluación, la crisis que salió de su seno, iniciada en 1974 (véanse C. Furtado [11], pp. 32-33; J. Serra [3], p. 441, y E. Bacha [8], p. 48; C. Haddad [1] y [2], presenta una perspectiva a largo plazo).

Con este mismo propósito de devaluar el "milagro", podrá decirse también —y con buenas razones— que hoy está decisivamente en crisis la idea de identificar el desarrollo con el mero crecimiento del PNB, que deja de lado los cambios estructurales indispensables para que pueda haber progreso social y mejora del bienestar de la población, mediante la satisfacción generalizada de las necesidades fundamentales (véase una presentación de esta problemática, entre otros, en D. Seers [6]; G. Myrdal [3]; C. Furtado [15], pp. 111-117, y Hicks y Streeten).

Por lo que se refiere a la acumulación de reservas de divisas, lo cierto es que el monto de las reservas se transformó en un criterio de la "sana" administración financiera y de afirmación de la "honra nacional", ocupando el lugar que en la propaganda oficial desempeñó durante mucho tiempo el mito de la estabilidad cambiaria y de la moneda fuerte.

Pero lo que más importa destacar, en nuestra opinión, es que esa acumulación se debió al aumento de la entrada de capitales extranjeros en Brasil, a partir de 1968, en especial en forma de préstamos y financiamientos, lo cual se tradujo en el acentuado incremento de la deuda externa y las consiguientes cargas futuras. Desde mediados de 1967 hasta 1971, se calcula que, por cada dólar de aumento de las reservas, hubo un aumento de 1.8 dólares en el monto de la deuda externa (véase J. Serra [1], pp. 253-255).

²³ Así M. Simonsen [6], pp. 9-10 ("Una parte del llamado 'milagro brasileño' de los últimos años debe acreditarse a los sacrificios establecidos durante la administración de Castello Branco. Sin embargo, ese esfuerzo de restauración era una condición necesaria pero no suficiente para que el país creciera a tasas aceleradas a partir de 1968") y W. Baer [5], p. 7.

²⁴ Véase C. Furtado [11], p. 38.

²⁵ Por lo que se refiere a la industria en general, P. Malan y R. Bonelli calculan que la tasa de utilización de la capacidad de producción instalada llegaba a 75% en 1967. Ésta es la evolución presentada por tales autores entre el inicio de la crisis de 1962-1967 y el inicio de la nueva crisis abierta en 1973-1974: 1961 = 98%; 1962 = 97%; 1963 = 87%; 1964 = 85%; 1965 = 76%; 1966 = 80%; 1967 = 75%; 1968 = 83%; 1969 = 85%; 1970 = 89%; 1971 = 93%; 1972 = 100%; 1973 = 100%; 1974 = 94%; 1975 = 84% (véase Malan y Bonelli, p. 29).

Los cálculos de W. Baer y A. Maneschi relativos a 1965 señalan tasas de utilización de 53% en el sector de producción de bienes de capital, 62% en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y 61% en la industria automotriz. Esto es así, considerando sólo un turno de trabajo, ya que si se toman en cuenta dos la tasa de utilización de la capacidad instalada en el conjunto de la industria no pasaría de 39% (véase Baer y Maneschi, pp. 86-87).

²⁶ Véase Malan y Bonelli, p. 22. Por su parte, E. Bacha [5], pp. 18-20, concluye que la larga duración y las altas tasas de crecimiento del "milagro" "se explican por la enorme brecha existente, en 1967, entre el PNB potencial y el efectivo, como resultado del prolongado periodo de crecimiento por debajo del potencial desde 1962 hasta 1967". Y J. Wells [2], p. 231, estima que la utilización de la capacidad ociosa heredada del periodo de recesión habría contribuido con cerca de 6% anual al crecimiento de la producción industrial entre 1967 y 1973, sin necesidad de desencadenar ninguna presión inflacionaria.

²⁷ Véase W. Baer [5], pp. 5 y 11. C. Furtado [11], p. 58, señala la elevada relación de producto-capital registrada en 1968 y 1969 (0.53, en oposición con la cifra de 0.26 del periodo de 1964-1967), la que indicaba una fuerte presión sobre la capacidad productiva existente y señalaba la necesidad de que se alcanzaran tasas de inversión más elevadas si se quería evitar la baja en el ritmo de crecimiento de la economía.

Varios factores —entre ellos el desvío de un gran volumen de ahorro hacia el financiamiento del crédito al consumo— no permitieron que la tasa de inversión aumentara hasta el nivel del crecimiento de la producción, tomando en cuenta la relación capital-producto y la tasa de depreciación vigentes en la economía brasileña. La relativa lentitud de la tasa de inversión neta durante los años del "milagro" no permitió reducir el atraso del sector de producción de bienes de capital y acentuó la dependencia de la inversión y de la evolución de la economía frente a la capacidad de importación. Ésta es una de las razones que, a partir de 1973-1974 y en virtud de su deficiente estructura industrial, provocaron el agravamiento de

la crisis del capitalismo brasileño, en el marco de la propia crisis del capitalismo mundial (véanse mayores detalles en P. Singer [6], pp. 116-119).

²⁸ Véase J. Wells [2], pp. 232-233.

²⁹ Este aspecto es destacado particularmente por P. Singer [5], pp. 127-144 y [6], pp. 99-119; E. Bacha [8]; Malan y Bonelli; J. Wells [2], y Ma. da C. Tavares [5].

³⁰ Véase A. R. Soares, p. 13; B. Caplan [2], p. 17. Sobre la crisis iniciada en 1973-1974, se encuentran mayores detalles en J. Wells [2], pp. 233 y ss., y Ma. da C. Tavares [5].

³¹ Lo que se dice en el texto bastará para eliminar la tesis de quienes sostienen la supuesta incompatibilidad entre las instituciones políticas democráticas y el rápido crecimiento económico de países como Brasil, tesis que algunos refuerzan con la mayor eficiencia de la política económica del régimen militar brasileño después de la entrada en vigor del *Acta Institucional* núm. 5 (diciembre de 1968). Así se expresó el director de la misión de la AID en Brasil, ante el Congreso de Estados Unidos, en febrero de 1969 (citado por A. Fishlow [3], p. 69): "En términos de las políticas generales de economía, podría decir que, si bien no ha habido una mejora neta, el Ministerio de Finanzas puede hacer ahora, por decreto, cosas que antes tenía que lograr por medio del Congreso. Se han estado emitiendo decretos transitorios a diestra y siniestra, y la mayoría de ellos tiende al avance."

Tratando de explicar el boom de 1968-1972, también Werner Baer considera (en 1973) como "la esencia del modelo brasileño", como "la singularidad de la experiencia brasileña desde 1964", a la "libre manipulación por técnicos, apoyados por un gobierno fuerte, de un sistema económico dominado por el Estado, pero que permite la existencia de un sector privado bastante grande", una manipulación que "pudo operar porque existían gobiernos fuertes y estables que aseguraban la continuación de las políticas económicas hasta el fin, sin considerar los efectos laterales que tenían sobre diversos grupos económicos" (véase W. Baer [5], p. 11).

La tasa media de crecimiento del PNB entre 1964 y 1981 se ubica alrededor de 6.3% anual, inferior a la tasa de 7.8% estimada para el periodo de 1956-1962, e inferior incluso a la media de 7% correspondiente al periodo más largo de 1949 a 1981 (véanse antes, las notas 20 y 22 de este capítulo). Y si es cierto que los técnicos de los gobiernos fuertes y estables lograron tasas de crecimiento del PNB de 10 a 12% anual entre 1968 y 1973, también es cierto que los mismos técnicos, apoyados por los mismos gobiernos fuertes y estables, no pudieron evitar las crisis cíclicas del capitalismo brasileño, con sus tasas de crecimiento del PNB bajas, nulas o negativas. Y siempre hay que tomar en cuenta que la transformación del crecimiento en criterio del éxito, en lugar del bienestar, significa —en ausencia de un sistema político de amplia participación— que "los intereses de las masas serán olvidados en favor de objetivos e instrumentos [políticos] impuestos por otros" (véase Fishlow [3], p. 112).

Lo anterior basta para poner en jaque las tesis de quienes sostienen que los regímenes autoritarios son portadores (por lo menos en el contexto de América Latina) de una "racionalidad económica" y de una capacidad de planeación y decisión capaz de evitar o disminuir las fluctuaciones socioeconómicas propias de los regímenes liberales y, por consiguiente, de establecer las condiciones más propias para el desarrollo económico, lo que podría convertirlos en una "necesidad", en especial durante la fase "difícil" de la industrialización por sustitución de importaciones, es decir, cuando se trata de sustituir importaciones de bienes de producción (véase un señalamiento crítico en C. Baumfeld [2], pp. 21-25). Como también se cuestionan las tesis de quienes consideran que, fuera de los moldes del socialismo, el crecimiento económico de los países de América Latina sólo es posible en el marco de los regímenes autoritarios (fascistas), que serían una especie de fatalidad asociada con el subdesarrollo y la dependencia característicos de tales países (y la conocida tesis de A. Gunder Frank, Ruy Mauro Marini y Theotônio dos Santos).

³² Véase J. Wells [2], p. 232.

³³ Véase E. Bacha [8], pp. 47-50. Es cierto que Edmar Bacha hace hincapié en la importancia y el significado de la política del *garrote salarial* para el control (relativo) de la inflación y —junto con la política de *inflación correctiva*— el agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso y el (consiguiente) aumento de la mortalidad infantil, destaca también que ciertos aspectos positivos de la presencia de capitales extranjeros que son contrarrestados por los problemas y las dificultades más importantes que caracterizan el periodo de referencia (a los que no es extraña la acción "dinamizadora" de las empresas multinacionales) y que

volvieron enteramente previsible la crisis iniciada en 1974, aunque no existiera la excusa del aumento de los precios del petróleo.

En cambio, P. Malan y R. Bonelli parecen negar, por ejemplo, la importancia de la política salarial en el marco de la política económica de los gobiernos posteriores a 1964. Y los mismos autores, aunque declaran que no pretenden negar el papel de la política económica interna en el éxito obtenido en 1967-1973, afirman que la política económica sólo tuvo "buen éxito" porque operó en la fase favorable del ciclo de desarrollo interno de la economía brasileña y porque se benefició de condiciones externas propias en lo relativo al comercio exterior y a los movimientos de capitales (véase Malan y Bonelli, pp. 21-25).

³⁴ Esta expresión se encuentra en un *Documento de Obispos y Superiores Religiosos del Nordeste*, publicado con el título de "Escucho los clamores de mi pueblo" (Salvador, Bahía, 6 de mayo de 1973).

³⁵ Estos son los índices de la evolución de los *términos de intercambio* de las exportaciones brasileñas, tomando 1967 = 100: 1968 = 95.9; 1969 = 100.5; 1970 = 111.5; 1971 = 103.6; 1972 = 108.9; 1973 = 119.9 (comenzaron a bajar tras el establecimiento de la crisis del sistema capitalista mundial: 1974 = 103.1; 1975 = 96.2). Fue debido a esta mejoría de los términos de intercambio y al aumento del volumen de las exportaciones a una tasa media de 13% anual entre 1967 y 1973 que la *capacidad de importación* mejoró a un ritmo desconocido desde los años veinte. Tomando 1967 = 100, tenemos: 1968 = 110.2; 1969 = 131.4; 1970 = 150.2; 1971 = 147.7; 1972 = 197; 1973 = 250.5 (también aquí la crisis internacional tuvo efectos negativos para la economía brasileña: 1974 = 211.6; 1975 = 210.7). Datos tomados de Malan y Bonelli, p. 40.

Es idéntico el sentido de los índices proveídos por J. Wells [2], p. 236, tomando 1970 como año base:

	<i>Términos de intercambio</i>		<i>capacidad de importación</i>
	<i>incluido el café</i>	<i>excluido el café</i>	
1970	100	100	100
1972	98.2	105.4	132.1
1973	107.9	118.0	167.4
1974	88.3	97.2	134.5
1975	87.1	99.1	143.7
1976	104.6	105.9	179.9

³⁶ En 1978 se calculaba en más de 600 000 millones de dólares el volumen de los recursos disponibles (en dólares y otras monedas europeas) en este mercado (véase M. Molina [1], p. 24). Se trata de dinero que escapa al control de las autoridades monetarias estadounidenses y a la fiscalización de los bancos centrales de los países europeos, y que se recicla en condiciones del más acabado *laissez-faire*, al margen de la capacidad de intervención de toda autoridad monetaria, lo que se facilita por la elección de Londres como baluarte de este mercado, dada la ausencia de reglamentación o control de los flujos de capital, sobre todo en lo que se refiere a la constitución de reservas.

³⁷ En efecto, durante el periodo del "milagro", Brasil experimentó déficit en la balanza de pagos corrientes: 530 millones de dólares en 1968; 312 millones en 1969; 583 millones en 1970; 1 321 millones en 1971; 1 494 millones en 1972; 1 725 millones en 1973 (véanse Malan y Bonelli, pp. 23 y 37, y también R. Weisskoff [2], p. 380, donde aparecen datos sobre el déficit de la balanza de pagos corrientes de Brasil entre 1948 y 1976).

³⁸ Véanse E. Bacha [8], p. 59; Malan y Bonelli, p. 20, y J. Wells [2], p. 231.

³⁹ Obsérvese el peso considerable de los bienes de capital y de las materias primas en el conjunto de las importaciones brasileñas durante los años del "milagro" (véase Malan y Bonelli, p. 39):

	1967 (%)	1968 (%)	1969 (%)	1970 (%)	1971 (%)	1972 (%)	1973 (%)
Bienes de capital	31.9	33.7	37.0	37.7	41.3	41.0	34.6
Materias primas	41.2	41.6	38.4	37.0	40.5	38.1	42.1
TOTAL	73.1	75.3	75.4	74.7	81.8	79.1	76.7

⁴⁰ Desde el punto de vista de la obtención de elevadas tasas de crecimiento económico, quizá sea preferible producir un automóvil antes que diez toneladas de arroz. Y como quizá sea más fácil crear condiciones para producir más automóviles que para producir bienes esenciales, puede darse el caso de países donde el hambre es un grave problema social, y que sin embargo optan por la producción de automóviles y no por la producción de alimentos: los automóviles permiten obtener elevadas tasas de crecimiento del PNB en forma más rápida y fácil (véase D. Seers [6], p. 956).

⁴¹ Véase C. Furtado [13], pp. 487-488; [15], pp. 105-106 y [21], p. 124.

⁴² Ésta es la evolución de los impuestos directos y de los indirectos como porcentaje del PNB (véase W. Baer [5], p. 3). *Impuestos directos*: 1956-1962 = 5.8%; 1962-1967 = 6.4%; 1968 = 8.7%; 1969 = 9.8%. *Impuestos indirectos*: 1956-1962 = 13%; 1962-1967 = 14.3%; 1968 = 17.8%; 1969 = 18.1%.

⁴³ Véanse Baer, Kerstenetzky y Villela, p. 28.

⁴⁴ Véanse A. Foxley [3], p. 946; A. Fernandes [3], p. 111; W. Baer [5], p. 7; y Baer, Kerstenetzky y Villela, pp. 28-31.

⁴⁵ Véase W. Baer [5], p. 7.

⁴⁶ Véase W. Baer [6], p. 51. La cuestión de fondo reside en saber —como también subraya Werner Baer— *quién influye a quién* y cuál es el sector que verdaderamente tiene la iniciativa en el seno del sistema tripartito de la economía brasileña: ¿el sector público, las empresas multinacionales o las empresas de capital brasileño?

⁴⁷ Véase W. Baer [5], p. 10. En 1969, las empresas productoras de bienes de consumo duraderos (en gran parte empresas multinacionales) aportaron 14% del valor agregado de la industria de transformación, ubicándose en 33.5% la contribución de las empresas de este mismo sector.

⁴⁸ El hecho de que las empresas públicas produjeran fundamentalmente servicios públicos, infraestructura e insumos básicos para las otras empresas permite comprender que su posición relativa sea más débil en relación con el valor de las ventas que en relación con el volumen de la inversión en capital fijo y aun al empleo. Y permite comprender también que, en virtud de la política de precios administrados, la tasa media de beneficio haya sido, entre 1968 y 1974 de 9% para las empresas públicas integrantes del grupo de las 100 mayores empresas brasileñas —inferior a la tasa de 12.5% calculada para las empresas privadas nacionales—, y de 15.8% para las filiales de empresas multinacionales incluidas en la muestra. Véanse más datos sobre el sector público de la economía y su importancia estratégica en J. Serra [1]; G. Blardone [1]; E. Bacha [8]; W. Baer [5], y A. Prestes; Baer, Kerstenetzky y Villela.

⁴⁹ Véanse L. Martins [2], p. 180, y P. Evans [3], pp. 222-223. Entre 1966 y 1972, considerando las 300 mayores empresas industriales establecidas en Brasil, la parte de los activos perteneciente al Estado aumentó de 8 a 15%, excluido el petróleo (de 17 a 30% si se le incluye), mientras que la parte de las empresas multinacionales pasó de 51 a 50%, excluido el petróleo (de 47 a 42% incluyéndolo). También la participación de las empresas privadas nacionales bajó de 41 a 35%, o de 36 a 28%, según que se excluya o incluya al petróleo.

⁵⁰ En efecto, en el caso de las familias numerosas, el aumento del número de miembros que reciben una remuneración incrementa el ingreso global del agregado familiar, reduciendo la carga que hasta entonces pesaba sobre la población ya ocupada, aunque disminuya el poder de compra de los salarios.

⁵¹ A. Prestes, pp. 55-57. En 1968 ocurrió el primer caso de venta de una empresa pública a empresarios privados, cuando empezaba a volverse rentable (fue la venta de la Fábrica

Nacional de Motores a la Alfa Romeo). Después hubo varios casos en los que el BNDE devolvió al sector privado ciertas empresas que antes pasara a controlar y que volviera viables. Otra práctica que se ha seguido es la de desmembrar ciertos monopolios estatales para permitir el acceso del gran capital a la explotación de los sectores rentables (o más rentables). El caso más importante fue el de la constitución de una subsidiaria de Petrobrás, la Petroquisa, a fin de asociarse a los grandes grupos económicos brasileños y a las multinacionales extranjeras para la explotación del sector de la petroquímica.

En 1971, el gobierno de Geisel, presionado por las dificultades encontradas en los mercados internacionales de crédito, intentó un "gesto de buena voluntad" y llegó al punto de autorizar la participación de empresas extranjeras en la explotación del petróleo brasileño, por medio de contratos de prestación de servicios, gesto que cuestiona el más antiguo y sagrado de los *slogans* del "nacionalismo": "El petróleo es nuestro" (véase P. Evans [3], pp. 270-271).

⁵² Véanse C. Furtado [11], pp. 34-35 y [15], pp. 103 y ss.; P. Salama [1], pp. 75-76; G. Blardone [1], pp. 13-15; G. Manteiga; L. Martins [2]; P. Evans [1], [2] y [3]; Evans y Gereffi, y Tavares y Teixeira, pp. 98-100.

⁵³ Véase Ma. da C. Tavares [5], p. 28. Considerando el sector de los bienes de capital en conjunto, la participación del capital extranjero llegaba en 1973-1974 a cerca de 41% (véase Malan y Bonelli, p. 45).

⁵⁴ Véase Ma. da C. Tavares [5], p. 27. Según un estudio de Th. dos Santos ([3], pp. 56-59), las empresas multinacionales controlaban en 1977 51.4% de las exportaciones brasileñas de minerales y manufacturas (38.8% correspondía a las empresas públicas y 9.8% a las empresas privadas "nacionales").

⁵⁵ Según los países de origen, Estados Unidos representaba, el 31 de diciembre de 1970, 47.7% de la inversión extranjera en Brasil (RFA, 10.4% y Japón, 3.2%); el 31 de diciembre de 1975, Estados Unidos representaba 31.4% (correspondiendo 11.9% para RFA; 11.5% para Japón; 10.1% para Suiza; 5.9% para Gran Bretaña; 5.6% para Canadá; 4.1% para Francia); el 31 de diciembre de 1977, las inversiones estadounidenses representaban 30% de las inversiones extranjeras (RFA, 14%; Japón, 11%; Suiza, 11%; Canadá, 5%; Reino Unido, 5%; Francia, 4%), pero la inversión estadounidense en la industria de transformación brasileña representaba 76% del total de la inversión extranjera del sector (véanse G. Blardone [1], pp. 9-14, y S. Cunningham, p. 219).

Al mismo tiempo, el capital extranjero fue penetrando en el sector bancario (véanse mayores detalles en Tavares y Teixeira, pp. 103-105), adquiriendo tal fuerza que el propio gobierno brasileño acabó por prohibir la instalación de nuevos bancos extranjeros, en el país, para el ejercicio de la actividad bancaria (a menos que los bancos brasileños sean autorizados, recíprocamente, en el país de origen del interesado), así como la apertura de nuevas sucursales por parte de los bancos extranjeros que ya se encuentran funcionando en Brasil. Por lo que se refiere a los bancos comerciales, 17 de ellos, de propiedad extranjera (muchos otros tienen participación de capital extranjero) absorben 12% de los depósitos confiados a la banca privada y realizan 21% de los préstamos totales de los bancos privados. Dos de estos bancos (el *Citibank* y el *Chase Manhattan Bank*) obtenían en Brasil, a fines de los setenta, entre 15 y 20% del total de sus beneficios en todo el mundo (véase B. Caplan [1], p. 25). Por otro lado, gran parte de los bancos de inversión instalados en Brasil son propiedad de los propios prestamistas extranjeros, y ocho de esos bancos de propiedad extranjera ya controlaban, en 1970, cerca de 38% de los recursos administrados por este tipo de instituciones financieras.

⁵⁶ G. Blardone [1], pp. 13-14; F. Fajnzylber [1], pp. 125-127; L. Bresser Pereira [2], p. 303; Malan y Bonelli, pp. 24, 34 y 42; y P. Vuskovic [3], p. 11.

Éste es un aspecto nuevo del comportamiento de las grandes empresas multinacionales, perceptible sobre todo a partir de los años sesenta, y que parece dar la razón a la tesis de que la preservación de la estructura jerárquica y de las complejas relaciones de dominio y de exploración que caracterizan al sistema mundial del capitalismo no es incompatible con la industrialización, en moldes capitalistas, de los países dominados, que se encontraban en el último grado de aquella jerarquía (los llamados "países subdesarrollados"), en el ámbito de una nueva división internacional capitalista del trabajo en la que estos países no tienen que confinarse a la posición de meros exportadores de bienes primarios.

⁵⁷ Véanse W. Baer [5], p. 15, y Baer, Kerstenetzky y Villela, pp. 33-34.

En los últimos años se ha observado, además, cierta fractura intraestructural en el seno de algunas industrias tradicionales, en la medida en que el capital monopólico —con creciente participación de los capitales extranjeros— ha capturado el mercado de lujo y de exportación de la industria textil y alimentaria, por ejemplo, lanzando al mercado productos más "modernos" y "refinados", mientras ocurre lo mismo con las grandes empresas de construcción civil y obras públicas y con las grandes redes de supermercados, en relación con el comercio de menudeo, dejando a la gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas (nacionales) confinadas al mercado popular (véanse J. Serra [1], p. 273; A. Fernandes [3], p. 117, y G. Blardone [1], pp. 14-15).

⁵⁸ Distribución de los activos de las diez mayores empresas de cada sector (en porcentajes):

Sector de actividad	empresas extranjeras	empresas públicas	empresas privadas nacionales
Minería	1.8 (1)	59.3 (1)	38.3 (8)
Minerales no metálicos	52.4 (5)		47.6 (5)
Acero y metalurgia	17.8 (3)	70.3 (4)	11.7 (3)
Maquinaria	72.0 (7)		28.0 (3)
Equipo eléctrico y de telecomunicaciones	61.3 (7)		38.7 (3)
Material de transporte	89.7 (8)		10.3 (2)
Productos de madera	30.9 (3)		69.1 (7)
Muebles			100.0 (10)
Productos de hule	81.0 (3)		19.0 (7)
Textiles	55.4 (5)		45.6 (5)
Productos alimenticios	58.9 (6)		41.1 (4)
Bebidas	7.6 (2)		92.4 (8)
Tabaco	93.7 (2)		6.3 (8)
Edición y artes gráficas			100.0 (10)
Otros	46.5 (4)		53.5 (6)
Construcción Civil	30.2 (2)		69.8 (8)
Servicios públicos	13.2 (1)	86.8 (9)	
Comercio	24.6 (2)		75.4 (8)
Refinación y distribución de petróleo	12.9 (4)	80.0 (2)	7.1 (4)

Tomado de la revista *Visão*, 26 de febrero de 1973, p. 68 (las indicaciones entre paréntesis se refieren al número de empresas).

⁵⁹ C. Furtado (véase, por ejemplo, [9], p. 347) y A. Pinto (véase, por ejemplo, [5], p. 486, y [6], pp. 260-261) destacan, como una característica del modelo de desarrollo reciente de América Latina (y de Brasil en particular), esta creciente *extranjerización* del área más "dinámica" de la estructura productiva, con la consiguiente acentuación de la dependencia tecnológica y de la alienación de los centros de decisión.

P. Evans [3], pp. 222-224, examinando datos relativos a la propiedad del capital de las 300 mayores empresas industriales que operan en Brasil (empresas públicas, empresas privadas de capital brasileño y empresas multinacionales), afirma que no ha habido ninguna *desnacionalización* (esto es, un aumento de la participación de las empresas multinacionales en el capital industrial "brasileño") entre mediados de los años sesenta y mediados de los setenta. Otros autores, como Ma. da C. Tavares [5], p. 32, y F. Cardoso (entrevista de *Le Monde* publicada en el *Diário de Lisboa* del 27 de enero de 1981), prefieren hablar, por lo menos durante los últimos tiempos del "milagro brasileño" (1970-1973), de *internacionalización* en lugar de *desnacionalización*, para destacar el hecho de que en ese periodo no fue muy acentuada la compra de empresas nacionales por capitales extranjeros, así como la creciente asocia-

ción del capital "nacional" a las empresas multinacionales (los capitalistas locales se insertaban más a fondo en una economía abierta y las grandes empresas nacionales no perdieron, durante el periodo de referencia, el liderazgo de los sectores donde se instalan tradicionalmente).

Se entiende por *internacionalización* "el proceso de establecimiento de filiales de empresas extranjeras, que origina situaciones de integración y complementariedad con empresas privadas nacionales o con empresas públicas, sin que ello signifique necesariamente la expulsión de estas últimas"; se incluyen en la *desnacionalización* los casos de "compra o quiebra de empresas nacionales que ocurren en la fase del ciclo en que el predominio del capital extranjero se ejerce en competencia abierta con el capital nacional". En estas últimas situaciones habrá una *desnacionalización absoluta*, mientras que en las primeras sólo habrá una *desnacionalización relativa* (véase Tavares y Teixeira, pp. 95-96).

Sin dejar de reconocer los datos oficiales, según los cuales sólo 6% del *capital nacional* está en manos de extranjeros, Márcio Moreira Alves comenta (en R. Packenham, p. 97): "6% es un grado enorme de dominación externa, en especial si, como ocurre en este caso, el porcentaje en cuestión está estratégicamente colocado en las industrias más dinámicas. Es probable que los ejércitos de Hitler nunca hayan controlado más de 6% de las economías de Francia, Polonia y otros territorios ocupados, lo que no significa, sin embargo, que no pudiesen controlar todo el potencial económico de esos países para fortalecer el esfuerzo de guerra alemán." En el mismo sentido se desarrollan las consideraciones de E. Bacha [4], p. 47: "el argumento que suele utilizarse, según el cual las empresas extranjeras no son importantes para el crecimiento del país, ya que sólo generan de 5 a 8% del PIB, es falaz por la misma razón que es falaz argüir que la tasa de inversión autónoma no es importante para la determinación del ritmo de actividad porque representa una parte relativamente pequeña del ingreso total".

Muchos autores subrayan, además —teniendo presente el caso brasileño—, que su fuerza se basa en la naturaleza de sus conexiones internacionales; allí reside también su debilidad, admitiendo que las crisis futuras del actual régimen brasileño podrán originarse en Londres (centro financiero) o en Detroit (gran centro de la industria automotriz). "Cuando el desarrollo depende de la combinación de la revolución desde arriba con el capitalismo internacional, es inevitable la vulnerabilidad frente a eventos externos. Ante una crisis externa —concluye P. Evans [1], p. 43,— las tensiones internas pueden volverse explosivas con facilidad."

Algunos autores colocan a otro nivel las consecuencias del endeudamiento de la economía brasileña con las grandes empresas multinacionales, cuestionándose incluso si podrá sobrevivir durante mucho tiempo un modelo de crecimiento fuertemente centrado en la inversión extranjera. L. Marinho, p. 32, plantea la hipótesis de aplicar al capital extranjero invertido en Brasil, la tasa media de beneficio de 12% obtenida por las empresas multinacionales durante el periodo de 1968-1972. El volumen global de los beneficios del capital extranjero obtenidos en Brasil correspondería a 16% de los ingresos globales de las exportaciones en ese mismo año de 1975. Si a los beneficios sumamos los pagos que se hacen para remunerar la utilización de patentes, *know how*, asistencia técnica, fletes y seguros pagados a las empresas extranjeras y las cargas de la deuda externa —elementos resultantes en forma directa o indirecta de la presencia de las empresas multinacionales y del estilo de desarrollo que ellas transmiten— es notorio lo que tal situación significa en términos de desequilibrio externo y de amenaza permanente al propio crecimiento económico interno.

Se dirá que no todos los beneficios obtenidos por las empresas multinacionales se transfieren al extranjero cada año. Pero esto mismo significa que una parte de los beneficios no transferidos irá a alimentar nuevas "inversiones extranjeras" en el país anfitrión de las empresas multinacionales. El problema se pospone, pero aumenta su dimensión, es decir, aumenta la dependencia de la economía del país considerado en relación con el comportamiento de las empresas multinacionales en él instaladas.

El juicio sobre el agravamiento o la disminución de la dependencia de Brasil, sobre todo en el campo económico y en el político, no es unánime, naturalmente. Las opiniones se dividen entre quienes creen que Brasil, sobre todo a partir de 1964, ha avanzado por el camino de una creciente dependencia —cada vez más irreversible, en opinión de algunos— de la inversión y los préstamos extranjeros y del comportamiento de las grandes potencias (sobre todo Estados Unidos), y quienes creen que Brasil está en camino de convertirse en una

de las mayores potencias políticas del mundo. Entre los primeros encontramos a C. Furtado (en especial [9] y [15], y a Th. dos Santos [1]).

R. Packenham trató de medir la evolución de la dependencia de Brasil en el periodo posterior a 1964, analizando la evolución de cinco indicadores de la dependencia: cuantía total de los recursos y la capacidad productiva; grado de penetración externa; calidad (características estructurales) de la penetración externa; competencia de los dirigentes para utilizar los recursos y la capacidad productiva; grado de influencia externa sobre el modelo de desarrollo. Basado en datos que merecerían algunas objeciones y en una metodología bastante discutible, el autor concluye que la dependencia de Brasil aumentó a partir de 1964, en relación con el segundo indicador enunciado, y disminuyó en lo concerniente a todos los demás indicadores. Aunque se inclina a convenir con quienes creen que la situación de dependencia de Brasil se redujo a partir de 1964, R. Packenham no deja de señalar que ni siquiera con su análisis puede darse una respuesta definitiva al interrogante que se debate: "aunque la dependencia haya disminuido de acuerdo con cuatro de los cinco indicadores utilizados, no se puede afirmar en definitiva que haya declinado la dependencia nacional global. No es sólo que los datos mismos estén siempre expuestos a una corrección, sino también —y aún más importante— que otros analistas pueden usar criterios ligeramente diferentes, quedando siempre en el aire la cuestión del peso que deba darse a los diversos aspectos de la dependencia nacional."

Pero el intento más reciente y fundamentado de que tenemos noticia, en el sentido de estudiar las relaciones entre la inversión extranjera y el *desarrollo dependiente* es el estudio de Evans y Gereffi. En este trabajo, los autores pretenden analizar la evolución del grado de dependencia en Brasil y México, durante los últimos 100 años.

Entre los aspectos que podrían significar una reducción de la dependencia, P. Evans y G. Gereffi señalan: a) una más amplia división interna del trabajo, es decir, un aparato productivo más diversificado; b) la reducción de la gama de importaciones necesarias; c) la diversificación de las exportaciones y, en consecuencia, la menor vulnerabilidad frente a los mercados externos; d) el aumento del control local sobre el aparato productivo interno, sobre todo en relación con los servicios públicos, y e) un mayor control sobre el comportamiento de las empresas multinacionales, ya sea por medio de una reglamentación jurídica adecuada o en virtud de la implantación de esquemas de *triple alianza*.

Pero los autores se refieren también a ciertos aspectos que señalan una dependencia persistente y cada vez mayor, que coloca a Brasil y a México "entre los países más dependientes de la economía mundial": a) son los dos países con la mayor deuda externa en todo el mundo; b) la diversificación del aparato productivo se ha traducido en una exigencia cada vez mayor de bienes de capital importados; c) el patrón de consumo que caracteriza el *estilo de desarrollo* adoptado y en el que se asienta la dinámica del respectivo modelo de crecimiento ha reforzado en gran medida las ventajas relativas de las empresas multinacionales originarias de las metrópolis dominantes; d) la diversificación de las exportaciones se ha realizado dentro de los canales de mercado establecidos por las empresas multinacionales (a veces son unidades suyas en el extranjero los clientes exclusivos), lo que significa un menor grado de autonomía en el acceso a los mercados de los países del "centro"; e) las empresas multinacionales abandonaron en manos del Estado algunos sectores que perdieron importancia (infraestructuras, servicios públicos, ciertos productos intermedios e industrias básicas), pero han reforzado sus posiciones en las nuevas "industrias dinámicas" y en el sector de la exportación, y f) el sistema de *triple alianza* puede resultar un factor de refuerzo del poder de las empresas multinacionales, en la medida en que origine una nueva clase (una especie de *burguesía no compradora*) cuyos intereses están cada vez más ligados a los mercados externos y al gran capital multinacional, que así verá fortalecidos a sus aliados incondicionales en el seno de la clase dominante local.

En conclusión, Evans y Gereffi, p. 59, sostienen que "las viejas formas y el contenido específico de la dependencia cambiaron de modo radical en los dos países, pero las nuevas situaciones de dependencia que surgieron contienen fuentes de vulnerabilidad y control externo que son igualmente problemáticas". El análisis de estos autores deja bien claro que es bastante reducida la capacidad de maniobra permitida por las empresas multinacionales a los países que más avanzaron por el camino del *desarrollo dependiente*, es decir, a los países que se industrializaron mediante una amplia penetración de las inversiones extranjeras. El caso de México es ilustrativo. Bastó que el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) adoptara una posición

un poco más nacionalista en su política de "mexicanización" de la economía del país (satisfaciendo las reivindicaciones de la burguesía nacional) para que se hiciera sentir la reacción, rápida y eficaz, de las empresas multinacionales: se redujo el volumen de las nuevas inversiones extranjeras, se aumentó el envío de beneficios al exterior y la fuga de capitales fue aún mayor. La balanza de capitales pasó de un saldo positivo de 179 millones de dólares en el periodo de 1960-1969 a un saldo negativo de 349 millones de dólares en el periodo de 1970-1976, y el gobierno de López Portillo se vio obligado a seguir una política más "conciliatoria" con las empresas multinacionales, suavizando la política de "mexicanización" y adoptando medidas recesivas que hicieron aumentar el desempleo y bajar el poder de compra de los salarios.

La historia de Brasil, México y otros países latinoamericanos demuestra, además, que las empresas multinacionales reaccionarán siempre, por medio de la reducción del flujo de inversiones, de la fuga de capitales y de otros medios de presión económica, cuando los gobiernos implanten una política más nacionalista. Y cuando el nacionalismo amenazó con seguir un camino al margen del capitalismo y la burguesía nacional demostró que podría verse imposibilitada para controlar la situación, la reacción asumió formas más violentas.

Con dificultad podrá decirse que los países de *capitalismo dependiente* disponen de libertad de elección de su política económica y de su camino de desarrollo. "Existen muchas razones —afirman Evans y Gereffi, p. 57— por las cuales el desarrollo dependiente capitalista puede exigir políticas más represivas que la acumulación capitalista en el centro, pero una de ellas es evidentemente la respuesta negativa del capital extranjero ante cualquier señal de una orientación nacionalista de izquierda."

⁶⁰ Th. dos Santos [3], pp. 52-53, se refiere a la baja de 4% ocurrida en la industria textil entre 1969 y 1972, periodo en el que la producción de vestido y calzado aumentó apenas 1%. Entre 1965 y 1969, las industrias "Tradicionales" crecieron a un ritmo medio anual en algunos casos inferior al ritmo del crecimiento demográfico (industria textil, 1.6%; construcción civil, 1.9%). Mientras que los "sectores dinámicos" experimentaron elevadas tasas de crecimiento anual incluso durante los años de la recesión (13.4% anual para los bienes de consumo duraderos y 10.8% para los bienes intermedios, entre 1965 y 1967), la tasa media anual de crecimiento de la producción de bienes de consumo no duraderos fluctuó alrededor de 2% entre 1968 y 1970, una tasa inferior a la del crecimiento demográfico y cerca de la mitad de la tasa de crecimiento de la población urbana. De acuerdo con estos datos, la participación de las industrias productoras de bienes de consumo corriente en el conjunto de la producción industrial brasileña declinó en la secuencia del "estilo de desarrollo" que se inició con toda claridad a partir de mediados de los años cincuenta: 68.9% en 1949; 51.8% en 1959; 44.6% en 1966; menos de 40% en 1970 (véase E. Sader, p. 63; A. Pinto [9], pp. 578-581; A. Foxley [3], pp. 955-956, y J. Serra [1], pp. 276-277).

⁶¹ Haciendo 1964 = 100, Werner Baer calcula que, en 1970, el índice de la producción de la industria de transformación en su conjunto llegó a 156. Pero el índice sube a 244 en la industria de material de transporte (que incluye la producción de automóviles), en 213 en el equipo eléctrico y de telecomunicaciones, a 189 en los productos de hule, bajando en cambio a 96 en los textiles, 101 en el vestido y calzado, 126 en la construcción civil y 142 en la industria de productos alimenticios. Véanse mayores detalles en W. Baer [5], pp. 3-5; J. Wells [1], p. 276 y [2], pp. 228-230, y P. Singer [6], pp. 112-113.

⁶² Véase antes, introducción, nota 10.

⁶³ Puede afirmarse que, en realidad, el proceso de crecimiento industrial, en países como Brasil, Argentina y México, se centró en la industria automotriz, debido a la gran prioridad otorgada a esta industria por la política económica gubernamental y la influencia decisiva que ejerció sobre la definición de la acumulación de capital y de las opciones de la inversión pública y privada, y en la conformación de la estructura de la distribución del ingreso y las propias estructuras sociales. Esto, a pesar de que la industria automotriz sea una industria exigente de capitales, considerándose al capital como el "factor" escaso en dichos países; y a pesar de que los automóviles son comprados sólo por una pequeña porción de la población (las cifras de Brasil serán sensiblemente idénticas a las observadas en el conjunto de América Latina, las que muestran que el 10% de los más ricos compran 85% de los automóviles, absorbiendo más de 12% el grupo social del 20% que sigue en la escala de los ingresos, lo que significa que el 70% restante prácticamente no compra automóviles). Y mientras que el precio

de un Ford T, en la fecha de su difusión en masa en los años veinte, equivalía a tres o cuatro meses de salario de un operario estadounidense calificado, el precio de un automóvil medio representa ahora el equivalente al salario de algunos años de un trabajador latinoamericano (véanse J. Serra [3], p. 450, y A. Pinto [9], p. 586).

La primera unidad de montaje de automóviles en América Latina la instaló la Ford en Buenos Aires, en 1916. A partir de la segunda Guerra Mundial, varios países de la región presenciaron la instalación de unidades de montaje de automóviles basadas en componentes importados, lo que pronto resultaría insostenible, debido a las repercusiones negativas sobre la balanza de pagos (un ejemplo: según R. Gwynne, p. 463, las importaciones de automóviles representaban en los años cincuenta 11% del total de las importaciones mexicanas).

En 1956 se inicia una nueva fase de la industria automotriz en América Latina, cuando Brasil promulgó una legislación que volvía obligatoria una mayor incorporación de componentes producidos internamente, una práctica seguida de inmediato por otros países latinoamericanos. A partir de ese momento, las grandes empresas del ramo —incluidas las empresas europeas y japonesas que por esa fecha iniciaban su expansión y estaban en condiciones de enfrentarse al dominio tradicional de las empresas estadounidenses de la región— afluirán en gran número a los países más importantes de América Latina, con el fin de no perderse sus mercados, ahora de difícil acceso para las empresas que no estuviesen instaladas en los propios países consumidores. En poco tiempo se instalaron 21 empresas en Argentina, 20 en Chile, 16 en Venezuela, 13 en Perú, y 11 en Brasil (véanse mayores detalles en R. Gwynne, p. 464).

Además de los efectos benéficos para la balanza de pagos, la creación de nuevos puestos de trabajo en la industria y la iniciación de una variada gama de actividades industriales accesorias de la industria automotriz, la expansión de esta industria generaba expectativas de efectos favorables que se traducirían en la modernización de la industria en conjunto, ya que se trataba de una industria tecnológicamente progresiva y dinámica.

Muchos autores ponen en tela de juicio —de manera acertada, según nuestra opinión— que estos efectos se hayan producido, ya que por regla general las innovaciones se desarrollan en los centros de origen de las empresas multinacionales, sin que en América Latina se haya desarrollado una tecnología propia (sólo la Volkswagen mantiene en São Paulo una unidad de investigación). En América Latina, la industria automotriz depende principalmente de la tecnología importada, lo que agrava al mismo tiempo el grado de la dependencia y el coeficiente de importación del conjunto de la economía.

Lo anterior no impidió que la industria automotriz se transformara en una industria clave en diversos países de la región, alrededor de la cual giraba una considerable gama de empresas productoras de piezas y accesorios, y la que controlaba las inversiones hechas en la red carretera y en la refinación del petróleo, además de condicionar todo el *estilo de desarrollo* (en un estudio de 1969, F. Fajnzylber [1], p. 126, destaca el hecho de que, en el conjunto de América Latina, 74 filiales de empresas estadounidenses se encontraban instaladas para producir automóviles, pero sólo ocho producían maquinaria agrícola en la región).

A esta situación contribuyeron significativamente, como en el caso de Brasil, los incentivos fiscales, las tasas de interés negativas como resultado de la inflación, la garantía de elevados márgenes de beneficio, el grado de la protección asegurada, el financiamiento privilegiado de su consumo por medio del crédito fácil y abundante, y —más tarde— los generosos subsidios concedidos a las exportaciones, que permitieron que las empresas del sector obtuvieran beneficios elevados sin tener que crear condiciones que les permitieran disfrutar de las economías de escala y de razonables niveles de productividad.

En 1961, Ma. da C. Tavares [1], p. 55, sostenía que, incluso si toda la industria automotriz de Brasil estuviera concentrada en una sola empresa, su producción correspondería apenas a una pequeña fracción de la producción de una gran empresa europea, como la Volkswagen.

Los especialistas afirman que, en la industria automotriz, las economías de escala sólo comienzan a observarse, por regla general, a partir de la producción de 100 000 vehículos para las unidades de montaje y de 200 000 para las unidades integradas, operando en pleno apenas al nivel de 200 000 vehículos para las primeras unidades y de 500 000 vehículos para las segundas. En 1973 operaban en América Latina 73 unidades industriales en el sector de la producción automotriz. De tales unidades 22 producían menos de 1 000 vehículos por año y 21 producían entre 1 000 y 10 000 unidades por año, un volumen que las aleja de cualquier economía de escala. En 1978, sólo seis unidades producían más de 50 000 vehículos por año,

y sólo la Volkswagen de São Paulo alcanzaba una producción cercana a los 500 000 vehículos, aunque las unidades de la Ford y la General Motors en Brasil tuvieran ya una dimensión suficiente para poder disfrutar algunas economías de escala (véase R. Gwynne, pp. 565-566).

Ésta es una realidad que sólo se explica en función de las "facilidades" antes mencionadas, a las que debe sumarse en muchos casos el hecho de que la instalación de la industria automotriz en América Latina se haya realizado sobre la base de la utilización de equipos y tecnologías ya usados y obsoletos, a veces enteramente amortizados, y en la producción de modelos en rápida declinación en los países de origen, lo que ayuda a comprender que la industria genere beneficios, cualquiera que sea la escala de la producción y el nivel de la productividad. Esto explicará también, por ejemplo, que las empresas multinacionales hayan instalado en Argentina una red de producción que, aunque sólo produzca cerca de 10% de su congénere italiana, presente una gama de marcas y de modelos en número superior al existente en cualquier país productor grande, a pesar de que cada una de esas marcas aproveche apenas una parte reducida de un mercado ya de por sí estrecho (véanse C. Furtado [1], p. 76 y [15], p. 89, y M. Ikonoff [1], p. 334).

Por lo que se refiere a Brasil, la decisión de crear las condiciones propicias para la instalación de la industria automotriz se tomó en 1952, durante el gobierno de Getúlio Vargas, precisamente para reducir las cargas de la importación (entre 1945 y 1952, Brasil gastó anualmente cerca de 142 millones de dólares por año en la importación de vehículos ligeros y pesados). A mediados de los años cincuenta, ocho empresas armaban automóviles en Brasil, y Kubitschek se enorgullecía de que, durante su gobierno, existieran o estaban en vías de instalarse 16 fábricas de automóviles y cerca de 1 200 fábricas de refacciones (véase A. Fernandes [1], p. 156. Por lo que concierne a la historia socioeconómica de la industria automotriz brasileña, véase L. Martins [4], pp. 407-425).

La industria automotriz brasileña aumentó su producción, de 35 000 vehículos en 1955 a 131 000 en 1962 (una tasa media de crecimiento anual de 39% muy superior a la tasa de 10% de la industria de transformación, y de cerca de 7% en el conjunto de la economía). La incorporación de productos nacionales pasó de 30% en 1955 a 93% en 1961; el porcentaje de la industria automotriz en el ingreso generado en la industria de transformación pasó de 2.8% en 1955 a 9% en 1965 (sólo superado en la industria química, alimenticia, metalúrgica y textil), mientras que su participación en el PIB pasó de 0.6% en 1955 a 3.4% en 1965, representando cerca de 8% del empleo industrial (véase J. Almeida, pp. 10-63).

La importancia (incluso política) de la industria automotriz y su control por poderosas empresas multinacionales (que producían en 1964 más de 183 000 vehículos, entre ellos cerca de 100 000 automóviles ligeros) llevaron al gobierno de Castello Branco a reducir drásticamente los subsidios otorgados a los ferrocarriles y a alentar incluso el abandono de algunas líneas, cuando el incremento de este medio de transporte estaría particularmente indicado en un país con las dimensiones continentales de Brasil. Al mismo tiempo, los subsidios del gobierno federal y de los gobiernos estatales al programa de construcción de carreteras y autopistas (exigido por la industria automotriz) representaron, entre 1961 y 1965, 40% del gasto del sector público, aumentando en 1966 hasta un nivel equivalente a 133.4% del déficit presupuestario federal (véase H. Ellis [4], pp. 184-185).

En 1968-1969, Brasil era el undécimo productor mundial de vehículos automotrices, ocupando los vehículos ligeros un porcentaje cada vez mayor de la producción total de la industria. La producción de vehículos automotrices aumentó más de tres veces y media entre 1964 y 1972, mientras que la producción de automóviles ligeros aumentaba a más del cuádruple. En 1976 Brasil produjo un millón de automóviles, lo que equivale al 57.3% de la producción total de América Latina (véanse J. Almeida, pp. 49-63; W. Baer [5], p. 4; E. Sader, p. 63; J. Serra [3], p. 443; Ma. da C. Tavares [5], p. 17; R. Gwynne, p. 471, y J. Bergsman, pp. 120-130).

⁶⁴ "El comunismo y su nuevo nombre: el capitalismo de estado" es el título significativo de un artículo publicado el 1 de agosto de 1975 en el *Jornal do Brasil*, que fue uno de los campeones de la campaña "antiestatización", junto con la revista *Visão* y el diario *O Estado de São Paulo*.

⁶⁵ Los medios del *Big Business* estadounidense se dieron cuenta de que "el estricto control de los militares sobre Brasil se extiende también a su política económica (...) Casi todos los sectores de la economía están bajo estricto control" (*The New York Times*, 28 de enero de 1972). Pero *The Wall Street Journal* publicaba, el 14 de abril de 1972, esta opinión de un hombre de

negocios, representativa de la confianza depositada en el "sistema" brasileño: "nosotros sabemos que Delfim no hará nada sin consultar al mundo de los negocios". Además, las tasas de rendimiento de las inversiones estadounidenses en Brasil eran en 1974 más elevadas que en cualquier otro país de América Latina, a excepción de Panamá (véase P. Evans [1], pp. 26-28, de donde hemos tomado las citas anteriores y donde se desarrollan cuestiones relacionadas con las medidas de política abiertamente favorables para el gran capital y con la "cooperación" del gran capital internacional con la dictadura militar).

⁶⁶ El primer *Plan básico de desarrollo científico y tecnológico* data de 1973, abarcaba sólo dos años, y su estructura era de eficiencia más que dudosa (véase Baer, Kerstenetzky y Villela, p. 30).

⁶⁷ Esto, porque, entre otras razones, hasta 1964 el BNDE cumplió con su misión de otorgar crédito a largo plazo a las empresas públicas que realizaban grandes proyectos de inversión, pero a partir de 1964 cambió la orientación oficial en el sentido de que este banco del Estado concedería un crédito preferente a las empresas privadas, que absorbieron cerca de 80% de los financiamientos concedidos por el BNDE durante los años posteriores al golpe militar (véase A. Karakaev, p. 37).

⁶⁸ Véase más adelante, la nota 162 de este capítulo.

⁶⁹ En 1976, la inflación pasó de 40%: 41.9%, según V. Galbis, p. 160; 46.3%, según P. Neuhaus [1], p. 311.

⁷⁰ Véase J. Wells [2], pp. 245-246.

⁷¹ Algunos autores sostienen incluso que la cooperación entre el Estado-empresario de los países subdesarrollados y las empresas multinacionales es el elemento fundamental para la comprensión de las características actuales del imperialismo (cuyo estudio se identifica con el de la penetración del capitalismo en los países de la "periferia"), en la medida en que tal cooperación es esencial para la penetración del capitalismo en los países del Tercer Mundo o para las transformaciones que acompañan a esta penetración, ya que la presencia activa e incluso relativamente autónoma del Estado en la esfera productiva no elimina la característica esencial del capitalismo como sistema de producción orientado hacia la obtención de beneficios privados. Esto es lo que Peter Evans trata de demostrar en un trabajo de 1972, a partir del estudio de la instalación de la industria petroquímica en Brasil (véase P. Evans [2], y también [3], en especial pp. 213 y ss.)

⁷² Véase P. Evans [3], p. 272.

⁷³ Véanse mayores detalles sobre los intereses en juego en esta problemática en P. Evans [3], 265-273, y G. Manteiga, pp. 893-900.

⁷⁴ Es en este contexto que debe tratar de comprenderse la práctica de las *joint-ventures* (empresas de participación, empresas conjuntas, empresas de participación mixta), en especial las *joint-ventures* tripartitas, que asocian al Estado, las empresas multinacionales y las de capital nacional (*modelo trípode*), como una tentativa de compromiso entre los intereses específicos y no enteramente coincidentes de los diversos estratos de la burguesía monopólica, con una solución de compromiso también entre los grupos partidarios del desarrollo de las empresas del Estado y los partidarios de un mayor impulso a la libre empresa, y como un camino de adaptación y reorientación del papel del Estado en la actual etapa de desarrollo de los países de "capitalismo dependiente", y en particular en Brasil, país donde el papel del Estado como empresario, que por medio de la historia se ha vuelto imprescindible en virtud de la incapacidad de actuación autónoma de la "burguesía nacional", tiene que legitimizarse ahora por otra vía, una vez eliminado, desde el golpe militar de 1964, el discurso nacionalista que se puso de moda en Brasil a partir de los años treinta.

La práctica de las *joint-ventures* de estructura tripartita se presenta a veces como una nueva estrategia de los gobiernos de los países subdesarrollados y de las burguesías locales en sus relaciones con las empresas multinacionales, a fin de evitar una "desnacionalización" más profunda de sus economías, obteniendo una mayor participación en su control. Tal estrategia permitiría al Estado una fiscalización más eficiente de prácticas indeseables de las empresas multinacionales y permitiría que las burguesías locales aumentaran su poder de negociación, con el fin de tratar de estancar y aun invertir el proceso de "marginación" al que se encuentran sujetas. Ésta es, según L. Martins [2], pp. 170-171, la postura actual de los estudios sobre el *modelo trípode*, basados en el análisis de la distribución de la propiedad del capital y en la contabilización de las ventajas y desventajas que cada uno de los socios pueda haber adquirido en el marco de la *joint-venture*, sin tener en cuenta la especificidad de la participación del

Estado y los aspectos políticos y sociales en los que se fundamenta la asociación Estado-multinacionales-capital nacional (una excepción a tal tipo de análisis es el importante estudio de P. Evans [3], especialmente pp. 228-273).

Tratando de aclarar el interés del Estado en la definición de esa "estrategia nueva", podría decirse:

a) que esa sería la mejor vía de acceso a la tecnología necesaria para la industrialización (preferible al sistema de licencias o a la pura y simple adquisición de tecnología o a su introducción en el país por filiales de las empresas multinacionales), en la medida en que la participación del Estado y del capital privado nacional en el capital y la administración de una empresa constituida por el régimen de la *joint-venture* pueda permitir no sólo la participación en la elección de la tecnología más adecuada sino también el control de los pagos que deberán efectuarse como una contrapartida de su utilización y un mejor conocimiento y dominio de esa misma tecnología;

b) que la *joint-venture* coloca al Estado en mejor situación para tratar de eliminar ciertas prácticas de las empresas multinacionales, en particular las que realizan en el marco de los negocios "internacionales" procesados en el seno de la misma empresa multinacional;

c) que tal solución facilitará el acceso al capital (no sólo el de las empresas multinacionales participantes, sino también el que se obtiene en los mercados financieros internacionales) y al *management*, y

d) de que esa asociación volverá más viable el éxito del modelo capitalista de desarrollo, si tal modelo de libre empresa controlada (juzgado preferible a un modelo de capitalismo de Estado) significa el apoyo y la participación de las grandes empresas multinacionales.

Pero un análisis más profundo de este nuevo tipo de asociaciones económicas no parece permitir la conclusión de que de ellas deriva algún freno al proceso de "internacionalización" de las economías capitalistas conducido por las empresas multinacionales (sino al contrario) o alguna limitación significativa del poder de éstas mediante el fortalecimiento del "poder compensatorio" de los capitales "nacionales".

Muchas veces, los poderes de cada uno de los participantes en una *joint-venture* constan en los estatutos de la empresa y no guardan relación alguna con la participación de cada uno de ellos en el capital social, ni con la situación del mercado. En el caso brasileño, todas las *joint-ventures* de estructura tripartita adoptaron los llamados contratos de accionistas, considerados por todos los participantes como confidenciales (así como todos los acuerdos referentes a la transferencia de tecnología), en los que se estipulan los derechos y las obligaciones de cada asociado, se adoptan normas relativas a la gestión y directrices específicas acerca de determinadas decisiones estratégicas (véase L. Martins [2], pp. 181-183).

En esos *contratos de accionistas* se consagra por regla general la obligación del voto unánime de los asociados en la *joint-venture* para las decisiones más importantes relativas a las operaciones corrientes, a sus planes de inversión y a la estrategia de su expansión. Ello significa, entonces, que cualquiera de los asociados (por ejemplo, la multinacional con participación minoritaria en capital) dispone del derecho de voto en relación con las decisiones fundamentales que determinan el éxito, la orientación y la expansión de la empresa. Y esta posibilidad de que las empresas multinacionales influyan desde el interior (en el marco de este *modelo trípode*) en la expansión de todo un importante sector de actividad industrial (es para estos casos que se recurre a las *joint-ventures tripartitas*) es una ventaja estratégica incomparablemente superior a su contribución real en el capital invertido o en la (remota) posibilidad de que el Estado llegue a conocer mejor y controlar con mayor facilidad ciertas prácticas de las empresas multinacionales lesivas de la economía nacional del país receptor.

El análisis del caso brasileño demuestra claramente que el interés de las empresas multinacionales en el *modelo trípode* reside sobre todo en que tal arreglo:

a) reduce los riesgos políticos y económicos de la empresa, además de facilitar a las multinacionales el trabajo de erosión de las resistencias "nacionalistas" al proceso de internacionalización, al mismo tiempo que les permite incluso vigilar de cerca los proyectos de expansión de las empresas del Estado;

b) facilita la penetración de las empresas multinacionales todavía no instaladas o con poco peso en determinado país (o en sectores a veces ya muy "ocupados" por multinacionales originarias de otros países), dejándoles el camino abierto para nuevas aventuras fuera del esquema del *trípode*, si ello fuera más favorable a los intereses de las multinacionales. En la

práctica se observa que la participación del Estado en *joint-ventures* es más rara y más pequeña en los sectores de actividad más próximos al consumidor final (los sectores donde la innovación tecnológica es más acelerada y donde, por ello mismo, la ventaja relativa de las multinacionales, o su poder "monopólico" sobre el mercado y las tasas de beneficio son más acentuadas), concentrándose la presencia del Estado en los sectores básicos o estratégicos, cuyos productos —elementos de los costos de otras empresas e incluso ramas enteras de la actividad económica— conviene vender a precios más o menos bajos, donde la innovación tecnológica es menos importante, donde los productos están menos diversificados y donde, por esa razón, es menor la ventaja relativa de las multinacionales;

c) garantiza un acceso seguro a las materias primas, muchas veces controladas en un régimen de monopolio por el Estado o por empresas estatales, y cuya explotación es a veces de dudoso interés económico desde el punto de vista estrictamente capitalista en la obtención de beneficios elevados, a corto plazo y mediante riesgos reducidos;

d) compromete más fuertemente al Estado a la realización de las inversiones necesarias en infraestructura (provisión de energía, transportes y comunicaciones, etc.), del mismo modo que proporciona la mejor garantía de que el Estado no dejará que se hunda la empresa, y facilita los contactos a todos los niveles con la poderosa burocracia estatal, de la que dependen en buena medida, en un país como Brasil, la fijación de precios y salarios, la remesa de beneficios hacia el exterior del país y hasta las decisiones de inversión, como resultado del complejo sistema vigente de incentivos de diverso orden y de restricciones impuestas a las importaciones;

e) representa una especie de seguro contra los cada vez más temidos cambios de sistema político (desde lo acontecido en Chile con la victoria del Frente Popular y en Perú en tiempos del general Alvarado, hasta lo ocurrido en Portugal en 1974-1975, en Irán, en Nicaragua, etc.): sólo la disminución de los riesgos de nacionalización o de expropiación pura y simple en caso de un viraje revolucionario podrá explicar que las grandes empresas multinacionales acepten ahora, tranquilamente, la participación minoritaria en una *joint-venture* que utilice su tecnología y en la que también participen el Estado del país receptor y capitales de éste (algo que todavía a principios del decenio de los setenta parecería absurdo).

El interés de las multinacionales en este tipo de *joint-ventures* se acentúa en países como Brasil, que ofrecen enormes recursos naturales; un mercado bastante amplio; una opción política claramente favorable para la empresa privada y la acumulación del capital, contraria a las preocupaciones ligadas al bienestar y al progreso social de la gran mayoría de la población; un clima de estabilidad política garantizado por un aparato estatal dotado de gran capacidad represiva (esencial, por ejemplo, para la preservación del sistema del *garrote salarial* y de una acentuada concentración de los ingresos) y de una razonable competencia técnica, así como de perspectivas de acción semejantes a las del *staff* de las grandes multinacionales.

Por último, se señala que la presencia del capital privado nacional en el *modelo trípode*, a pesar de la reducida o nula contribución efectiva que de ella se pueda esperar, en la generalidad de los casos, en términos de capital o de *know how*, para la empresa conjunta, satisface ciertos intereses del Estado y de las multinacionales, a los que no conviene una presencia *exclusiva* en empresas conjuntas, aunque este esquema pudiera parecer más razonable en términos técnicos y económicos.

Por alguna razón, ese esquema se concreta raras veces en la práctica, en general no se recomienda como modelo normativo. Para salvaguardar al sistema, importa la satisfacción de cierto sentimiento nacionalista, evitando la idea de que el Estado se "vende" al capital extranjero, con el fin de "congelar" cualquier tentación de *capitalismo de Estado*, como un expediente para conciliar el nacionalismo y el capitalismo. Es también importante que no surja el sentimiento de que la defensa de un modelo capitalista equivale a la defensa de los intereses de las grandes empresas multinacionales, en detrimento de los "intereses nacionales". El *modelo trípode* permite así —para beneplácito de los intereses del Estado capitalista y de las multinacionales— que el Estado aparezca como un instrumento de defensa de los *intereses nacionales* y de *capital nacional*, sin dejar de comportarse como aliado del capital monopolista internacional, un objetivo más fácil de alcanzar bajo regímenes políticos dictatoriales, que liberan al Estado y a los agentes políticos de las exigencias del "mercado político" propias de las democracias parlamentarias burguesas (véase P. Evans [2], p. 61).

El significado de las *joint-ventures* deberá analizarse entonces en el marco del actual proceso de reajuste del sistema capitalista, en relación con la internacionalización del proceso productivo en curso, con las consiguientes formas nuevas de competencia económica, de control político y de división internacional del trabajo; en relación con la nueva correlación de fuerzas entre los países (no sólo entre los países capitalistas dominantes sino también entre éstos y/o cada uno de los países "subdesarrollados", aisladamente o en los organismos internacionales donde tienen voz y/o en las organizaciones de defensa de intereses colectivos regionales o sectoriales); por último, en relación con la evolución del papel del Estado y de sus actividades empresariales, cuya presencia se revela como un eslabón indispensable de la acumulación del capital en los países "subdesarrollados" en vías de industrialización o incluso semindustrializados.

En el caso de la industria petroquímica brasileña —estudiada por Luciano Martins y por Peter Evans— la contribución de los recursos internacionales no fue más allá de 9.7% de la inversión total (en el caso del acero —un sector enteramente estatal—, los fondos obtenidos en el extranjero ascendieron a 48% de las inversiones totales efectuadas entre 1972 y 1976), y la participación de las multinacionales se redujo a la capitalización de su tecnología. De ahí surgen las interrogantes formuladas por L. Martins [2], pp. 185-186: ¿por qué el Estado brasileño no se convirtió en empresario, a semejanza de lo que ocurre en otros sectores, ya que la mayoría de los capitales son fondos públicos brasileños y no es probable que surjan dificultades de naturaleza financiera o referentes a la obtención de la tecnología adecuada; y si no se quería dar la idea de una intervención de tipo estatista, podría haberse asociado la empresa al capital nacional (como se hizo), por baja que fuese su contribución al capital total (y, en efecto, fue muy reducida)? La *solidaridad orgánica Estado-multinacionales* en la etapa actual del "desarrollo dependiente" no puede dejar de aparecer como un elemento de *legitimación* de la intervención del Estado, en consonancia con la fracción de la burguesía nacional ligada a los intereses de las multinacionales o interesada en la *internacionalización* de la economía brasileña.

⁷⁵ Véase M. Simonsen [2], p. 41; W. Baer [5], p. 8; P. Singer, [2], p. 63, y Baer, Kerstetzky y Villela, p. 31.

⁷⁶ En efecto, si una empresa aumenta sus precios sin presentar justificación al CIP, o si la justificación no se considerara satisfactoria, la empresa puede ver cortado su crédito en el Banco de Brasil y demás bancos controlados por el Estado, lo que puede equivaler a la imposibilidad práctica de obtener crédito en todo el sistema bancario, ya que el Banco Central, por su parte, tiene la facultad de rehusar el redescuento de los documentos referentes al crédito concedido a esa empresa.

Por ello las empresas sujetas al control del CIP acabaron por tener que conseguir su asentimiento para los aumentos de precios que pretendían efectuar, justificándolos mediante la presentación de informaciones sobre los costos de producción. Puede verse que esta práctica provee a las autoridades, por otra parte, de una enorme cantidad de información sobre la economía privada, lo que refuerza su capacidad de acción en lo relativo a la asignación de los recursos disponibles.

⁷⁷ P. Singer [2], pp. 86-87, resalta el hecho de que el esquema de funcionamiento del CIP acaba por corresponder a la práctica normal de los mercados oligopólicos, que consiste en hacer que los precios corrientes resulten de la suma de un margen de beneficio prefijado sobre los costos de producción (*mark-up*). De esta manera se explica que las decisiones del CIP no sean cuestionadas, por regla general, por las grandes empresas del sector automotriz, químico, metalúrgico, etcétera.

Pero es diferente la situación de los sectores donde predominan las pequeñas y medianas empresas. Aquí, los costos varían considerablemente de una empresa a otra, de modo que no resulta fácil la estimación del aumento medio de los costos en cada periodo. Como es natural, la CIP tenderá a tomar en cuenta, en sus resoluciones, los costos de las empresas relativamente más eficientes, colocando un gran número de las empresas menos eficientes en situación de tener que vender por arriba del precio autorizado. Si la fiscalización fuese eficiente —lo que no siempre ocurrirá, incluso por causa del gran número de vendedores—, es evidente que la acción del CIP se convertirá en un factor importante de concentración del capital, mediante la asfixia de las empresas menos eficientes.

⁷⁸ Con la derrota del nacional-populismo en 1964 y la consolidación, con el régimen militar, de la supremacía del gran capital monopolístico industrial y financiero sobre la antigua oli-

garquía latifundista, gracias a la fuerte concentración del poder político en los órganos federales (y la consiguiente liquidación de la autonomía del poder local controlado por la oligarquía), puede decirse que el capitalismo brasileño quedó en condiciones de poder prescindir del apoyo de los latifundistas interesados en mantener intactas las estructuras agrarias heredadas del periodo colonial.

Así se explica la adopción de una serie de medidas (ahora sin el riesgo de los "desmanes" revolucionarios de las masas campesinas que algunos llegaron a temer en tiempos de Goulart) tendientes a la "modernización" y "racionalización" de la agricultura, la introducción del régimen salarial en el campo y la creación de modernas empresas agrícolas capitalistas (una especie de "reforma agraria prusiana"). Entre esas medidas, merecen destacarse algunas de las que más contribuirán a liquidar definitivamente el poder político de la vieja oligarquía, en favor de la gran burguesía, como el aumento de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, la reglamentación del régimen de trabajo asalariado en términos incompatibles con la explotación extensiva de la tierra, la concesión de crédito a los propietarios y arrendatarios que estén dispuestos a "modernizar" sus cultivos, la garantía de precios mínimos compensatorios para ciertos productos agrícolas, etcétera.

Por otra parte, como resultado de la introducción de nuevas tecnologías y por consiguiente del aumento de la productividad, se arruinó a gran parte de los campesinos pequeños y medianos, al mismo tiempo que muchos millares de trabajadores rurales eran despedidos debido a la reducción del número de cafetales (de 4 500 millones en 1962 a 2 600 millones en 1967), aumentando de ese modo la reserva de mano de obra. Al mismo tiempo, se esperaba que la nueva agricultura capitalista proporcionara una mayor cantidad de productos agrícolas más baratos, evitando así el aumento en el costo de la fuerza de trabajo (y de los salarios) de las poblaciones urbanas (véase J. Quartim, II, pp. 854 y ss.)

En términos generales, las estadísticas revelan un crecimiento de la producción agrícola mucho más lento que el de la producción industrial, excepto en el periodo de recesión de 1962-1967. Los cálculos de W. Baer [5], p. 3, conducen a las siguientes tasas medias de crecimiento:

	1956-1962 (%)	1962-1967 (%)	1968-1972 (%)
Industria	10.3	3.9	12.0
Agricultura	5.7	4.0	5.8

Conviene señalar, sin embargo, que las políticas adoptadas por el sector agrícola (sobre todo en el campo del crédito) se han caracterizado por una clara preferencia de la gran propiedad (en el periodo de 1968 a 1974, dos millones de pequeños agricultores recibieron apenas 0.5% de los créditos destinados a la agricultura, mientras que el pequeño núcleo de los grandes propietarios recibía 40% de esos créditos) y por los cultivos destinados a la industria y a la exportación, sectores —incluidas la ganadería y la silvicultura— donde se viene observando una creciente participación de los capitales extranjeros (véase G. Blandone [1], pp. 11-18). Tal opción significa, como es evidente, la devaluación de los cultivos alimenticios básicos (frijol, arroz, mandioca), con la consiguiente proletarianización de los pequeños y medianos campesinos y la expulsión de los campos de millones de personas acosadas por el hambre que van a acentuar los problemas de toda índole en las periferias urbanas.

Son en verdad ilustrativos los datos referentes a la evolución de la producción de alimentos destinados al mercado interno, en comparación con la producción de soya, esencialmente para la exportación (véase Zini y Pinto, pp. 49-53):

	Arroz (%)	Frijol (%)	Mandioca (%)	Papa (%)	Soya (%)
1960-1969	3.23	4.19	6.07	4.34	16.4
1967-1976	2.47	-1.96	-1.86	1.34	35.0

Se observa que, a partir de 1967, las tasas de crecimiento en la producción de alimentos básicos son negativas para el frijol y la mandioca, y en otros casos son inferiores las tasas del aumento de la producción en relación con la tasa de crecimiento demográfico.

La creciente monopolización de los sectores industriales productores de insumos vino a traducirse en el aumento de los precios respectivos, lo que elevó los costos de producción de las unidades productoras de alimentos.

Por otra parte, las actividades preferidas por la política agrícola del gobierno (el trigo, para tratar de reducir su peso en las importaciones globales; la ganadería, la soya y otros productos destinados a la exportación) "empujaron" a los cultivos alimenticios destinados al consumo interno hacia las regiones más apartadas de los grandes centros consumidores, incrementando los costos de transporte.

Por todo esto (reducción de la oferta interna, aumento de los costos de producción y de transporte y, además, aumento de los precios de ciertos productos en los mercados internacionales), los precios de los productos agrícolas acabaron por subir más que los precios de los productos industriales, sin que de ellos pudiera esperarse ningún incentivo relevante para el aumento de la producción agrícola alimenticia (véase G. A. Soares, pp. 439-440).

⁷⁹ Véase C. Furtado [11], p. 44.

⁸⁰ Véase M. Simonsen [2], p. 40 y [4], p. 31. Más tarde, el gobierno de Médici se limitó a fijar como meta la reducción de la tasa inflacionaria a 10% en 1974 (la que vendría a ser, en realidad, de 34.5%).

⁸¹ Los precios de los alimentos subieron apenas 14.1% durante 1967, una tasa bastante inferior a la de 40.2% registrada en 1966 (véase M. Simonsen [2], p. 44, y S. Morley [1], p. 202).

⁸² Éstos son los datos presentados por V. Galbis, p. 160: 1967, 30%; 1968, 22.3%; 1969, 22%; 1970, 22.7%; 1971, 20.2%; (pueden verse algunos detalles en M. Simonsen [2], p. 13 y P. Neuhaus [1], p. 311).

⁸³ En un libro de 1970, M. H. Simonsen se burlaba de esta "política de gradualismo a paso de tortuga", considerando demasiado lento el ritmo del combate a la inflación, ya que estaba "fuera de duda que el 20% del alza en los precios representa todavía una exageración del residuo inflacionario". El mismo autor (quien más tarde sería ministro de Hacienda de Geisel), recordando que, "como señalara Roberto Campos, una pequeña inflación (que no es el caso de un alza de precios de 20% anual) se asemeja a una pequeña gravidez", no dejaría de manifestar su recelo de que en cualquier momento se reiniciaría el proceso inflacionario, con tasas aún más elevadas (véase M. Simonsen [2], pp. 14 y 21). Y lo cierto es que, después de una ligera baja en 1972 (17%) y en 1973 (15.1%), el ritmo del proceso inflacionario se aceleraría a partir de este último año: 1974, 34.5%; 1975, 29.4%; 1976, 41.3%; 1977, 38.8%; 1978, 40.8%; (véase la *Revista Semanal de Informação Económica e Financeira do Banco de Portugal*, núm. 227, del 24 de enero de 1979, donde aparecen las declaraciones del propio ministro Simonsen). A partir de 1980, las tasas inflacionarias vienen alcanzando valores cercanos a 100%, previniéndose para 1983 una tasa bastante superior.

⁸⁴ Sólo en el supuesto de que estos objetivos se hubiesen conseguido, tiene sentido la afirmación hecha en 1972 por M. Simonsen [3], p. 239, acerca de que "la inflación brasileña parece haber alcanzado así el punto de la semineutralidad", dando a entender que aceptará su inclusión —al contrario de lo que defendía en 1970 ([2], pp. 14 y 21)— en la "respetable corriente de economistas [que] admite que una inflación de 20% anual, en el marco brasileño actual [1972], constituye un fenómeno mucho menos grave que el de un alza anual de los precios de 5 o 6% en un país que no esté preparado para convivir con la inflación, es decir, desprovisto de la corrección monetaria y la tasa de cambio flexible". Sin embargo, la evolución posterior parece haber confirmado sus recelos de 1970 y no su complacencia de 1972.

⁸⁵ Véase J. Serra [1], pp. 251-253.

⁸⁶ Véase C. Furtado [11], p. 40.

⁸⁷ Véase P. Singer [2], p. 64.

⁸⁸ J. Serra [1], p. 252, afirma que la tasa de interés aumentó en 1974 entre 17 y 20%, en términos reales.

⁸⁹ Véase C. Furtado [11], p. 51.

⁹⁰ Véase F. Oliveira, p. 463.

⁹¹ Véase C. Furtado [11], p. 54, y [15], pp. 104-107.

⁹² Según M. Simonsen [4], p. 28, el costo de la vida en Guanabara aumentó al ritmo siguiente (en porcentaje, calculado de diciembre a diciembre), a partir de 1964: 1964, 86.6%; 1965, 45.5%; 1966, 41.2%; 1967, 24.1%; 1968, 24.5%; 1969, 24.3%; 1970, 20.9%; 1971, 18.1%; 1972, 14.0%. E. Bacha [5], p. 21, tomando como periodo base los años de 1965-1967 (= 100), presenta los datos siguientes acerca de la evolución del índice del costo de la vida en Río de Janeiro: 1965-1967 = 100; 1968 = 145; 1969 = 185; 1970 = 226; 1971 = 274; 1972 = 325; 1973 = 368; 1974 = 461.

Por lo que se refiere al costo de la alimentación de los trabajadores, se observa que en 1965 un kilo de pan equivalía a una hora y dieciocho minutos de trabajo de un operario medio, pero en 1969 ya correspondía al salario de 2 horas y 27 minutos; para el frijol negro (base de la alimentación de los brasileños pobres), el salto fue, en el mismo periodo, de 1 hora 35 minutos a 3 horas 13 minutos (cálculos de los sindicatos "oficiales", mencionados por J. Quartim, p. 869. Pueden verse datos de otros productos en F. Oliveira, p. 460 y J. Serra [1], pp. 260 y 286).

⁹³ Véase A. Moura, p. 144.

⁹⁴ Véase Ch. Payer [1], pp. 171-172.

⁹⁵ J. Serra [1], pp. 254-255, calcula que, entre 1967 y 1971, la sobrevaluación del cruceiro resultado de una devaluación externa inferior a la tasa de inflación interna volvió el crédito externo a corto plazo más barato a 0 o 5% que el crédito interno (a fines de 1971, cerca de 43% de la deuda externa total eran préstamos de dinero, más de la mitad de ellos renovables cada año).

⁹⁶ En efecto, las entradas de capitales representaban, entre 1968 y 1972, 40.2% de la entrada total de divisas a Brasil (en la fase de expansión anterior, este porcentaje no pasó de 29% entre 1958 y 1962); por otra parte, gracias a este gran flujo de divisas, 44.2% de las entradas totales quedaban disponibles para usos diferentes del pago de préstamos anteriores y de importaciones "indispensables", un porcentaje que, entre 1958 y 1962, se aproximaba a 32.4% (véase R. Weisskoff [2], pp. 378-381).

⁹⁷ Se indica, sin embargo, que la tasa de ahorro más elevada habrá sido de 21% en 1973, un valor que —de ser correcto— es muy inferior a la tasa de ahorro de Japón (más de un tercio del PNB), país que ha alcanzado tasas de crecimiento semejantes a las de Brasil (véase Simonsen y Campos, pp. 11-13, y véase también el desplegado que se encuentra entre las pp. 464 y 465).

⁹⁸ P. Singer [6], pp. 116-119, calcula que la tasa de inversión bruta debería haber alcanzado valores próximos a 30%, con una inversión más elevada que la efectivamente observada, en especial en el sector de la producción de bienes de capital.

⁹⁹ He aquí la evolución de la deuda externa brasileña en millones de dólares:

1947 — 625	1959 — 2 176	1971 — 6 622
1948 — 597	1960 — 2 543	1972 — 9 521
1949 — 604	1961 — 2 680	1973 — 12 572
1950 — 495	1962 — 3 050	1974 — 17 166
1951 — 797	1963 — 3 185	1975 — 21 174
1952 — 1 414	1964 — 3 096	1976 — 25 985
1953 — 1 396	1965 — 3 481	1977 — 32 037
1954 — 1 574	1966 — 3 400	1978 — 43 510
1955 — 1 560	1967 — 3 344	1979 — 49 440
1956 — 1 410	1968 — 3 820	1980 — 56 940
1957 — 1 667	1969 — 4 403	1981 — 69 500
1958 — 1 969	1970 — 5 296	

Véanse S. Michin, p. 159; B. Caplan [1], p. 21 y [2], p. 16; W. Cline [2], pp. 71-74; J. Brasseul, pp. 150-151; G. Bardoné [1], p. 27; A. R. Soares, p. 30; W. Baer [5], p. 5; Malan y Bonelli, p. 38, y M. Molina [1], pp. 26-28. Según el Informe del Banco Central de Brasil, referente a 1978, el sector público era responsable de 63.3% de la deuda externa brasileña al 31 de diciembre de ese año, un porcentaje que apenas llegaba, un año antes, a 60.3% (véase Tavares y Teixeira, p. 101).

O"

UNUCED, 82% de la
mientras que, en
dos tercios de la
Economía e Socialis-

internacional del
zación y de pago
Guerra Mundial
IX y los primeros
s de 1976 el FMI
externa de los
ón de los bancos
I. Y es evidente
les en la conce-
ciente "multina-
fétais), así como
s y financieros".
ón de la deuda
mercado de las
amá, Singapur,
gen del sistema
transnacionaliza-

no el desmedi-
an mejor si se
tancia desde el
de los "países
ias del sistema
factores desta-

randes empre-
os financieros
róleo; apenas
el instrumento
pitalista mun-
imiento de esos

n superavita-
e Irán, Siria,
ad de dichos
otada por los
e de promo-
gieron como
de fábricas

intermediario
r país, cuya
largo plazo
ten señalan-
se limitan a
eto de estos
ervas de los

entando, a
ción, según
1.8%; 1979,

Años	Ahorro/PNB ^a					Ahorro e inversión como porcentaje del PNB ^b										
	Baer/ Beckerman	Kahil	Leff	Ranis, [2]	Ranis, [7]	Baer [1]	Baer/ Beckerman	Foxley	Kahil	Leff	Molina	Simonsen/ Campos	Ranis [7]	Singer	Tavares	Wells
1929-1932									12							
1939			17.3							16.0						
1940			15.4							15.0						
1941			17.4							15.1						
1942			19.3							15.2						
1943			20.6							16.7						
1944			21.1							16.7						
1945			18.0							14.0						
1946			19.1							16.0						
1947		15.3	13.8			15.9			16.5	15.7						
1948		15.5	16.4			15.7			15.7	15.8						
1949		13.8	13.1			12.9			15.2	13.2		15.9				12.9
1950		15.9	11.6			11.2			15.7	11.5						
1951		15.0	16.1			21.8			18.1	19.0			16.5			
1952		16.2	16.6			23.1			18.9	20.4						
1953		14.4	13.8			11.9			14.8	13.8						
1950-1953									18.0			16.9				
1954		16.8	20.6			18.4			16.0	20.7						
1955		16.6	16.3			14.8			15.0	16.4						
1956		13.7	15.3			13.3			13.8	15.2						
1957		18.0	14.8			14.7			16.9	16.2						
1958		15.8	14.5			15.6			15.6	15.9						
1959	17.7	19.5	18.1			14.4	19.2	18.5	18.1	20.0		18.2				18.6
1960	18.4	15.2	15.4		17.0		15.8		15.9	17.9		16.0	18.0			
1955-1959									14.0			15.9				
1961	19.4	16.7					16.0		15.8			15.9				
1962	20.3	16.3		19.9			16.8		15.7			15.9				
1963	18.7	14.6		21.0			16.0		14.0			14.2				
1964	18.6			22.2			15.5					14.8				
1965	18.4			21.1	18.4		13.8	18.5				15.6	15.6			
1966	15.2			20.3			14.3	20.6				14.1		15.0		
1967	15.2			21.8			13.5	20.1		19.3		13.0				19.3
1968	17.4			23.2			16.3	21.9				15.9				
1969	16.5						15.3					15.0		16.5		
1970	19.9				17.4		21.0			22.2		23.7	21.2	18.0		22.2
1971	19.3						21.7						22.0			
1972	19.7						22.0						22.2			
1973	21.0				20.5		22.6			23.0		24.5	22.8	27.0		23.0

^a Cfr. Baer/Beckerman, 42; R. Kahil, 129/130; G. Ranis [2], 48 e [7], 223; N. Leff [5], 611 e 621.

^b Cfr. W. Baer [1], 94; Baer/Beckerman, 44; A. Foxley [3], 958; R. Kahil, 129/130; N. Leff [5], 611 e 621; M. Molina [1], 32; Simonsen/Campos, 12; G. Ranis [7], 223; P. Singer [6], 116; M. da C. Tavares [5], 15; J. Wells [2], 230.

22.6%; (entre 1967 y 1979, como se ve, el coeficiente de deuda externa-PIB aumentó a más del doble).

Por lo que se refiere al servicio de la deuda, su monto llegó en 1981 a cerca de 16 000 millones de dólares, equivalente a un sexto del PNB brasileño. Pero el índice de servicio de la deuda también tuvo una evolución significativa desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta la fecha. Éstos son los datos, en porcentajes (véanse S. Michin, p. 159; A. R. Soares, p. 30; B. Caplan [2], p. 16, y J. Brasseur, p. 151):

1947 — 5.4	1958 — 30.7	1970 — 54.0
1948 — 7.3	1959 — 36.5	1971 — 58.0
1949 — 11.7	1960 — 40.7	1972 — 58.0
1950 — 8.3	1961 — 31.4	1973 — 42.0
1951 — 2.6	1962 — 35.3	1974 — 32.5
1952 — 3.8	1963 — 32.1	1975 — 41.8
1953 — 5.2	1964 — 28.6	1976 — 47.4
1954 — 11.6	1965 — 27.3	1977 — 50.9
1955 — 12.3	1967 — 49.0	1978 — 63.1
1956 — 17.1	1968 — 51.0	1979 — 67.4
1957 — 22.2	1969 — 54.0	1980 — 75.0

¹⁰² Véase A. Moura, pp. 147-148.

¹⁰³ Véanse Ma. da C. Tavares [5], pp. 41-43, y Tavares y Teixeira, pp. 101-102. Incluso las empresas estatales han utilizado con frecuencia los fondos obtenidos por medio de préstamos externos, no para financiar operaciones productivas, sino para especular en el mercado financiero (en especial con las ORTN), obteniendo por este medio ganancias a corto y mediano plazos que les permiten disimular eventuales perjuicios de su explotación económica. En 1978, estas prácticas no sólo eran comunes —según D. Smith— en el sector industrial, sino también en el bancario, lo que provoca un aumento en la deuda interna (53% en 1978) y fuertes presiones inflacionarias.

¹⁰⁴ Véase M. Molina [1], p. 28.

¹⁰⁵ En verdad, el "ahorro externo" representaba en 1968 5.5% del ahorro interno, habiendo aumentado este porcentaje a 8.1% en 1970, 13.4% (1973), 24.4% (1974) y 12.4% (1975). Mientras tanto el crédito externo, que aportaba 14.5% de los fondos destinados al financiamiento de las inversiones industriales, vio aumentar su participación a 22.5% en 1968, 20% en 1969 y 29% en 1970. Véanse G. Blardone [1], pp. 9-14; S. Cunningham, p. 219, y Baer y Beckerman, p. 41.

¹⁰⁶ Véase O. Sunkel [5], p. 117. Un sentido más amplio y más profundo de la *dependencia financiera* es el definido por Pedro F. Paz (en especial pp. 308 y ss.), no basado en cualesquiera formas de penetración subrepticia del capital extranjero a los países de la "periferia" o a partir de las posiciones *entreguistas* de los gobiernos de estos países, sino a partir del movimiento real de las economías de los países de la "periferia" y de los países del "centro", el que define las condiciones subjetivas para una creciente sustitución de las empresas nacionales de los países de la "periferia" por filiales de las grandes empresas multinacionales o para la asociación (y subordinación) de las empresas nacionales al capital extranjero como una forma de sobrevivencia. Como hiciera Raúl Prebisch desde 1949 para explicar su tesis del deterioro de los términos de intercambio, Pedro F. Paz basa su explicación de la *dependencia financiera* en el análisis de las formas de transferencia del progreso técnico y de sus efectos en los países de la periferia.

Los aspectos financieros (en particular los inherentes al creciente endeudamiento externo de los países subdesarrollados) de la *dependencia externa* derivada del "estilo de desarrollo" de las economías dependientes, así como el creciente desequilibrio de la estructura del sistema capitalista mundial, son analizados también en el importante estudio de Celso Furtado [9] sobre la dependencia externa y la teoría económica (por lo que se refiere a las *razones estructurales* del endeudamiento externo de los países subdesarrollados, véase también Th. dos Santos [4]).

¹⁰⁷ La creciente participación de países del Tercer Mundo en el crédito concedido por el sistema bancario de los países capitalistas y la (excesiva) concentración de las deudas en un reducido número de países deudores, acentúa, como es natural, los riesgos de que éstos dejen de pagar, amenazando a la propia sobrevivencia del sistema monetario internacional.

En verdad, la deuda externa de los países subdesarrollados ha crecido aceleradamente en los últimos años: de una tasa media de crecimiento anual de 15% durante los años sesenta, pasó a una tasa de 21% en 1973, 22% en 1974, 25% en 1975, 20% en 1976. Al mismo tiempo, las cargas que de ella derivan aumentan para los países deudores (tasa de crecimiento de 23% en 1973 y en 1974, 31% en 1975, 23% en 1976).

Por otra parte, las estadísticas revelan que cerca de 60% de los créditos otorgados en euromonedas fueron absorbidos por países del Tercer Mundo entre 1975 y 1978. De esta porción, cerca de 80% corresponde a 15 países, cinco de los cuales —México, Brasil, Indonesia, Perú y Argelia— recibieron alrededor de 50% (véase M. L'Héritau, p. 705).

Según los cálculos de la CEPAL [9], p. 552, el valor de los créditos acumulados por Estados Unidos en América Latina representaba, en 1977, 50% del total de créditos otorgados al exterior por los bancos estadounidenses (en 1966, este porcentaje no pasaba del 16 por ciento).

En 1982, las estimaciones indican que cerca de un tercio del crédito otorgado por el sistema bancario capitalista tiene como deudores a países del Tercer Mundo, correspondiendo cerca de 50% a sólo tres países (México, Brasil y Argentina), cuyas deudas con los nueve bancos más grandes de Estados Unidos superan al propio capital de estos bancos (véase A. Ferrer [7], p. 1 339).

De esta manera, la posibilidad de una cesación de pagos por parte de cualquiera de estos grandes deudores preocupa cada vez más a los gobiernos, los bancos centrales y los medios del *Big Business* de los países capitalistas dominantes. Refiriéndose a los problemas suscitados por la deuda externa brasileña, ya el 5 de diciembre de 1977 señalaba *Business Week* claramente que "cualquier indicio de que Brasil no podrá pagar su deuda estremecería los cimientos del sistema monetario internacional".

Por su parte, una encuesta realizada en 1979, entre los grandes banqueros internacionales, revela que 96.8% de ellos consideraba *elevado* el monto de la deuda externa brasileña, mientras que 18.7% lo consideraba *peligrosamente elevado*; además, 95.3% de los banqueros encuestados consideraba *alto* el porcentaje del valor de las exportaciones brasileñas absorbido por los cargos de la deuda; 48.4% lo consideraba *extremadamente alto* y cerca de 20% lo consideraba *peligrosamente alto* (véase M. Molina [2], p. 24).

Lo grave, sin embargo, es que la interrupción, o aun la brusca reducción de la concesión de crédito a los grandes deudores y a los países subdesarrollados en general, no puede considerarse una solución adecuada para la situación. Tales medidas podrían provocar, desde luego, el derrumbe financiero y la cesación de pagos de algunos (muchos) de los deudores, amenazando por el reflejo todo el sistema monetario internacional. Pero además provocarían la reducción (drástica) del ritmo de crecimiento económico de los países "en vías de desarrollo", lo que por un lado afectaría negativamente a las exportaciones de los países capitalistas industrializados y, por otro lado, podría desencadenar situaciones de grave perturbación económica, social y política en los países deudores, capaces de conducir a la adopción de soluciones al margen del sistema o incluso en contra del sistema.

Bajo estas condiciones, los grandes centros financieros internacionales vienen sosteniendo —con el apoyo del FMI y el Banco Mundial— que los gobiernos de los países capitalistas industrializados deben incrementar los programas de ayuda a los países subdesarrollados deudores de los grandes bancos multinacionales (se destaca que, entre 1969-1971 y 1975-1977, la porción de la ayuda pública al desarrollo en el conjunto de los recursos externos puestos a disposición de los países subdesarrollados que no son productores de petróleo bajó de 52 a 38 por ciento).

Así se trata de asegurar que los países deudores continúen en posibilidad de servir su deuda con el sistema bancario multinacional. Con este mismo objetivo, se afirma igualmente que los gobiernos de los países acreedores deben garantizar los nuevos empréstitos bancarios a los países del Tercer Mundo y también soportar las cargas de la restructuración de los créditos existentes.

Por otra parte, los grandes bancos multinacionales vienen insistiendo en que los ingresos de los proyectos específicos financiados con determinados créditos se destinen al pago de la

deuda respectiva, una práctica que representa el reconocimiento de una situación de prequiebra, al mismo tiempo que significa un empeoramiento cualitativo del dominio ejercido sobre los países deudores: los créditos se conceden proyecto por proyecto y sus rendimientos quedan afectados al pago de la deuda, lo que implica un estricto control sobre las decisiones relativas a la orientación de la economía y sobre las finanzas públicas de los países deudores. Véanse mayores detalles en Ch. Payer [2].

Sin embargo, creemos que la modificación más significativa, en el terreno institucional, provocada por el agravamiento de la posición deudora de los países subdesarrollados ha sido la revaluación, por parte del sistema bancario y de los gobiernos de los países acreedores, del papel del FMI, cuyos llamados de moderación en la concesión de crédito por la banca privada muchas veces no fueron atendidos durante el periodo en que los grandes bancos multinacionales, disponiendo de recursos financieros abundantes, no querían perder ninguna oportunidad de hacer negocio.

Ahora, siempre que el gobierno de un país deudor pretende contraer préstamos por encima de los límites que los acreedores comienzan a considerar peligrosos, los grandes bancos (muchas veces bajo la forma de consorcios o sindicatos bancarios que integran instituciones de varios países) condicionan la concesión de crédito a la obtención, por el país deudor, de un *tranche* de crédito del FMI.

Fuera de los casos en que la concesión de financiamientos por el FMI obedece a criterios definidos previamente en los respectivos estatutos y reglamentos, las solicitudes de crédito que se presentan ante el Fondo tienen que acompañarse de un programa de estabilización financiera redactado en una *carta de intenciones*. Y la respuesta positiva del FMI significa que el país en cuestión aceptó las exigencias del Fondo en materia de política económica.

En los últimos años, la intervención del FMI ocurre, con frecuencia, como resultado de la condición impuesta por los grandes bancos para la concesión de crédito a determinado país. Como lo reconoce el señor Witteveen, exdirector del Fondo, "la ayuda proveída por el Fondo a título de las balanzas de pagos desempeña un papel fundamental en el sistema de crédito internacional, sobre todo debido a su característica principal: las condiciones que la acompañan".

Los consorcios bancarios que obligan a la negociación de un programa de estabilización con el FMI acaban por conceder, una vez satisfecha esta condición, créditos por un monto muy superior al de los medios financieros que el Fondo pone a disposición del país interesado. Pero lo que importa es que la intervención del FMI en la política económica de los países es considerada normal por la opinión pública, como algo que ocurre en el desarrollo de sus facultades estatutarias, evitándose así el "escándalo" que sería la intervención directa de la banca privada. Como señala M. L'Héritau, p. 716, el FMI desempeña, de este modo, el papel de "autoridad moral y de secretariado técnico del capital financiero internacional", impulsando "cierto tipo de inserción de los países del Tercer Mundo en las condiciones internacionales de la acumulación, por medio del modelo de desarrollo que impone".

En términos generales, el FMI trata de impedir todas las políticas económicas que puedan obstruir la libertad de circulación de bienes y de capitales, lo que constituye uno de los objetivos estatutarios del Fondo, pero que es también el principio fundamental de la "doctrina" de las grandes empresas multinacionales y del sistema bancario internacional.

Considerando, en la mayoría de los casos, que el origen de las dificultades de orden económico y financiero de los países que se ven obligados a negociar con él reside en el exceso de la demanda interna, el FMI impone a los países que recurren a él el respeto de las "leyes del mercado" (lo que muchas veces implica la desnacionalización de empresas y una política de "verdad de los precios"), la limitación del gasto público, una política crediticia restrictiva, el congelamiento de los salarios, la contracción de la actividad económica orientada hacia el mercado interno y la prioridad para las actividades orientadas hacia la exportación (así una parte del valor de las exportaciones puede usarse para pagar la deuda externa que se contrae precisamente para implantar una estructura industrial orientada hacia la exportación).

Muchos autores creen ahora que el endeudamiento de los "países en desarrollo" fue promovido por los grandes bancos multinacionales y apoyado por los gobiernos de los países capitalistas dominantes, con el propósito de financiar sus propias exportaciones y maniobrar los "cordones" de la deuda como un arma de control político de los países deudores. Como quiera que ello sea, no hay duda de que "el problema de la deuda —como señala A. Ferrer [7], p. 1 340— forma parte de los conflictos de fondo existentes en el orden mundial, del ape-

tito de las potencias hegemónicas por conservar sus antiguas posiciones de dominio y de la lucha del mundo en desarrollo por superar el atraso y la dependencia".

En efecto, bastaría que apenas la mitad del 0.7% del producto bruto anual de los países desarrollados —prometidos, a título de "ayuda" a los países subdesarrollados (una promesa que no se ha cumplido), por lo países capitalistas dominantes al anunciarse en la ONU la *Segunda década de las Naciones Unidas para el desarrollo* (1970-1980)— se depositara en un fondo de amortización de la deuda para que ésta desapareciera en un plazo de diez años. Sólo que eso no conviene a los países capitalistas acreedores, que no están dispuestos a renunciar a ese instrumento de chantaje permanente sobre los países deudores del Tercer Mundo. Esta misma actitud y el propósito de dividir para reinar, premiando a los "buenos" y castigando a los "malos", han llevado a las grandes potencias capitalistas a rehusar la propuesta de los países deudores, reiterada desde la cuarta sesión de la CNUCED (Nairobi, mayo de 1976), en el sentido de que se realice una conferencia general entre países acreedores y países deudores, en la que se definan lineamientos generales para la renegociación de la deuda, de acuerdo, además, con la sugerencia elaborada en la *Séptima sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas* (septiembre de 1975).

Ante las dificultades, algunos creen que la solución deberá encontrarse en el aumento de las exportaciones de los países deudores. De ahí deriva la sugerencia (patrocinada por el FMI) de la creación de industrias orientadas hacia la exportación y de las políticas de promoción de las exportaciones. De ahí deriva también la necesidad de una mayor apertura de los países capitalistas industrializados hacia los productos industriales de tecnología menos dinámica, producidos y exportados por los países de la "periferia" (o por las empresas multinacionales instaladas en ellos).

Ésta ha sido la posición de los llamados "moderados" en el seno de la CNUCED, y muchos pretenden reducir a esta apertura las exigencias de un *nuevo orden económico internacional*. Ésta fue también la posición defendida en la Quinta CNUCED en Manila (1979) por el director del FMI, señor de Larosière: "Al mismo tiempo que el comercio mundial se liberaliza, es necesario que los países industriales se adapten, por medio de medidas estructurales indispensables, a una nueva división internacional del trabajo."

Tal solución significaría, en cierto modo, un retorno al sistema de división internacional del trabajo basado en el principio de las ventajas comparativas (o una renovación y fortalecimiento de tal sistema), en la medida en que los países más atrasados se especializaban en sectores que exigían un progreso tecnológico por unidad menor que el de los sectores desarrollados en los países de tecnología más avanzados, quedando asegurado el crecimiento económico de los primeros por la posibilidad de acceso a una creciente porción del mercado de estos últimos países. Ésta es una solución enteramente "racional" desde el punto de vista del funcionamiento de la economía capitalista mundial bajo el control de las empresas multinacionales, con el alejamiento cada vez más acentuado de los niveles de productividad alcanzados en el "centro" y en la "periferia" y el gradual fortalecimiento de los vínculos de dependencia de los países "periféricos". A pesar de esa "racionalidad", su ejecución ha encontrado grandes obstáculos planteados por los diversos intereses efectuados por la necesaria adaptación de las estructuras productivas y sociales en los países dominantes, una adaptación que no está exenta de riesgos de diverso orden, inclusive en el terreno político. De esta manera, la posibilidad de la crisis del sistema parece mantenerse vigente.

Otra cuestión es la de saber si ésta sería la solución para los principales problemas de los llamados países subdesarrollados. Creemos que no. Como Celso Furtado, pensamos que "esta solución, 'racional' desde el punto de vista del sistema global, conduciría a las áreas dependientes a una consolidación de las relaciones asimétricas actuales, fortaleciéndose los vínculos de la dependencia" (véase C. Furtado [9], p. 348).

¹⁰⁸ B. Caplan [2], p. 16. México ha recorrido un camino idéntico al de Brasil. En efecto, México comenzó a recurrir al crédito externo en forma sistemática y en el ámbito de una estrategia desarrollista a partir de los años sesenta, creyendo el gobierno que ese camino permitiría resolver los problemas del desequilibrio interno y del desequilibrio externo, además de garantizar una elevada tasa de crecimiento económico sin necesidad de recurrir a la emisión inflacionaria de billetes o a una reforma fiscal que afectara a los grandes intereses privados.

Ahora (1982-1983), México constituye uno de los casos más graves entre todos los grandes deudores, con especial incidencia sobre el sistema bancario de Estados Unidos, que, a fines de 1981, era acreedor de 38% de la deuda externa mexicana con la banca multinacional en su conjunto (deuda que llegó a 83 000 millones de dólares en diciembre de 1982).

La posibilidad de que México se declare insolvente viene causando escalofríos a los más altos responsables del Banco Mundial, el FMI y el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos. Ante la amenaza que tal insolvencia representaría para la ya precaria estabilidad financiera de todo el mundo capitalista, el director del FMI ha insistido reiteradamente ante la banca internacional, y muy en especial ante los bancos estadounidenses que amenazan con retirarse de México, para que se mantenga el nivel de las operaciones con este país, a fin de evitar una posible quiebra en cadena de bancos y gobiernos.

Frente a lo que se califica de "doble cautividad deudores-acreedores", en México (y quizá también en los círculos gubernamentales brasileños y argentinos) va ganando terreno la idea de que estos grandes países deudores están en condiciones de hacer valer la "fuerza de la dependencia y del desarrollo", emprendiendo una acción concertada entre varios países latinoamericanos que permita negociar en bloque no sólo los aspectos financieros de la dependencia latinoamericana sino también otros aspectos ligados a aquéllos, en particular los comerciales y los tecnológicos. Véanse mayores detalles en Rosario Green.

¹⁰⁹ Véase Malan y Bonelli, p. 42, y B. Balassa [2], p. 180.

¹¹⁰ Entre 1950 y 1960, el PIB de los tres mayores países latinoamericanos (Brasil, Argentina y México) creció a la tasa media anual de 5.4%, mientras que las importaciones y las exportaciones crecieron a la tasa media anual de 2.8 a 3.1%, respectivamente (véase CEPAL [9], p. 536).

En el caso concreto de Brasil, se calcula que el coeficiente de exportaciones-PNB bajó de 11% en 1948 a 9.2% en 1950; 6% en 1961 y 5.1% en 1964 (véase W. Baer [6], p. 50, y J. Brasseul, p. 143). Entre los autores, varían los datos referentes al coeficiente de importaciones-PNB, aunque todos señalan una tendencia hacia la baja hasta 1966-1967, cuando empezó a ocurrir un alza, más acentuada si se aísla el sector industrial (pueden obtenerse informaciones relativas al periodo de 1929 a 1975 en W. Baer [4], p. 15; [5], p. 5; y [6], p. 50; W. Cline [2], pp. 63-65; A. Fernandes [3], p. 112; F. Cardoso [3], p. 47; S. Robock, p. 534; J. Wells [2], p. 230; J. Brasseul, pp. 143 y 151; R. Weisskoff [1], p. 59; Ma. da C. Tavares [1], p. 68; D. Schydlovsky, p. 269, y Malan y Bonelli, p. 31).

¹¹¹ "Exportar o morir", escribía Osvaldo Sunkel en un estudio de 1967. Sin embargo, debe destacarse que Sunkel propone una política de expansión y diversificación de las exportaciones, pero en el marco de profundos cambios estructurales internos y de transformaciones igualmente profundas en las relaciones económicas externas de los países latinoamericanos, los que además podrían exigir la nacionalización del sector exportador, ya sea en el campo de la producción o en el de la comercialización (véase O. Sunkel [5], en especial pp. 126-129).

¹¹² Véase R. Weisskoff [1], p. 59. Se encuentran mayores detalles en Ma. da C. Tavares [1], pp. 80-90 y en D. Schydlovsky, p. 271.

¹¹³ Como resultado de los subsidios y otros apoyos a la exportación y de la más amplia utilización de las ventajas de la producción a gran escala, había quien esperara, para los productos exportados que también se consumen en el mercado interno, una baja de los costos medios de producción, la cual, si se tradujera en una baja de los precios en el mercado brasileño, significaría un aumento del ingreso real de la población compradora y, por lo tanto, una ampliación del propio mercado interno (véase A. Villela, pp. 16-17).

¹¹⁴ Ésta es una tesis que aparece muchas veces en los documentos de la CNUCED y que puede verse expuesta y defendida en G. Helleiner, autor que subraya la importancia que pueden tener, para los países subdesarrollados, tanto las industrias de producción de componentes como las de transformación y montaje de productos industriales orientados hacia la exportación, en el marco de lo que llama las "industrias internacionales integradas verticalmente", es decir, en el marco de la *internacionalización del proceso productivo*, controlada por las grandes empresas multinacionales (y en su propio interés).

Sin embargo, algunos estudios empíricos realizados para verificar la posibilidad de que el incremento de las industrias intensivas en mano de obra orientadas hacia la exportación se utilice como un instrumento para la reducción de los problemas del empleo en los países subdesarrollados han dado resultados poco alentadores. Tal vez se exceptúan algunos países

pequeños como Hong Kong, Taiwán o Singapur, cuyas experiencias no parecen susceptibles de generalización (en el sentido contrario, véase G. Ranis [1], pp. 69-73).

En efecto, el "éxito" de estos países se basa, en nuestra opinión, en un conjunto de factores y un clima político que los vuelve en verdad "casos especiales".

Sin embargo, en cuanto a los países más grandes, la promoción de las exportaciones de manufacturas no parece tener una importancia digna de mención en lo relativo a la absorción del gran número de desempleados existentes (véanse W. Tyler [3], pp. 368-370, y J. Adler [2], p. 63), un estudio específico sobre Brasil concluyó que la contribución del aumento de las exportaciones de productos industriales ha sido insignificante para la resolución de los problemas de desempleo en Brasil, de modo que no debe considerarse este ejemplo como una panacea para la resolución de tales problemas en un futuro próximo (véase W. Tyler [2]).

J. Brasseul parece pensar de otro modo. Sin dejar de reconocer que, en 1971, las exportaciones de manufacturas representaban apenas poco más de 1% del empleo total, concluye Brasseul que el desarrollo de las exportaciones de productos industriales resulta más favorable, para el empleo de trabajadores no calificados, que la política de sustitución de importaciones. A pesar de aceptar como ventajosa —desde el punto de vista de la industrialización del país y de su crecimiento económico, así como en el campo del empleo y de la balanza de pagos— una estrategia orientada hacia las exportaciones industriales, Brasseul no deja de subrayar los potenciales efectos inflacionarios de la estrategia exportadora, así como sus efectos negativos desde el punto de vista de la corrección de las desigualdades del ingreso, a nivel personal y a nivel regional (las exportaciones constituyen un sustituto del mercado interno, reduciendo la "necesidad" económica de una distribución más igualitaria del ingreso y de una estrategia de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población), proponiendo no sólo el abandono de la política de sustitución de importaciones sino también una política selectiva de sustitución de importaciones, acompañada de una política de exportaciones industriales (véase J. Brasseul, pp. 152-154).

Algunos autores admiten que la expansión de las exportaciones industriales no tendrá un gran efecto sobre el empleo mediante la demanda de mano de obra, pero podrá tener algunos efectos estimulantes del empleo por vía indirecta, por medio de un mayor grado de libertad que permite la disponibilidad de divisas en la definición de las políticas macroeconómicas. En Foxley y Muñoz [2], pp. 1 044 y ss., puede verse la enunciación de algunas exigencias indispensables para que la política de apertura al exterior pueda constituir un instrumento de apoyo para una política integral de empleo (en relación con esta problemática, véase también C. Vaitsos [2]).

¹¹⁵ La participación de los productos industriales en el total de las exportaciones brasileñas pasó de 2.6% en 1961 a 6.8% en 1965, pero en 1967 no pasaba de 7% (véanse Baer y Maneschi, p. 88, y J. Quartim, p. 856).

¹¹⁶ En los primeros años de la década de los sesenta, Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur iniciaron un proceso de crecimiento económico basado en la exportación de productos industriales, en un marco de liberalización de las transacciones internacionales, controlado por las grandes empresas multinacionales que instalaron allí industrias intensivas en mano de obra, para la producción de piezas y componentes o el montaje de diversos productos. Tales países se transformaron así en auténticas *plataformas de exportación* de las empresas multinacionales que allí aprovechaban las ventajas de los *paraísos fiscales* y laborales que estaban a su entera disposición. Era el inicio del llamado *modelo de Hong Kong* (véase una descripción en T. Hsueh; también la nota 150 de este capítulo). Así surgieron los SIC (*semi-industrialized countries*) *East Asian type*, en oposición con los SIC *Latin American type*, en la designación de G. Ranis [7].

En los países de América Latina que integran ahora una especie de "middle class of developing countries", una vez agotada la primera fase de la ISI, se pasó directamente a la fase de la *secondary import substitution*, caracterizada por la instalación de industrias más intensivas en mano de obra especializada, en capital y en tecnología, capaces de producir bienes de capital y bienes de consumo duraderos antes importados y de procesar materias primas hasta entonces procesadas en el extranjero. Está claro que esta nueva fase de la ISI implicó la continuación —si no es que la ampliación e intensificación— de la política proteccionista de la fase anterior.

El proceso fue diferente en los *East Asian SIC*. Una vez agotada la primera fase de la ISI, esos países siguieron un camino de *primary export substitution*, pasando a exportar bienes de consumo no duraderos, cuya producción se basaba en un nuevo tipo de mano de obra no calificada. Más tarde, cuando los excedentes de mano de obra empezaron a agotarse (primero en Taiwán y después en Corea del Sur), los salarios reales tendieron a subir, lo que hizo declinar la ventaja relativa de esos países en la producción de bienes industriales intensivos en mano de obra. Sólo entonces se desarrollarían industrias de tecnología más refinada y más intensivas en capital, ya sea para el mercado interno o para la exportación. Así se iniciaría una nueva fase en la que una *secondary import substitution* se conjuga con una *secondary export substitution*, a la que pronto se sumaría la importación de alimentos y de materias primas.

En un ambiente en que la ISI era cuestionada, en los términos que vimos antes, incluso por algunos de quienes antes habían sido sus defensores, no es sorprendente que, a fines de los años sesenta y principios de los setenta, se haya observado una proliferación de estudios —generalmente inspirados por el Banco Mundial, el FMI u otros organismos internacionales cuya orientación es definida por los países capitalistas dominantes— en los que se defienden las nuevas *outward-looking strategies* como el camino más correcto para la resolución de los problemas del crecimiento, del empleo y aun de la justicia social de los "países en desarrollo" (véanse otras indicaciones bibliográficas en I. Sachs, p. 61, quien se muestra bastante crítico acerca de estas *outward-looking strategies*).

Las ventajas atribuidas a las *outward-looking strategies* en relación con las *inward-looking strategies* adoptadas en los *Latin-American SIC* tal vez podrían resumirse diciendo que las empresas de estos países no tienen que someterse a la "prueba del mercado mundial", mientras que la estrategia exportadora "expone los productos nacionales a la competencia mundial, ofreciendo en esencia las mismas oportunidades a los productos nacionales y extranjeros en los mercados internos y a los productos nacionales en los mercados internos y externos (...), alienta la especialización de acuerdo con las *ventajas relativas* y también otorga incentivos a la *especialización intraindustrias* y a la participación de la *división internacional del proceso productivo*" (véase B. Balassa [1], pp. 44-45. Cursivas del autor).

Los autores destacan que la expansión de las exportaciones contribuyó al crecimiento económico en forma directa, por medio del aumento del ingreso nacional, ya sea indirectamente, mediante la captación de las divisas necesarias para pagar las importaciones indispensables para el desarrollo económico interno (véase B. Balassa [2], p. 181). También los defensores de la ISI, como vimos, la justificaban con la tesis de que la disponibilidad de medios de pago en el extranjero constituye el elemento decisivo del crecimiento económico. En este sentido, se trataría de saber cuál de las dos estrategias sería más eficaz para la obtención de divisas y la superación de las dificultades en la balanza de pagos. Es por ello que S. Robock, pp. 539-543, clasifica como una "falsa dicotomía" la pretensión de considerar la *estrategia exportadora* como (única) alternativa a la ISI, sobre todo porque ninguna de estas vías constituye una *estrategia positiva y autónoma* para la industrialización (véase S. Robock, pp. 539-543.)

Pero lo cierto es que los defensores de la *outward-looking strategy* consideran que ésta tiene otras ventajas que no se observan en la ISI (véanse B. Balassa [2], pp. 180-181, y Bhagwati y Krueger, pp. 420-421. Véase también D. Keasing y antes, la nota 52 del capítulo III. Véase una amplia y profunda discusión de los interrogantes planteados acerca de la *estrategia exportadora* como una estrategia de desarrollo en la *Ninth Cambridge Conference on Development Problems*, septiembre de 1972, compilación de P. Streeten [1], en especial pp. 1-102, 338 y ss.) En síntesis, esas ventajas pueden resumirse así: a) los problemas de la indivisibilidad de los equipos y/o las tecnologías y los problemas de las economías de escala pueden superarse con mayor facilidad mediante una estrategia exportadora, que permitirá delinear las limitaciones derivadas de la reducida dimensión del mercado interno, permitiendo que las empresas aumenten la producción en el marco de las líneas de producción existentes. Así se evitarían los inconvenientes de la diversificación excesiva de las estructuras productivas, a la que conduciría por regla general una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, en cuyo marco los incentivos concedidos a la industria y la protección otorgada al mercado interno posibilitaban que la expansión se realizara por medio del establecimiento de nuevas líneas de producción, cada una de las cuales constituirá una situación de semimonopolio interno; b) en el ámbito de la *outward-looking strategy*, las empresas exportadoras, aun cuando puedan beneficiarse de la protección del mercado interno, tienen que soportar la competencia de

VI. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS AÑOS SESENTA Y EL AGRAVAMIENTO DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las primeras lecturas del censo de 1970

LA PUBLICACIÓN de los datos del censo de 1970 se apoya en varios trabajos de análisis sobre diferentes aspectos del "modelo brasileño de desarrollo", entre los cuales destacan los relativos a la evolución de la distribución del rendimiento que acompañó al proceso de crecimiento económico registrado durante los años sesenta.¹

De esos trabajos merecen destacarse los de Albert Fishlow² y los de Celso Furtado.³ El primero llamó la atención de los especialistas, de los círculos ligados a los organismos internacionales e incluso de la opinión pública brasileña, al referirse al agravamiento, entre 1960 y 1970, de la ya pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso.⁴ Advirtiendo que, en su opinión, los datos tomados del censo de 1970 pueden no constituir una prueba ajustada a las consecuencias de un proceso de crecimiento rápido en moldes capitalistas —Fishlow insiste incluso en que "no hay necesariamente incompatibilidad entre una mayor igualdad y un crecimiento acelerado de la producción"—, el autor subraya que el agravamiento del patrón distributivo de la sociedad brasileña ha sido consecuencia, en primer lugar, de la política de estabilización adoptada entre 1964 y 1967, que provocó una baja de 20% en el salario mínimo real. Y éste sería un resultado por completo coherente con las grandes prioridades de la política económica posterior a 1964: liquidación del proletariado urbano como fuerza política y restablecimiento de un orden económico adaptado a la acumulación privada del capital.⁵

Los resultados del censo de 1970 vinieron a reforzar también el análisis del modelo brasileño elaborado por Celso Furtado, quien consideraba que la creciente desigualdad registrada no podría contemplarse al margen del *estilo de desarrollo* adoptado, sino que debería atribuirse primordialmente a la propia naturaleza del proceso de industrialización, centrado en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos. Tratándose de industrias intensivas en capital, restringirán las posibilidades de la creación de nuevos puestos de trabajo, impidiendo el acceso de la mano de obra a las actividades más productivas y remuneradoras. Por otra parte, la necesidad de una demanda suficiente para absorber la producción y para asegurar el "dinamismo" de esas industrias productoras de bienes de lujo y elevado precio unitario no podría dejar de traducirse en políticas que propician la concentración del ingreso. Esto contribuiría, a su vez, al refinamiento y la

diversificación de la demanda de los *ricos*, de modo que, por esa razón, el modelo obtendría un carácter muy excluyente.

La respuesta a las tesis de Albert Fishlow

Alrededor del artículo de Albert Fishlow se desarrollaría un amplio debate acerca de las relaciones existentes entre el desarrollo económico y la distribución del ingreso en el ámbito de los países subdesarrollados, replanteando así, a propósito de este "escándalo" del *milagro brasileño*, una problemática que había sido objeto de algunos estudios pioneros en los años cincuenta y principios de los sesenta,⁶ y que en el último decenio ha movilizó las preocupaciones y el esfuerzo analítico de muchos especialistas y aun de organismos internacionales, como la CEPAL y la OIT y del Banco Mundial.⁷

El análisis de S. Morley y J. Williamson

En primer lugar, nos referiremos al intento de algunos autores estadounidenses en el sentido de devaluar la discusión acerca de la distribución negativa del ingreso ocurrida en Brasil, afirmando que tal discusión se basa en datos y en una metodología inconvenientes. En este caso se encuentran claramente S. Morley y J. Williamson,⁸ así como Gary Fields.⁹

Morley y Williamson reconocen que, tomando en cuenta el universo de los elementos de la población activa que reciben ingresos monetarios, se observó un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, argumentan que si los elementos de la población activa con ingresos nulos se incluyeran en el análisis, la *curva de Lorenz* que se obtiene para 1970 revelará que los grupos sociales más pobres mejoraron su posición en relación con la de 1960.

Hasta entonces, sólo Albert Fishlow había realizado su análisis sobre la distribución del ingreso en Brasil considerando a toda la población económicamente activa, incluidos los elementos de ingreso monetario nulo. Para tal efecto, corrigió la distribución original dada por los censos de 1960 y 1970, con el fin de incluir el ingreso no monetario (que los censos habían excluido) y atribuir un ingreso a los trabajadores económicamente activos, pero sin remuneración monetaria (por regla general miembros de familias rurales en las que se atribuye de modo formal un ingreso monetario sólo al "jefe de familia"). Para alcanzar este objetivo, Fishlow tuvo que tomar en cuenta el ingreso en especie y otros elementos, obteniendo un ingreso por trabajador más elevado y un grado de concentración del ingreso más bajo que las resultantes directamente de los datos proveídos por los censos.

De todos modos, la conclusión de este autor va en el sentido de que el grado de concentración del ingreso había aumentado entre 1960 y 1970 (el coeficiente de Gini habría pasado de 0.59 en 1960 a 0.63 en 1970), y con él la desigualdad (el grupo de 3.2% más rico de la población activa aumentó su participación en el ingreso total, de 27% en 1960 a 33.1% en 1970).¹⁰

Sin embargo, los cálculos de A. Fishlow implican un gran margen de subjetividad, lo cual explica que los estudios más cuidadosos sobre la distribución del ingreso en Brasil durante los años sesenta hayan excluido a las personas de ingreso monetario nulo. Tal es el caso de los estudios de R. Hoffmann y J. C. Duarte (quienes consideran el conjunto de las personas activas y no activas que declararon haber recibido ingresos monetarios) y Carlos Langoni (quien sólo considera a la población económicamente activa, pero excluye a las personas sin ingreso monetario).¹¹

No hay duda de que serían más correctos los resultados si se pudiesen calcular, con un mínimo de rigor, los pagos en especie, o incluso si se pudiesen tomar como base las familias y no los individuos (ya que será insignificante el número de familias con ingreso monetario nulo). Sólo que, no estando disponibles los elementos indispensables para un análisis de este tipo, la única solución práctica consiste en considerar exclusivamente a la población que recibe ingresos monetarios, porque es imposible calcular las alteraciones registradas en el ingreso real de las personas de ingreso monetario nulo entre los dos años que se quieren comparar. Por otra parte, es evidente que el considerar como *desempleados* a los individuos sin ingresos monetarios declarados y tomarlos como tales entre la población activa para el efecto de los cálculos sobre la evolución del ingreso, "como lo hacen Morley y Williamson, además de Gary Fields", no soluciona el problema.

Gary Fields y la perspectiva de la pobreza absoluta

Por lo que se refiere a Gary Fields, la novedad de su análisis estriba en su adopción de un distinto tipo de medida para averiguar la evolución del grado de desigualdad en la distribución del ingreso. En lugar de tratar de medir —como se hacía en la mayoría de los estudios sobre esta problemática— la desigualdad relativa del ingreso, por medio del cálculo del porcentaje del ingreso total que corresponde a determinados grupos de la población (deciles, por lo normal), o el grado de concentración del ingreso mediante las curvas de Lorenz, del coeficiente de Gini u otros, el autor adoptó explícitamente un *absolute poverty approach*, tratando de analizar las variaciones en el nivel del ingreso absoluto de las clases más pobres, considerando a la población dividida en estratos definidos por intervalos de ingreso real (de 0 a 2.1 cruzeiros por mes; de 2.1 a 3.3; de 3.3 a 4.5, etcétera).

Así pues, este enfoque del problema trata de averiguar, a partir de la definición de un nivel de *pobreza absoluta*, con base en los patrones brasileños, cuál ha sido la evolución del número de los *pobres* y del ingreso medio real de quienes, durante el periodo considerado, continúan por debajo de la *línea de pobreza*. No hay duda de que, así, se llama la atención sobre los niveles excepcionalmente bajos de la *pobreza absoluta* y sobre la necesidad de definir estrategias que apunten hacia la reducción del número de quienes se sitúan por debajo de la *línea de la pobreza* y, en última instancia, hacia la *erradicación de la pobreza*. Pero es discutible la metodología adoptada y sus resultados no parecen aceptables.

De manera muy general, las conclusiones de Gary Fields —contrarias a la interpretación más acertada, incluso por los defensores de la política gubernamental— señalan resultados positivos del proceso de crecimiento económico brasileño en lo relativo al combate contra la pobreza. Según Fields, los pobres de Brasil se beneficiaron efectivamente con el crecimiento económico que ocurrió entre 1960 y 1970. Aunque reconoce que la mayor parte del ingreso creado fue a dar a manos de los brasileños que se sitúan por encima de lo que define como la *línea de pobreza*, el autor sostiene que el porcentaje de los considerados *pobres*, de acuerdo con los patrones brasileños, bajó de 37% de la población en 1960 a 35.5% en 1970, y que, en el mismo periodo, el ingreso medio real de los *no pobres* aumentó cerca de 25%, contra un aumento cercano a 60% para los *pobres*.

Crítica a la metodología y a las conclusiones de Gary Fields

En el plano metodológico, son varios los puntos débiles del análisis de Gary Fields. En primer lugar, el aumento del valor real del ingreso monetario medio de los brasileños pobres (18.3% entre 1960 y 1970, si tomamos al 40% más pobre) no puede tomarse como un índice correcto del aumento del bienestar material para ese estrato de la población. Los datos del censo se refieren al ingreso monetario, mientras que las transformaciones ocurridas durante los años sesenta en las actividades agrícolas (los integrantes del 40% más pobre son predominantemente rurales) provocaron una disminución en el número de miembros de las familias campesinas a quienes no se paga en dinero y una disminución de los trabajadores permanentes (residentes en el predio), los aparceros, los inquilinos, etc., y un aumento de los trabajadores asalariados.¹² En el conjunto de los pobres, bajó el porcentaje de los trabajadores que no reciben ingresos monetarios, aun cuando los reciban en especie, y aumentó el porcentaje de quienes reciben ingresos salariales en dinero. Esto quiere decir que una comparación correcta entre 1960 y 1970 exigiría que se tomaran en cuenta los ingresos en especie (lo que no hace Gary Fields, incluso porque el censo no proveía esos elementos) y, en estas condiciones, el porcentaje de aumento del *ingreso total* (en dinero y en especie) del 40% más pobre sería con certeza bastante más bajo.¹³

En segundo lugar, puede decirse, que un análisis basado en la evolución de los niveles del ingreso absoluto a partir de una línea de pobreza previamente definida sólo podría realizarse en forma correcta si se dispusiera de información relativa a los ingresos de las *familias*, ya que cualquier definición relevante de la *pobreza* debe tomar en cuenta las unidades de consumo (que son las familias) y no las unidades receptoras de ingresos. Y es evidente que tal análisis también exigiría tomar en cuenta no sólo el nivel del ingreso de cada familia, sino también el número de miembros que la integran, elementos no considerados por Gary Fields.¹⁴

Otro aspecto de la metodología ilegítima adoptada por este autor es el relacionado con la inclusión de los individuos que no reciben ingresos monetarios (y son muchísimos) como miembros de la población activa, juz-

gándolos desempleados. A decir verdad esta consideración¹⁵ no pasa de ser una "dudosa manipulación de los datos básicos". Por otra parte, la admisión de los individuos que declaran un ingreso monetario nulo en los cálculos tendientes a averiguar la distribución personal del ingreso debería obligar por lógica a la contabilización de todos los tipos de ingresos no monetarios (lo que Gary Fields no hace).

Otra distorsión inherente a la metodología utilizada por Gary Fields (común, en este aspecto, a otros autores, como Carlos Langoni y Albert Fishlow) es la resultante de la utilización de un deflactor inadecuado y del mismo deflactor para todas las categorías de ingresos. En efecto, los autores destacan que no es lo mejor el índice de precios calculado por Fields y utilizado por él mismo para la obtención de salarios reales en 1970, comparables a los de 1960. La utilización de otro índice (el del costo de la vida en São Paulo o en Guanabara, por ejemplo) conduciría a conclusiones muy diferentes. En particular, el porcentaje de la población incluida entre los *pobres*, incluso adoptando el criterio de Fields, aumentaría entre 1960 y 1970.¹⁶ Pero así mismo es engañosa la utilización del mismo deflactor para el cálculo del ingreso real de los más pobres y de los más ricos. En efecto, en países como Brasil es muy diferente la canasta de compras de diversos estratos de la población (definidos en función del nivel del ingreso), y es también muy diferente el ritmo de la evolución de los precios de diversos tipos de bienes (las organizaciones sindicales insisten desde hace varios años en lo inadecuado de los índices del costo de la vida que se han adoptado, alegando que el costo de la vida de los trabajadores pobres ha subido más rápido que el costo de la vida en general).¹⁷

Debido a los vicios metodológicos de su análisis, no es sorprendente que Gary Fields sea el único defensor de la tesis de que los pobres brasileños se beneficiaron claramente de los frutos del crecimiento económico, habiendo rebasado algunos la línea de la pobreza, mientras que los ingresos de quienes continúan en situación de *pobreza absoluta* han aumentado por lo menos en la misma medida que los ingresos de los no pobres.

Tales conclusiones no encuentran apoyo en los propios datos estadísticos utilizados por Gary Fields, tomados de los trabajos de Carlos Langoni. En efecto, con base en estos mismos datos —y aunque se acepte, como lo pretende Fields, que la proporción de los pobres haya bajado de 37% de la población activa en 1960 a 35.5% en 1970—,¹⁸ las estadísticas demuestran que la porción del ingreso que recibió en 1970 este 35.5% de la población fue apenas de 4.35% (y no el 6%, como señala Fields). Por lo tanto, la proporción de los pobres en la población habría bajado 4.1% entre 1960 y 1970, pero la parte del ingreso que les correspondía bajó 16.3% en ese lapso. Y esta conclusión será más clara aún si se excluyen de los cálculos a quienes reciben un rendimiento nulo, en cuya hipótesis la parte de los *pobres* en la población habrá aumentado de 22.3% a 23.8%, al mismo tiempo que su participación en el ingreso habrá bajado de 5.2% a 4.4% del total. En suma: en mayor o menor medida, la situación de los pobres empeoró entre 1960 y 1970.¹⁹

Además, el propio Gary Fields parece restar importancia a sus conclusiones, al explicar que, incluso creciendo el ingreso medio de los más pobres a una tasa media de 5% anual —y sus cálculos señalan un crecimiento de 60% en un decenio, es decir, una media cercana a 4% anual, a pesar de que se parte de niveles muy bajos—, se requerirían 20 o 30 años, dado el patrón de desigualdad del ingreso registrado en Brasil durante los años setenta, para que el 10% más pobre alcanzara el rendimiento per cápita de 100 dólares. El propio Fields pregunta, transcribiendo a A. Fishlow: “¿Podrá esperarse que los actuales pobres hambrientos esperen 30 años, en medio de la abundancia creciente, para alcanzar el ingreso principesco de 100 dólares per cápita? Tal es, al fin y al cabo, dejando de lado las sutilezas, el significado del debate.”

Considerando como *pobres* al 40% más pobre de la población brasileña, los datos presentados por Carlos Langoni revelan que su ingreso medio mensual pasó de 61 cruzeiros en 1960 a 71 en 1970, mientras que el ingreso medio mensual del 20% más rico pasó de 560 a 886 cruzeiros, y el del 10% más rico pasó de 815 a 1 360 cruzeiros. Esto significa un aumento de 18.3% para el 40% más pobre y un aumento de 58.2% para el 20% más rico (de 73.6% si consideramos sólo al 1% más rico; de 75.4% si consideramos al 5% más rico; de 66.9% si consideramos al 10% más rico). El 40% colocado entre el 40% más pobre y el 20% más rico vio aumentar su ingreso medio mensual de 176 a 197 cruzeiros (un aumento de 11.9 por ciento).²⁰

Aun cuando los ricos hayan quedado bastante más ricos (el ingreso medio mensual del 1% más rico aumentó, entre 1960 y 1970, de 2 389 a 4 147 cruzeiros con el poder de compra de 1970). Esto significa que los *pobres* vieron aumentar en gran medida la distancia que separa su ingreso medio del ingreso medio del 5% o 20% más rico, toda vez que ellos quedaron prácticamente tan pobres como estaban, en términos absolutos. Esto significa, en efecto, un aumento del ingreso mensual, de 61 a 71 cruzeiros, cuando se toma en cuenta que el menor salario mínimo mensual (el salario mínimo rural del Nordeste) era, en 1970, de 124.8 cruzeiros. ¿Tendrá algún sentido insistir, como lo hace Gary Fields,²¹ en el mejoramiento del nivel de los ingresos de quienes permanecen por debajo de la *línea de pobreza*, cuando tal “mejoramiento” los mantiene en la situación descrita? Con dificultad podrá pretenderse que tales aumentos del ingreso monetario de los *pobres* puedan representar algo significativo en términos de mejor alimentación, mejor vivienda y mejor salud. La comprobación de esta realidad en varios países subdesarrollados ha sido, además, uno de los argumentos invocados en favor de una estrategia de desarrollo basada en programas de satisfacción social de las necesidades básicas de la población.

Basados en la pérdida del poder de compra del salario mínimo entre 1960 y 1970 (30% según el movimiento sindical brasileño), algunos autores destacan la disminución del ingreso real, en términos absolutos, de una gran parte de los trabajadores brasileños que apenas reciben el salario mínimo. Edmar Bacha y Lance Taylor²² estimaron, además, que en 1972 de los brasileños que recibían ingresos monetarios, más de la cuarta parte ganaban menos de la mitad del salario mínimo, y más de 50% de esos

brasileños ganaban menos que el mínimo legal, siendo de esperarse que el ingreso real de esta gran masa de la población haya bajado al parejo del salario mínimo real si no es que aún más. En relación con estos estratos de la población que no obtuvieron otros ingresos además de su salario, es difícil, por eso mismo, escapar a la idea de un *empobrecimiento absoluto*.

Justificando la existencia de este fenómeno de *empobrecimiento absoluto*, algunos autores invocan el aumento de las tasas de mortalidad infantil y, sobre todo, el aumento (sustancial) del tiempo de trabajo necesario, con base en el salario mínimo, para la adquisición de los bienes que integran la alimentación básica de las familias pobres.²³

Así, la tesis de Gary Fields acerca del efecto distributivo del modelo brasileño de desarrollo es insostenible. “Lo único seguro —como observan M. Ahluwalia y otros—²⁴ es que Fields subestimó el número de pobres en 1970 o sobrestimó el crecimiento de su ingreso, o ambas cosas.”

En 1980, el propio Gary Fields, respondiendo a sus críticos, reconoce que se siente menos seguro con respecto a sus conclusiones de 1977 e incluso acepta algunos de los errores que se le han señalado. Y aunque continúe afirmando que los pobres participaron por lo menos proporcionalmente de los frutos del crecimiento económico de Brasil en los años sesenta, acepta que los resultados más recientes presentan la realidad brasileña bajo una perspectiva menos favorable que la utilizada por él. Y concluye que “podría haberse hecho mucho más de lo que se hace para aliviar la miseria económica de Brasil; y mucho más podría hacerse en el futuro si hubiera la voluntad política necesaria”.²⁵

El crecimiento económico no mejoró la situación de los pobres en Brasil, pero sí aumentó la desigualdad entre pobres y ricos

Pero corresponde a Albert Fishlow el mérito de haber demostrado con argumentos mejor fundamentados que la acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso es una realidad en la historia reciente del capitalismo brasileño, y que el crecimiento económico registrado en los últimos decenios no consiguió aliviar la pobreza absoluta que aflige a un tercio de las familias brasileñas y a un porcentaje aún mayor de la población de Brasil.²⁶

Analizando datos sólo recientemente disponibles, Fishlow trató de aclarar la evolución del ingreso monetario (excluyendo eventuales correcciones para considerar los rendimientos en especie) de las *familias* brasileñas entre 1960 y 1970, anulando así casi por entero las dificultades resultantes de la inclusión de los individuos que no reciben ingresos monetarios.²⁷

Considerando el ingreso mensual de 3.3 cruzeiros nuevos (cerca de 10% menor que el salario mínimo rural del Nordeste), como el nivel que define la *línea de pobreza* de acuerdo con los patrones brasileños de 1960, Albert Fishlow demuestra que 32.5% de las familias brasileñas se ubicaba por debajo de la línea de pobreza.

Por lo que concierne a 1970, el autor toma como nivel de *pobreza absoluta* de acuerdo con los patrones brasileños, para una familia media de 4.3

personas, un ingreso medio mensual apreciablemente igual al resultado obtenido por la deflación realizada con base en los índices del costo de vida en São Paulo y Guanabara, es decir, 125 cruzeiros nuevos por mes (correspondiente al salario mínimo rural del Nordeste). Y demuestra que, en 1970, continuaba abajo de esta línea de pobreza 32.5% de las familias brasileñas (casi 40% de la población brasileña).

A partir del análisis de Albert Fishlow se concluye, sin duda alguna, que el crecimiento no hace disminuir el porcentaje de los brasileños que se sitúan por debajo del límite de la pobreza absoluta, habiendo aumentado incluso, entre 1960 y 1970, el número de las familias que se encuentran por debajo de este límite. Este análisis revela también un crecimiento casi insignificante (menos de 1% anual) del ingreso absoluto de las familias que continúan dentro de la línea de la pobreza, crecimiento (muy) inferior al registrado por el ingreso medio de las familias que no son pobres.²⁸

Aunque sostiene que en Brasil no se ha verificado un proceso de "empobrecimiento de los pobres", Fishlow destaca el considerable agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias brasileñas, con un aumento del coeficiente de Gini, de 0.55 a 0.59 entre 1960 y 1970.²⁹

¿LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO ES UN FACTOR FAVORABLE (O INDISPENSABLE) PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

*¿La desigual distribución del ingreso es una condición "sine qua non"
en los países desarrollados para la obtención de elevadas tasas de ahorro?
La tesis de "crecer primero y distribuir después"*

Otros han sido los caminos recorridos por los autores que consideran enteramente natural y hasta deseable el agravamiento de las desigualdades en el campo de la distribución del ingreso que ha ocurrido a lo largo del proceso de desarrollo económico acelerado de algunos países latinoamericanos, destacando en particular a Brasil, sobre todo a partir de mediados de los años cincuenta.

Aquí se incluyen, desde luego, los defensores "seguidores de W. W. Rostow" de la concepción evolucionista, quienes consideran el proceso de desarrollo como una sucesión continua, lineal, de varias etapas por las que han de pasar todas las comunidades nacionales en su transición de una situación de subdesarrollo a la de desarrollo. Los "países subdesarrollados" tendrían que repetir, en su proceso de desarrollo, la experiencia histórica de los actuales "países desarrollados", convertidos de este modo en *paradigma* del propio concepto de *desarrollo*, así como su experiencia específica se presenta como el proceso normal (natural) de desarrollo de los actuales "países subdesarrollados" (todavía no desarrollados).

En el contexto de esta vía de desarrollo de las economías "adolescentes" en su camino hacia la "madurez", sería absolutamente *normal* la situación descrita desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Cualquier

país que pretenda recorrer las etapas "necesarias" del "desarrollo" así entendido, en las condiciones y en el lapso en que tal objetivo ha sido perseguido en América Latina durante los últimos decenios, tendría que concentrar una parte significativa de sus recursos en inversiones en los sectores "modernos" estratégicamente localizados, para transformar y dinamizar la economía.

Y este imperativo orden *real* implicaría por necesidad, desde el punto de vista financiero, la exigencia de un razonable nivel de ahorro, sustrayendo tales recursos del consumo y canalizándolos hacia la inversión adecuada al estilo de desarrollo pretendido. Sólo así sería posible conseguir la diversificación de las estructuras económicas, la creación de nuevas actividades productivas y las respectivas infraestructuras complementarias —por regla general, bastante más intensivas en capital que las actividades "tradicionales"—, en el contexto de un proceso de industrialización acelerada, de mecanización rural y de urbanización de la población, en una progresión continua que trata de aproximarse a los indicadores característicos de las sociedades capitalistas *industrializadas, desarrolladas, maduras*.

La estructura teórica con que se defienden quienes así piensan se basa en los principios de inspiración keynesiana de que, *ceteris paribus*, la propensión al ahorro es mayor entre mayor sea el nivel del ingreso de las personas, lo cual significa que, para un monto dado del ingreso total, el ahorro será mayor entre más desigual sea la distribución del ingreso, es decir, entre mayor sea el porcentaje del ingreso nacional recibido por el pequeño núcleo de los muy ricos. Y esto será más válido entre más bajo sea el ingreso medio de un país: como las personas de bajos ingresos tienen una propensión al consumo que se aproxima a la unidad, es evidente que gasta en consumo (casi) todo su ingreso. Por esta razón, en los países pobres, donde es bajo el nivel de la producción y del rendimiento, y donde es por eso mismo mayor la necesidad de la inversión, es deseable que se verifique una concentración del ingreso más acentuada que lo normal en los países ricos. Sólo así podría romperse el *círculo vicioso de la pobreza* y ocurrir el proceso de desarrollo económico, identificado —y éste es otro supuesto de las tesis que ahora analizamos— con el mero crecimiento del PNB.

En países de bajo nivel de ingreso per cápita, la distribución desigual del ingreso sería, de esta manera, una condición indispensable³⁰ para alcanzar tasas de ahorro más elevadas, para incrementar la inversión y acelerar el crecimiento económico, con lo que todos ganarán (quizás unos más que otros). De esta manera, las (pasajeras) desigualdades sociales y sectoriales disminuirán a largo plazo, ya que la modernización de la agricultura acabará por realizarse en la secuencia del desarrollo de las actividades industriales.³¹

Ésta es una de las líneas del pensamiento "oficial" brasileño para *justificar* los sacrificios impuestos a la gran mayoría de la población y para *explicar* el "milagro" así obtenido. La concepción que acabamos de resumir está presupuesta en la afirmación de los principales responsables de la política económica del régimen militar, M. H. Simonsen y R. O. Campos, cuando

escriben que “el primer requisito para el mantenimiento de un crecimiento rápido y duradero es el sostenimiento de una alta tasa de ahorro”, por lo que “parte del llamado ‘milagro brasileño’ de los últimos años debe imputarse a los sacrificios implantados durante la administración de Castello Branco.”³²

La necesidad de lograr una elevada tasa de ahorro, con el objetivo de alcanzar un crecimiento del PNB —considerado como el único camino capaz de garantizar a largo plazo una distribución más igualitaria de las oportunidades— sirve de este modo para justificar los sacrificios impuestos a los trabajadores y a la gran mayoría de la población brasileña (de modo particularmente gravoso a partir de 1964), y para condenar a quienes “con precipitación trataron de atribuir a una de las facetas de este último periodo —la política salarial— la responsabilidad principal por todo lo acontecido durante el decenio.”³³

Bajo esta perspectiva, la igualdad (o una política orientada hacia la reducción de las desigualdades) en lo relativo a la distribución del ingreso sería un lujo que sólo los países ricos podrían permitirse.³⁴ Es la antigua “filosofía” de que *crecer es concentrar*, de que *no se puede distribuir lo que no existe* y de que lo correcto es *crecer primero y distribuir después*.

Conceder alguna atención y prioridad al problema de las insultantes desigualdades del ingreso equivaldría a provocar una reducción del ritmo de crecimiento económico, sacrificando la expansión del bienestar futuro a una ligera mejoría de la situación actual para los sectores más pobres. Sería un “verdadero agio contra las generaciones futuras” (M. H. Simonsen), “un verdadero cuento de hadas que acabaría por dejar al país dividiéndose la miseria de manera más equitativa” (Delfim Netto).³⁵

Una perspectiva como ésta parte del principio de que la redistribución del ingreso y el crecimiento económico acelerado son objetivos incompatibles. Cualquier política que se oriente por propósitos igualitarios acabará por tener efectos contraproducentes, en la medida en que, al perjudicar el crecimiento económico, acaba por impedir el único camino que puede contribuir, a largo plazo, al mejoramiento del nivel del ingreso y a la mayor igualdad de su distribución. Para quienes piensan de este modo, la solución consiste en dejar que el proceso de crecimiento siga su curso *normal* y esperar a que sus efectos benéficos lleguen a todos.³⁶

*La redistribución del ingreso y el crecimiento económico acelerado son objetivos incompatibles.
Análisis crítico de esta concepción*

En cuanto a las tesis que estamos analizando ahora, desde luego podría cuestionarse la corrección de la concepción evolucionista en que ellas se basan y que hunde sus raíces en el “Non-Communist Manifesto” de W. W. Rostow. Sin detenernos en este punto “que no sería oportuno ni es necesario para nuestros propósitos actuales”, tan sólo diremos que, en el estado actual de los conocimientos sobre la problemática del subdesarrollo, con dificultad podría considerarse correcto enfrentar el “subdesarrollo” y el

“desarrollo” como etapas sucesivas en la evolución lineal de sociedades nacionales aisladas del contexto internacional; más bien parece que debieran percibirse —el desarrollo y el subdesarrollo— como aspectos interrelacionados y simultáneos de un proceso histórico común: la evolución del sistema capitalista mundial.

Quien así piense no podrá tomar en serio la afirmación de Benjamin Higgins en el sentido de que “lo ocurrido en esos países durante ese periodo [los países europeos que se industrializaron durante los siglos XVIII y XIX] es lo que deseamos que ocurra ahora en Asia, África y América Latina.”³⁷ Ni los actuales países subdesarrollados presentan las mismas características y condiciones de los países europeos que se industrializaron en los siglos XVIII y XIX, ni el contexto internacional es el mismo en el plano económico y político. Por lo tanto, el proceso de industrialización acelerada que se ha verificado en algunos países subdesarrollados como Brasil, a partir de mediados (o finales) de los años cincuenta, no pueden compararse con la *Revolución Industrial* de los siglos XVIII y XIX.

La problemática economicosocial en la que ahora se debaten los países latinoamericanos —y Brasil en particular— no puede entenderse entonces como simple resultado —negativo para algunos, deseable para otros, pero pasajero— del insuficiente desarrollo capitalista de los países en cuestión. Más bien deberá contemplarse como una consecuencia de la penetración y expansión del capitalismo en esos países y de las modalidades de esta expansión que ha asumido en la región a través de la historia, con la internacionalización de sus economías mediante la integración en los circuitos de las grandes empresas multinacionales y con la implantación de un *estilo de desarrollo* con el que se ha tratado de convertir a aquellos países en caricaturas (trágicas) de las *sociedades de consumo* de las “metrópolis” dominantes.

En efecto, la crítica de la estrategia que los autores latinoamericanos llaman muchas veces la *teoría del garrote* (en los países de bajo ingreso medio por habitante, debe restringirse el consumo popular para que se pueda ahorrar e invertir al nivel y el ritmo necesarios para la obtención del objetivo del crecimiento económico acelerado que tienda al aumento futuro del nivel de vida de todos) no podrá basarse sólo en la invocación del carácter regresivo, injusto y condenable de sus consecuencias en el aspecto social.

Conviene subrayar que tal estrategia se basa en la irrefutabilidad de la tesis de que el ahorro y la inversión globales aumentan con la desigualdad de la distribución del ingreso —lo que quizá no se confirme por completo o no agote toda la realidad—, y que presupone como dado (e inalterable) cierto *estilo de desarrollo*, caracterizado por determinada estructura del consumo (donde se otorga preferencia a los bienes de consumo duraderos, que por regla general son bienes de lujo en el contexto de estos países) y por determinado patrón de la inversión (el cual decide la naturaleza de los bienes que se producirán en el futuro).

En esto consiste, tal vez, la simiente de la explicación de la creciente *concentración de los ingresos* y de la inherente *exclusión social* que caracteriza a

los procesos de crecimiento económico de los países de América Latina —con el *milagro brasileño* al frente—; del mismo modo, la superación de esta situación puede no residir —y no reside, por cierto— en la mera adopción de simples políticas de redistribución del ingreso, sino antes bien —y por necesidad— en la creación de condiciones (en el plano político, económico y social) que posibiliten otro *estilo de desarrollo*, que no podrá ser menos “dinámico” y que implicará costos sociales incomparablemente menores.

La tesis de que hay un conflicto insalvable entre la igualdad de la distribución del ingreso y la formación del ahorro indispensable para el crecimiento económico —transformado luego, por eso mismo, en un conflicto entre la distribución del ingreso más o menos igualitaria y el crecimiento económico— se remonta, como es sabido, a las tesis defendidas por Keynes en el capítulo VIII de la *General Theory* sobre la propensión al consumo. Y de ahí se han derivado todos los modelos o estrategias de crecimiento de inspiración keynesiana, que hacen de la formación del capital el factor decisivo del crecimiento económico y que identifican a éste con el crecimiento acelerado del PNB. Del mismo modo, han sido invocadas para dar una cobertura “técnica” a todas las políticas y a todos los regímenes que se basan en la desigualdad social, la promueven o la provocan.

¿Sólo los titulares de los beneficios ahorran en los países subdesarrollados?

Apreciación crítica del punto de vista de W. A. Lewis

Se trata entonces de saber si ha de ser necesariamente negativa, en los países subdesarrollados, la relación existente entre la (mayor) igualdad de la distribución del ingreso y la formación de ahorro, o la relación existente entre la igualdad y el desarrollo económico.

La idea predominante afirma que en los países subdesarrollados sólo una pequeña minoría de los habitantes está en condiciones de ahorrar, porque son pobres —de bajo nivel de ingreso. Ésta es la tesis defendida por W. A. Lewis en el célebre artículo de 1954: “No nos interesa la población en general, sino sólo, digamos, el 10% que posee ingresos más elevados, que en los países con excedente de mano de obra recibe hasta 40% del ingreso nacional (más cerca de 30% en los países más desarrollados). El restante 90% de la población jamás consigue ahorrar una porción significativa de su ingreso.”

Tratando de explicarse por qué ahorra más este 10% de los más ricos, Lewis afirma que ello no se debe al sacrificio del consumo de ese estrato de la población (no hay ninguna prueba de que se haya reducido el consumo de los ricos durante los periodos en que han ocurrido las revoluciones industriales en diversos países), ni puede explicarse sólo por el aumento del ingreso per cápita en el país considerado (no podrá afirmarse con seguridad que la parte ahorrada del ingreso nacional aumente con el crecimiento del ingreso nacional per cápita). La explicación del aumento del ahorro en mayor medida que el aumento del ingreso nacional residiría en el hecho de que los ingresos de quienes ahorran aumenten en mayor pro-

porción que el ingreso nacional. Y como, en opinión de Lewis, el ahorro de los obreros es insignificante y el ahorro de las clases medias tiene efectos muy reducidos sobre la inversión productiva, puede concluir que “prácticamente, todo el ahorro es realizado por los receptores de beneficios y rentas”, y que, por ello mismo, “el elemento central del desarrollo económico es que la distribución del ingreso sea alterada, en favor de la clase ahorradora”.³⁸

Sobre esta base, algunos pretenden que, para aumentar el ahorro (aumento que se traduciría en la formación incrementada de capital, lo que a su vez conduciría al rápido aumento del PNB y luego a una mejoría del nivel de vida), hay necesidad de concentrar en la mayor medida posible el ingreso en manos de este reducido núcleo. En este sentido, se argumenta incluso que lo más importante es proporcionar elevadas tasas de beneficio a los empresarios —como se hizo de manera deliberada y manifiesta en Brasil a partir de 1964, utilizando para tal efecto el aparato represivo del Estado—, con fundamento en que es mayor la parte ahorrada de los beneficios que la parte ahorrada de los ingresos de cualquier otra procedencia, lo cual equivaldrá a decir que el aumento de la participación de los beneficios en el ingreso nacional significa una tasa de inversión más elevada y ritmo de crecimiento más acelerado.³⁹ Sin embargo, esta tesis ha sido refutada.⁴⁰

El carácter absoluto de dicha afirmación pronto cae por tierra ante el hecho del envío de esos beneficios hacia el extranjero por parte de las empresas multinacionales (las que incluso pueden reducir a cero sus beneficios contables en determinado país con el fin de transferir los beneficios efectivos a la empresa matriz o a cualquier otra filial que opere en el extranjero), o ante el hecho de que muchos otros capitalistas conservan en el extranjero sus beneficios o los transfieren al extranjero, muchas veces para diversificar sus riesgos y “garantizar el futuro”, dados los recelos de cambios políticos más o menos radicales, que la propia desigualdad reinante vuelve previsibles. Se trata entonces de beneficios obtenidos en determinado país que no se traducirán en inversiones realizadas en ese mismo país, aunque quizá no sean consumidos y sean canalizados hacia la inversión.

Por otro lado, los hechos no parecen confirmar la tesis de W. A. Lewis y S. Kuznets acerca de quiénes son los ahorradores en los países subdesarrollados,⁴¹ así como se defiende cada vez con mayor frecuencia la tesis —contraria a la antes anunciada— de que no tiene que haber una correlación negativa, en los países subdesarrollados, entre el grado de igualdad de la distribución del ingreso y el nivel del ahorro.⁴²

Redistribución del ingreso, alteración de la composición de la demanda y sus consecuencias positivas en la perspectiva del crecimiento económico

La tesis que justifica la desigualdad en la distribución del ingreso (basada en el hecho de que sólo de ese modo pueden alcanzarse los niveles de

ahorro y de inversión indispensables para asegurar un ritmo significativo de desarrollo económico) ha sido cuestionada por varios autores, en especial a partir de los años setenta, en estudios donde se trata de demostrar que una distribución más igualitaria del ingreso no tiene que traducirse, necesariamente, en la reducción del ahorro y de la inversión productiva, y que un mayor grado de igualdad puede tener inclusive considerables efectos positivos desde el punto de vista del crecimiento del PNB.

William Cline es uno de los autores más responsables del cambio ocurrido en la comprensión de los efectos de la redistribución del ingreso sobre el nivel del ahorro y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. En un estudio de 1972, basado en el análisis de la realidad latinoamericana (sobre todo la de Brasil y México), este autor demostró que, concibiendo la función-consumo en el marco de la *permanent income hypothesis* (Milton Friedman) y de la *life-cycle hypothesis* (Modigliani-Brumberg), la redistribución del ingreso no afecta al ahorro personal, y que incluso en el contexto de las concepciones keynesianas acerca de la función-consumo, la redistribución del ingreso sólo afectará en forma negativa al ahorro si la tasa marginal de éste crece con el ingreso (lo que no siempre es confirmado por los datos empíricos). De ahí su conclusión en el sentido de negar fundamento a la tesis tradicional según la cual la transferencia de ingresos de los ricos hacia los pobres (y en especial de los empresarios a los trabajadores) se traduciría en la reducción del ahorro, perjudicando el crecimiento económico.⁴³

Pero es justo destacar que, desde los años sesenta, varios autores ligados a la CEPAL y al estructuralismo latinoamericano venían sosteniendo, con base en la realidad de América Latina, que son precisamente los países donde la distribución del ingreso es más desigual los que registran una propensión más baja al ahorro y a la inversión, como resultado del bajo nivel de ingreso de la gran mayoría de la población y de la muy elevada propensión al consumo de los estratos de ingresos elevados. La experiencia histórica y el análisis de la realidad contemporánea no avalaría ninguna conclusión en el sentido de que existe una relación positiva entre la distribución desigual del ingreso y el aumento de la tasa de ahorro.⁴⁴

En 1961 Raúl Prebisch señalaba, en uno de sus trabajos más importantes, que uno de los factores que dificultaba la formación del capital en casi todos los países latinoamericanos residía en el hecho de que "los grupos de elevados ingresos tienen un coeficiente de ahorro relativamente bajo en virtud de los patrones de consumo prevaletentes, derivados a su vez de que a los consumos superfluos del pasado se suma el atractivo de los nuevos consumos de los países más desarrollados".

Afirmando que los sacrificios impuestos a la mayoría de la población por medio de la concentración del ingreso en manos de una pequeña minoría se traducían en gran parte en los consumos lujosos de esta minoría privilegiada, Prebisch destaca la necesidad de restringir los consumos de las élites y de desarrollar una política que busque simultáneamente la redistribución y la acumulación de capital. Para ello, considera indispensable que las grandes masas de la población desempeñen un papel activo en

la formación del capital nacional a medida que la política redistributiva se va implantando, lo que, en su opinión, exigiría "una serie de transformaciones en los patrones de producción, la estructura económica y social y la distribución del ingreso".⁴⁵

La propia CEPAL afirma muy claramente, por lo menos desde el inicio del decenio pasado, que la distribución desigual del ingreso, lejos de fortalecer el ahorro y la formación de capital, ha sido el principal estimulante del escandaloso "consumismo" de las minorías ricas, deseosas de (e incitadas a) imitar los patrones de consumo de los ricos de las "metrópolis" capitalistas, incluso superándolas en ostentación. Y como, a pesar de todo, el nivel de sus ingresos es inferior al de las "élites metropolitanas", acabarían por gastar en consumos de lujo gran parte de su ingreso, lo cual significa que el sacrificio de consumo esencial de la gran mayoría de la población no ha sido compensado siquiera por una tasa razonablemente elevada de formación de capital. Debido a ello, la CEPAL concluye que una distribución más igualitaria del ingreso no afectará de modo significativo ni la tasa de ahorro ni el volumen del ahorro global.⁴⁶

Vimos antes que algunos autores (entre los que destaca Celso Furtado) llegaron incluso a sostener que el modelo de industrialización adoptado en los países más "industrializados" de América Latina estaría condenado a corto plazo al *estancamiento* económico, precisamente como resultado de la naturaleza del aparato productivo instalado (centrado en la producción de bienes de consumo duraderos) y del patrón altamente concentrado de la distribución del ingreso. Vimos también las debilidades teóricas de las tesis del estancamiento y mencionamos su falta de confirmación por la propia evolución de la economía brasileña a partir de 1967-1968.⁴⁷

Pero puede decirse que otro aspecto de las tesis del estancamiento era la afirmación de que determinada redistribución del ingreso (en particular por medio de la reforma agraria y la reforma fiscal) constituiría un factor estimulante del crecimiento económico, dadas las consecuencias positivas que serían de esperar de una distribución más igualitaria del ingreso. Y éste es un punto de vista sostenido ahora por varios autores.

Ya en 1964, V. K. Rao señalaba la posibilidad de una política de redistribución capaz de constituir un factor de estímulo al crecimiento económico, teniendo presente no tanto una redistribución en sentido estático (involucrando sólo el ingreso existente en un momento determinado), sino sobre todo una política de redistribución del ingreso incrementado en la secuencia del propio proceso de crecimiento.

En el ámbito de tal política, V. K. Rao incluye no sólo la política fiscal y de gasto público, sino también las modificaciones institucionales (por ejemplo, una reforma agraria que elimine a los rentistas, entregue la tierra a quien la trabaja y promueva un apoyo directo del Estado a los campesinos); la transferencia de ingresos al Estado y las unidades productivas que ahorren e inviertan más que los capitalistas, los empresarios individuales o los pequeños campesinos aislados; la modificación de los precios sectoriales y los términos de intercambio entre los diversos sectores de la economía, e incluso una política de aumento de la participación de los salarios en el

ingreso nacional, con base en la práctica de aumentos salariales que acompañen a la mejoría de la productividad.

Y en relación con este último aspecto el autor destaca el hecho de que el aumento de los salarios permite una mejor alimentación, y en general mejores condiciones de vida para los trabajadores, lo que significará mejores relaciones de trabajo y mejor eficiencia de la mano de obra, mientras que el aumento de los beneficios se traduce muchas veces en un simple aumento del consumo suntuario.⁴⁸

Algunos años después, Gunnar Myrdal destacaba la misma idea, teniendo también presentes los países subdesarrollados de Asia: la redistribución en favor de los pobres provocará un aumento del consumo de las grandes masas de la población, el cual se traducirá al mismo tiempo en un aumento de la producción, como resultado del aumento de la productividad de los trabajadores pobres. Esta idea sería válida, además, para la mayoría de los países subdesarrollados, como indican los resultados de estudios relativos a la "inversión en alimentación infantil" realizados en América Latina.⁴⁹

A principios de los años setenta, varios estudios sobre países latinoamericanos (Brasil, México, Puerto Rico, etc.), destacaron los efectos de la redistribución del ingreso a favor de los pobres sobre la estructura de la demanda, a los que se atribuyen consecuencias positivas —en la perspectiva del crecimiento económico— más relevantes que su eventual influencia negativa sobre la tasa y el volumen del ahorro de las familias.

En cierta medida, esto mismo representa el resurgimiento de las ideas señaladas en los años sesenta por algunos estructuralistas latinoamericanos,⁵⁰ según los cuales la redistribución del ingreso permitiría la ampliación del mercado interno y esto posibilitaría un ritmo de crecimiento elevado con base en la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo corriente, más adecuadas para la satisfacción de las necesidades de la gran mayoría de la población, pero ajustadas a la disponibilidad de factores de los países subdesarrollados, ahorradoras de capital, menos dependientes de las importaciones, capaces de crear un mayor número de puestos de trabajo y, por eso mismo, generadoras de ingresos más elevados para un mayor número de trabajadores, lo que a su vez promovería nueva(s) ampliación(es) del mercado interno a medida que se fuese procesando la integración económica y social de toda la población. Esto facilitaría la reasignación de recursos reales y financieros hacia el sector de bienes de consumo corriente, cuyo elevado volumen de producción permitiría incluso el beneficio de considerables economías de escala. Por otra parte, la baja relación de capital-producto y la tasa de depreciación igualmente baja de los procesos productivos característicos de estos sectores industriales significarían que un proceso de crecimiento económico que se apoye en ellos se traduciría en una tasa más elevada de crecimiento de la producción por unidad de inversión, la que será mayor en cuanto más grande sea el peso relativo de la producción de los sectores de bienes de consumo corriente, en el conjunto de la producción del país.

De acuerdo con los supuestos enunciados, las nuevas inversiones efectuadas en estos sectores permitirían la absorción de gran cantidad de tra-

bajadores desempleados o (sub)empleados en actividades de productividad reducida o nula. Siendo así, si se admite que la productividad marginal del trabajo es mayor en los sectores de producción de bienes de consumo corriente que en las actividades de donde proviene la mano de obra ahora ocupada, es evidente que la tasa de crecimiento del producto total será mucho mayor cuanto más amplia sea la incorporación de mano de obra permitida por determinado volumen de inversión.

Éste es el razonamiento con el que se viene afirmando que el patrón de consumo inherente a una distribución más igualitaria del ingreso permitirá esperar efectos globales positivos en términos de la tasa de crecimiento del PNB.⁵¹

A la inversa, se destacan los efectos negativos —en cuanto a las posibilidades de crecimiento económico— de las estructuras de producción y de consumo propias de las sociedades dotadas de elevado grado de concentración del ingreso. Se trata de estructuras demasiado exigentes en capital, una característica que cobra mayor importancia por el hecho de que se importan muchos equipos, productos intermedios, tecnología y asistencia técnica, materias primas y energéticos, exigidos por el estilo de desarrollo en que se insertan. En el caso de los países que de ordinario experimentan una escasez de divisas, surgirían de aquí ciertas limitaciones de la inversión (y del crecimiento económico) por falta de divisas y/o peligrosos niveles de endeudamiento externo.⁵²

Del mismo modo, el gran coeficiente de importación de bienes de capital significaría la pérdida, en favor del extranjero, de una parte considerable del efecto multiplicador resultante del aumento neto de la demanda de bienes de consumo provocada por la inversión, ya que los bienes de capital son producidos y pagados en el extranjero. Los ingresos adicionales desaparecen del circuito económico nacional, siendo colocados en el extranjero, donde se verificará el aumento neto de la demanda, y no en el país importador.

Esta línea de razonamiento ha sido retomada en los trabajos de F. Pádua Lopes y Adolfo Figueroa, entre otros, con base en modelos simuladores de hipótesis alternativas de distribución del ingreso.⁵³ Los resultados obtenidos permiten a los autores concluir que una distribución más igualitaria del ingreso provocará un argumento de la demanda de bienes de consumo corriente que traerá como consecuencia una aceleración del crecimiento económico, ya que los efectos de *capital-saving* e *import-saving*, junto con el efecto de economías de escala, compensarán con creces los eventuales efectos negativos de la redistribución del ingreso en favor de los más pobres.

Ciertamente, se trata de conclusiones que no podrán generalizarse sin una confirmación más amplia de los datos en que se basan. Se trata inclusive de conclusiones que otros no suscriben por completo, por lo menos en el sentido de que no llevan tan lejos sus implicaciones.⁵⁴ Pero con base en ellas parece haber quedado claro, sin mayor duda, que la clasificación de las industrias (o de las actividades económicas en general) en *dinámicas* y *vegetativas* (tradicionales, no dinámicas) no se basa en las características intrínsecas de las actividades consideradas, sino que se relaciona en esencia

con el estilo de desarrollo adoptado y con la propia estructura de la repartición del ingreso: el crecimiento de las llamadas "industrias tradicionales" (alimentación, vestuario, calzado, etc.), inducido por una distribución más igualitaria del ingreso y apoyado en una política económica adecuada, puede ser tan "dinámico" como el registrado en las llamadas "industrias dinámicas" (automotriz, de electrodomésticos, etcétera).

Es por ello que, entre los autores, se va generalizando la idea —que apoyamos por completo— de que una política orientada hacia la reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso no tiene que ocasionar necesariamente una reducción en la tasa de crecimiento del PNB.⁵⁵

Varios niveles de desigualdad se asocian a diferentes tipos de desarrollo (de los que derivan y a los que impulsan). Lo esencial, por consiguiente, es que el objetivo de reducción de las desigualdades se integre a un plan global de desarrollo que lo vuelva compatible con los demás objetivos de la política económica (en particular con el propósito de alcanzar un elevado ritmo de crecimiento económico), sobre todo movilizándolo los recursos personales, físicos y financieros indispensables para la adaptación de las estructuras de la producción y de la oferta a las exigencias derivadas de una distribución más igualitaria del ingreso.

La distribución desigual del ingreso es un método antieconómico de promover la formación del ahorro

Por lo que se refiere a Brasil, los primeros estudios en los que se trató de verificar, por medio de los modelos econométricos, los efectos de una mayor igualdad sobre la tasa de crecimiento económico son los de William Cline y F. Pádua Lopes, ambos de 1972. Los dos autores concluyen que la insultante desigualdad que se observa en Brasil no puede justificarse bajo pretexto de conservar elevadas tasas de crecimiento del PNB: sus cálculos demuestran que los efectos de una redistribución del ingreso, aunque ésta sea marcada, no conducirán a una reducción de la tasa de crecimiento del producto.⁵⁶

La reducida importancia de la economía personal

¿Pero podrá decirse, como lo hacen los defensores de la política de concentración del ingreso, que sin ella no habría sido posible el aumento de la tasa de ahorro y de la tasa de inversión que permitió el "milagro brasileño"?

Vimos antes algunas indicaciones de la evolución de la tasa de ahorro y de la tasa de inversión en Brasil durante los últimos decenios.⁵⁷ En ambos casos se observó cierto aumento entre finales de los años cincuenta y 1973. Pero no podría decirse que se trató de aumentos extraordinarios (al menos en comparación con los sacrificios que costaron), ni que hubo una divergencia significativa con las respectivas tasas históricas.

También conviene resaltar el hecho de que el aumento de la tasa de inversión se haya conseguido a partir de la expansión de la inversión del

sector público (incluidas las empresas públicas), la que habrá representado, en 1971, cerca de 70% de la inversión total. Por otra parte, lo cierto es que más de la mitad del ahorro interno brasileño estaba constituida, en el periodo de referencia, por el ahorro del sector público (5.1% del PNB en 1959; 8.3% en 1973), ya sea como resultado de los beneficios de las empresas públicas, o bien el obtenido por el gobierno por medio de los impuestos, o el proveniente de los descuentos obligatorios para los diversos fondos de la seguridad social (sólo estos últimos representaron 14% del ahorro total en 1973 y 17% en 1974).

Por lo que se refiere al ahorro privado (voluntario), los datos disponibles indican que éste se mantuvo estable, alrededor de 12.7% del PNB, entre 1959 y 1973. Aunque no existan estadísticas suficientemente rigurosas para establecer una distinción entre la participación del ahorro personal y la participación del ahorro de las empresas (beneficios no distribuidos), algunos autores consideran que el ahorro personal neto no representó, durante el periodo del "milagro", más de 20% del ahorro interno.⁵⁸

Esto quiere decir que sólo una pequeña porción del ingreso personal no se consume en forma directa. La inversión —dejando de lado la extranjera— es financiada casi en su totalidad por el ahorro del sector público y de las empresas. Tomando en consideración el ahorro total, la parte principal correspondió al sector público y a las empresas multinacionales, lo que revela la poca importancia del ahorro privado nacional, siendo aún más reducida la importancia del ahorro personal (y sólo éste puede verse afectado de manera directa por una distribución más igualitaria del ingreso personal).

Así pues, se observa en Brasil lo mismo que en varios otros países: la parte del ahorro voluntario de las familias en el ahorro total es relativamente pequeña.⁵⁹ Pero esto significa que no valdrá la pena acentuar la desigualdad de la distribución del ingreso para tratar de obtener un aumento del ahorro por parte de los ricos: ese aumento (eventual) siempre sería una pequeñísima parte del ahorro total. Del mismo modo, aun cuando un mayor grado de igualdad en la distribución del ingreso provocara una disminución del ahorro voluntario total de las familias, esa disminución siempre significaría una baja muy pequeña en el ahorro total del país, cuya compensación estaría por completo al alcance de la acción del gobierno. No se ven así las grandes razones para temer las eventuales consecuencias negativas de la reducción (así sea acentuada) de la desigualdad en la distribución del ingreso, en términos de la formación del ahorro, la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del PNB.⁶⁰

La elevada propensión hacia el consumo por parte de los ricos

Pero la realidad brasileña demuestra que la creciente diversificación y refinamiento de los bienes de consumo duraderos, la acción de la poderosa máquina publicitaria y el rápido aumento del crédito al consumo de bienes duraderos provocaron, durante el periodo del "milagro", un enorme

aumento de los consumos suntuarios, lo que prueba que la lógica del sistema estimula a los ricos a consumir y no a ahorrar.

Estos aspectos se acentuaron durante el periodo de *inflación controlada* posterior a 1967, caracterizado por la conservación de la tasa inflacionaria alrededor de 20% anual, acompañada de la neutralización selectiva de sus efectos (mediante la corrección monetaria y de diversas medidas en el campo fiscal y financiero) y de la aplicación del *garrote salarial*.

En efecto, estas medidas, que se suponían destinadas a estimular la formación del ahorro personal (gracias al incentivo a la compra de acciones y de activos financieros de ingreso fijo indizados), poco han contribuido al aumento del ahorro personal *neto*, sobre todo porque gran parte de ese ahorro (hecho por el 5% o el 10% más rico) se coloca en activos financieros ligados al sistema de crédito al consumo, acabando por alimentar, por medio de las instituciones parabancarias especializadas, los consumos lujosos de los individuos ubicados inmediatamente después en la escala de los ingresos.⁶¹

Esto significa que una gran parte del ahorro (incluso del ahorro forzado de los trabajadores) se desvió hacia el financiamiento de consumos lujosos y hacia la especulación en varios campos, aplicaciones que se volverán más lucrativas que la inversión productiva, de la que se convertirán en un fuerte competidor por la asignación del ahorro.⁶² Por otro lado, una parte del ahorro utilizado para financiar la inversión se canalizó hacia sectores productivos no prioritarios (en términos de una política de empleo adecuada a las condiciones del país y la satisfacción de las necesidades fundamentales de la gran mayoría de la población), y en infraestructuras complementarias de las estructuras productivas y de los patrones de consumo de las clases dominantes, de acuerdo con las exigencias del estilo de desarrollo que traen consigo las empresas multinacionales.

Ante esta realidad, con dificultad se podría aceptar la tesis de quienes pretenden justificar la desigualdad y el sacrificio del consumo de los pobres argumentando que una distribución más igualitaria habría provocado una reducción de la inversión y del crecimiento económico. Tal teoría toma como dados no sólo el sistema de propiedad y el sistema económico, sino también el *estilo de desarrollo* prevaleciente, las estructuras productivas y el patrón de consumo que le son inherentes, así como las tasas "normales" de remuneración del capital, las formas y la dinámica de la dependencia del exterior. A partir de estos supuestos, se comprende que la distribución del ingreso aceptable sea la que el propio sistema segrega y que corresponde a las exigencias de su reproducción. Pero entonces podemos concluir que se trata de una teoría que se limita a "justificar" "una modalidad de crecimiento económico que otorga prioridad al consumo superfluo (dado el ingreso medio por habitante) en detrimento del consumo esencial y de la propia inversión".⁶³

El patrón de inversiones inducidas por la desigualdad provoca una auténtica "destrucción de capital"

Y es evidente que este *estilo de desarrollo* —compatible con una fuerte concentración del ingreso que, por su parte, acentúa aún más—, que canaliza el grueso del ahorro disponible hacia la inversión en los sectores "modernos" dotados de un elevado coeficiente de capital, acaba por dejar fuera de los objetivos del crecimiento económico a sectores tan importantes como la agricultura productora de alimentos y las industrias "tradicionales", que se quedan al margen del progreso tecnológico y de las ganancias que éste genera, lo que significa la marginación de la mayoría de la población, cuyos medios de existencia están ligados a estos sectores.⁶⁴

Por otro lado, el ahorro disponible —supuestamente obtenido gracias a la elevada concentración del ingreso en la minoría rica— acaba por ser dilapidado en buena parte en la secuencia del proceso de *destrucción del capital* en que se traduce el modelo de industrialización implantado en países como Brasil. Al basar la dinámica del proceso de crecimiento en las industrias productoras de bienes de consumo destinados a la minoría de elevados ingresos, se acepta la necesidad de renovar en forma permanente y acelerada los productos y los procesos fabriles, con la inevitable aceleración de la obsolescencia y la destrucción económica de los equipos existentes y de los propios bienes de consumo que todavía están en perfectas condiciones de uso.

Las sumas empleadas de este modo, en consumos o inversiones por completo prescindibles (a las que podrían sumarse los gastos hechos en publicidad para el lanzamiento de los nuevos modelos), podrían ser canalizadas hacia inversiones productivas que aumentarían la capacidad de satisfacción de las necesidades de las grandes masas (si éstas tuviesen poder de compra), con la ventaja de que un modelo de desarrollo con un menor grado de desigualdad social, orientado hacia la satisfacción de estas necesidades, se traduciría —como bien señala Celso Furtado—⁶⁵ en la difusión del acceso a bienes ya conocidos, el aumento de cuya producción puede significar costos decrecientes, desde luego como resultado de las economías de escala que así se vuelven posibles.

La anterior "lectura" de la realidad brasileña es suficientemente explícita, desde nuestro punto de vista, de la inconsistencia de la afirmación de que existe una incompatibilidad entre una mayor igualdad y el crecimiento económico. Por el contrario, el caso brasileño ilustra muy bien la razón que asiste a los autores que, cada vez en mayor número, vienen rechazando la tesis de que la desigualdad es una condición necesaria del crecimiento económico y/o la inevitable consecuencia de un proceso de crecimiento rápido, así como la tesis de que una menor desigualdad implica por necesidad una disminución de la tasa de crecimiento del PNB, para sostener que la excesiva concentración del ingreso puede constituir un obstáculo para el crecimiento económico y que la búsqueda de un mayor grado de igualdad debe constituir un elemento fundamental para una nueva estrategia de desarrollo.⁶⁶

El caso brasileño comprueba la propuesta de Joan Robinson cuando afirma que "la distribución desigual del ingreso es un método demasiado antieconómico para realizar el ahorro necesario". Esto se debe a que, si se acepta la desigualdad con objeto de promover la formación de ahorro, acaba por concluirse que esta distribución regresiva del ingreso, al proporcionar a los ricos una lujosa forma de vida, se traduce en el desperdicio —desde el punto de vista del ahorro-inversión— de una gran parte de los ingresos de los individuos más ricos. "El argumento de que la desigualdad se justifica porque promueve el ahorro, se invierte —concluye Joan Robinson—⁶⁷ y se transforma en un argumento favorable para un patrón de ahorro colectivo por el Estado combinado con una distribución igualitaria del poder de consumo." Ésta es, en nuestra opinión, el planteamiento correcto del problema.

El carácter político del problema en análisis

Al estallar la crisis económica en 1974, el desvanecimiento del "milagro" hizo resurgir en Brasil el fantasma de las tesis del estancamiento. Algunos temieron que la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión de 80% de la población de los beneficios del desarrollo económico pudieran conducir al estancamiento económico y al colapso del sistema a corto plazo.

Pero lo cierto es que las tesis del estancamiento —que ya se habían revelado inadecuadas para la explicación de la crisis a principios de los años sesenta— no tuvieron ni tienen gran difusión. A ellas se oponen dos importantes argumentos. En primer lugar, el peso significativo del sector público en la economía brasileña —con una posición relevante en el control de los medios financieros, responsable de cerca de 60% de la formación de capital y generador de una fracción importante del ingreso nacional—, el que podrá garantizar, con su actuación, cierta regularidad del ritmo de crecimiento económico. En segundo lugar, la dimensión en términos absolutos del mercado brasileño: el 20% más rico (que recibe casi 65% del ingreso nacional) representa un mercado cercano a 22 millones de personas con un ingreso per cápita de alrededor de 1 000 dólares, lo que constituye un mercado grande (una situación que ya se designará como "the Belgium in India situation" o "Belindia").⁶⁸

De todos modos, la crisis de la economía brasileña proseguía, amenazadora, cuando Brasil pasaba por una situación mucho más grave que la de los años 1962-1967.⁶⁹ Alrededor de 1974, algunos sectores gubernamentales ligados a la burguesía industrial paulista comenzaron a hablar de la "necesidad de orientarse con mayor decisión hacia el mercado interno, cuya dinamización —se argumenta ahora— depende estrechamente de una mejor distribución del ingreso".⁷⁰ Algunos de los más representativos industriales empezaron a hablar sobre la necesidad de cierta redemocratización del país y de la aceptación de la libertad sindical, sosteniendo que la acción de los sindicatos provocaría un aumento en el mercado interno y obligaría a las empresas a aumentar el nivel de la productividad.

Por las mismas fechas, el II Plan Nacional de Desarrollo proclamaba la necesidad de revisar "la importancia de la población como factor de demanda, además de su función más conocida como factor de la producción", y el gobierno aplicó medidas de cierto liberalismo en relación con la política salarial, no sólo para promover la ampliación del mercado interno, sino también para tratar de reducir las importaciones (las dificultades en la balanza de pagos se acentuaron a fines de 1975). Creyendo que las industrias productoras de bienes de consumo corriente (comprados por los trabajadores) tienen un coeficiente de importación mucho más bajo que el de las industrias productoras de bienes de lujo, su expansión era considerada importante para no dejar que se acentuara la disminución de la producción industrial en un momento difícil, en relación con la importación de equipos.

Parecía quedar atrás la "filosofía" de *crecer y concentrar*, proclamada con tanta euforia por quienes (los mismos de ahora) durante el auge del "milagro" pensaban que redistribuir sería *redistribuir la miseria*.⁷¹ Pero en el seno de la élite dirigente chocaron dos corrientes. Una, más próxima a la ortodoxia monetarista —correspondiente a los intereses del capital financiero, representado por el banquero Mário Henrique Simonsen, a la sazón ministro de Planeación—, defendía una política de austeridad, con elevadas tasas de interés y restricciones al crédito, reducción del gasto público y fortalecimiento de la política de contención salarial, aunque ello significara la recesión económica y una mayor represión sobre los trabajadores. La otra, de estilo desarrollista —ligada a los intereses del empresariado industrial, representada por Carlos Rischbieter, ministro de Hacienda, y por Delfim Netto, entonces ministro de Agricultura—, pugnaba por una política antinflacionaria basada en el saneamiento del sector financiero y el congelamiento de las tasas de interés, la revaluación del mercado interno por medio de una distribución del ingreso menos desigual, una reducción de la dependencia externa mediante la realización de inversiones prioritarias en el sector de equipos, ferrocarriles, minas y energéticos, junto con la promoción del desarrollo de empresas agrícolas medianas, dedicadas a la producción de alimentos esenciales (la gran agricultura de Brasil es una *agricultura de sobremesa* —café, azúcar, cacao, etc., que junto con la soya se destinan sobre todo a la exportación y, a últimas fechas, en el caso del azúcar, a la fabricación de alcohol combustible para automóviles).

Los defensores del capital financiero perdieron la contienda y M. H. Simonsen fue retirado del gobierno. Delfim Netto (el mismo que en 1972 afirmaba: "sabemos que 100% de la población recibe 100% del ingreso nacional; la distribución no es importante") aparece ahora como defensor de la redistribución del ingreso "antes de que Brasil se transforme en otra Nicaragua o en un nuevo Irán".⁷²

La redistribución del ingreso surge de esta manera, a los ojos de algunos, como un medio para tratar de mantener a flote un barco que amenaza con hundirse, dentro de la vieja técnica de cambiar algo para dejar todo igual.⁷³ En opinión de otros observadores, tal redistribución parece ser el camino para llevar adelante, sin afectar el ritmo de crecimiento del

PIB, un "proyecto nacional de crecimiento con redistribución del ingreso" que contaría con el apoyo de la mayoría de la población y aseguraría al gobierno "la verdadera solidez, derivada de la legitimación popular".⁷⁴ Para ello bastaría que el Estado desarrollara una acción coordinada para alterar la estructura de la demanda global, otorgando prioridad a los bienes adecuados para la demanda de las clases más pobres, en función de sus necesidades básicas.

¿EL AGRAVAMIENTO DE LA DESIGUALDAD ES UNA CONSECUENCIA INEVITABLE DEL PROCESO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Carlos Langoni: la explicación de las "leyes" del crecimiento kuznetsiano para la realidad brasileña

Vimos antes que en Brasil, después de la publicación de los datos del censo de 1970, ni los defensores del régimen militar dudaban de la gran amplitud de la desigualdad existente en la distribución del ingreso y de su agravamiento entre 1960 y 1970.⁷⁵ Los defensores del *statu quo* se escudaron con la afirmación de que, como resultado del desarrollo económico registrado en el ínterin, todos los estratos de la población habían mejorado su ingreso real (aunque en proporciones diferentes), dejando de lado la importancia y el significado de las enormes desigualdades existentes entre los niveles de ingreso de las diversas clases o grupos sociales.⁷⁶ Partiendo de este punto, señalaban la necesidad de continuar con una política de crecimiento económico acelerado, con el fin de redistribuir las oportunidades y reducir (eliminar) la pobreza, en lugar de "dividir la miseria de manera más equitativa" (Delfim Netto), y trataban de explicar la *inevitabilidad* del aumento de las desigualdades distributivas en la secuencia del propio proceso de crecimiento, resaltando el *carácter pasajero* de ese fenómeno, el cual tendería a desaparecer de manera automática a medida que la productividad y el ingreso per cápita fuesen mejorando.⁷⁷

La obra de Carlos Langoni, encomendada por el ministro de Hacienda (Delfim Netto), se convirtió en una especie de "interpretación oficiosa de la cuestión" (Malan y Wells) y en el punto de referencia obligatorio de todos los "justificadores" de la realidad que surgía del "modelo brasileño de desarrollo". En efecto, el esfuerzo teórico del Carlos Langoni trata de demostrar que la creciente desigualdad en la distribución del ingreso observada en Brasil durante los años sesenta es una consecuencia *normal e inevitable* de las transformaciones que acompañan a cualquier proceso de desarrollo, por razones económicas, independientemente de las opciones sociales y políticas que se adopten.

En el prefacio al libro de Langoni, Delfim Netto —exhibiendo su carácter de profesor universitario— afirma que ese trabajo demostraba que el aumento observado en la desigualdad es una consecuencia directa de los *desequilibrios del mercado* característicos del proceso de desarrollo, en particular los que resultaron de la rápida expansión de los *sectores modernos* de

la economía, en la que se apoyó el proceso de crecimiento acelerado del PNB que caracteriza al "modelo brasileño".

Según Langoni, una de las conclusiones más importantes de su trabajo es la verificación de que "existe un conjunto de fuerzas que tienden a aumentar el grado de desigualdad en una economía donde el nivel del ingreso per cápita es todavía relativamente bajo, pero con tasas de crecimiento muy elevadas". Como tesis central de su análisis, Langoni apunta que "el aumento de la desigualdad es una consecuencia de las profundas modificaciones que acompañaron al proceso de desarrollo económico brasileño entre 1960 y 1970", destacando, entre "los cambios clásicos que acompañan al proceso de desarrollo económico"; los que ocurren en la composición regional y sectorial de la mano de obra y, sobre todo, las alteraciones cualitativas de la fuerza de trabajo en lo relativo al nivel de la educación, la edad y el sexo.⁷⁸

Langoni trata de demostrar también que, durante la fase de incremento de la desigualdad, éste no puede identificarse con el deterioro del bienestar de la población. Esto, porque el crecimiento económico significa siempre la reducción del nivel de la pobreza en la medida en que amplía el volumen del empleo, además de que el proceso de crecimiento lleva consigo ciertos cambios en la composición educativa, de edades y sexos de la mano de obra, así como en su distribución sectorial y regional, que serán favorables para el aumento del nivel del ingreso (reubicación de trabajadores de sectores y regiones de bajo nivel de ingreso hacia otros de nivel más elevado; incorporación de los jóvenes y las mujeres al mercado de trabajo; mejoramiento del nivel educativo de la fuerza de trabajo existente y en formación). Y considerando que el bajo nivel del ingreso de gran parte de la población está estrechamente asociado con los bajos niveles de la productividad, Langoni sostiene que la mejor estrategia para eliminar la pobreza es la que se basa en la aceleración del desarrollo económico, ya que "el desarrollo económico es justamente el proceso de maximización del incremento de la productividad a lo largo del tiempo".⁷⁹

Por último, Carlos Langoni trata de demostrar que el aumento de la desigualdad observado es autocorregible a largo plazo, a medida que el nivel del ingreso per cápita va aumentando y que la tasa de crecimiento alcanzada va cobrando mayor estabilidad. Esto es así porque el propio éxito del proceso de crecimiento correspondería a un aumento del rendimiento esperado de las inversiones en capital fijo y humano, un factor que acabaría por estimular la inversión en estas áreas, contribuyendo a la desaparición de los desequilibrios del mercado que permiten obtener "rentas extraordinarias" que conducen a la acentuación de la desigualdad durante cierta fase del proceso de crecimiento.⁸⁰

Más adelante veremos la importancia que asumen en las tesis de Carlos Langoni las concepciones de la *teoría del capital humano* (que, a su vez, es una aplicación del pensamiento neoclásico a la problemática de la distribución personal del ingreso). Pero no hay duda de que su discurso, al imputar el origen del agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso a ciertas transformaciones de naturaleza estructural propias de los

procesos de desarrollo —del tipo de las analizadas por Simon Kuznets, como veremos en seguida—, acaba por utilizar la llamada *hipótesis de Kuznets* y los supuestos del *crecimiento kuznetsiano* para dejar fuera del análisis de los economistas el estudio del eventual efecto redistributivo del *estilo de desarrollo* en el que se basó la industrialización brasileña a partir de mediados de los años cincuenta y, muy en especial, de la política económica adoptada por los gobiernos militares posteriores a 1964.⁸¹

De este modo, una sencilla *hipótesis de trabajo* elaborada con base en una observación empírica fundamentada en datos poco confiables y carente de una investigación más profunda —como lo reconoce el propio Kuznets—,⁸² se transforma en una especie de *teoría general* de las consecuencias, en el campo de la distribución del ingreso, del proceso de crecimiento económico acelerado de todos los actuales “países en vías de desarrollo”. A partir de esa teoría general, se elaboró un discurso teórico que, apoyado en la *fatalidad* de las *leyes científicas*, “explica” las crecientes desigualdades en la sociedad brasileña, como una consecuencia necesaria de una supuesta *ley de Kuznets*, negando de esta manera toda responsabilidad en el “escándalo” a la “filosofía” adoptada deliberadamente por los gobiernos militares en el sentido de que “crecer es concentrar”, de modo que la redistribución del ingreso no pasaría de ser una simple *redistribución de la miseria*.

La hipótesis de Kuznets

¿Pero en qué consiste la *hipótesis de Kuznets*? Se trata de una hipótesis de trabajo enunciada por Simon Kuznets en diciembre de 1954, en su *Presidential Address* ante la *American Economic Association*, según la cual la desigualdad existente en la distribución del ingreso aumentaría en las primeras fases de un proceso de desarrollo económico, estabilizándose cuando se alcanza cierto nivel de ingreso per cápita, para iniciar después una fase de reducción gradual de las desigualdades relativas en cuanto a la distribución del ingreso.

Kuznets enuncia esta tendencia secular basada en largas series de datos relativos a Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos. Partiendo de sociedades agrarias o preindustriales con niveles de ingresos demasiado bajos para permitir desigualdades considerables en la distribución del ingreso, estos primeros procesos de rápido desarrollo industrial iniciarían una fase de aumento de las diferencias del ingreso, precisamente cuando la *industrialización* y el *progreso tecnológico* que la acompaña aumentan el nivel del ingreso nacional. Dicho fenómeno se debería en esencia al incremento de los sectores no agrícolas, en los cuales el grado de desigualdad es mayor, sobre todo en las primeras fases de la industrialización, cuando se dan tasas muy rápidas de industrialización-urbanización, con frecuencia acompañadas del arribo a los centros urbanos, de grandes corrientes de inmigrantes (provenientes del campo o del extranjero), cuyos ingresos, como población recién llegada, son por regla general muy inferiores a los de las poblaciones ya instaladas desde mucho tiempo atrás.

En estos términos, el proceso de industrialización provocaría alteraciones de la estructura del empleo, las cuales darían lugar a un aumento de la población integrada en actividades industriales y urbanas (donde la desigualdad relativa de la distribución del ingreso es mayor), mientras que, por otra parte, se observa que la diferencia existente entre el ingreso per cápita de las poblaciones rurales y el de las poblaciones urbanas no disminuye necesariamente con el desarrollo económico. Todo se conjugaría entonces para acentuar la desigualdad a medida que se desarrolla el proceso de industrialización, sobre todo porque, estando concentrado el ahorro en los grupos (minoritarios) de ingresos más elevados, la consiguiente concentración de los activos generadores de nuevos ingresos para sus propietarios promovería la desigualdad relativa.

Simplemente, una vez alcanzado cierto nivel de ingreso per cápita (*el punto crítico*), la desigualdad comenzaría a disminuir de modo continuo. De acuerdo con Kuznets éstos son los factores que explicarían la nueva fase:

1. Terminada la primera fase de urbanización muy rápida gracias a la inmigración, va aumentando el peso de la población *ya nacida* en las ciudades, más apta para recibir las ventajas de la economía urbana;

2. el aumento del *peso político* de los trabajadores urbanos llevaría a los gobiernos a concederles ciertas regalías sociales y a adoptar medidas que limitarían la concentración de la propiedad (impuesto sobre sucesiones y donaciones, gravámenes sobre el capital, etcétera);

3. la tasa de natalidad más baja en los grupos más ricos de la población tendría como resultado, por ejemplo, el 5% más rico en 1870 (o sus descendientes) no coincidiría con el 5% más rico en 1920: en esta fecha, el 5% más rico incluye ya nuevos elementos surgidos de los estratos inferiores, diluyéndose de este modo los efectos de la acumulación de la riqueza en los descendientes de los integrantes del 5% más rico en 1870;

4. en las economías dinámicas, se quedan atrás los miembros de los estratos más ricos que no avanzan al ritmo del progreso tecnológico, en virtud del cual tiende a concentrarse la mayor parte del ingreso en las industrias nuevas, en detrimento de las actividades anticuadas;

5. el desarrollo de los *servicios* significaría una disminución del peso de los ingresos de la propiedad en los ingresos de las familias, mientras que los ingresos de los servicios se canalizarían sólo en pequeña escala hacia los miembros de los antiguos estratos sociales más ricos;

6. por último, la propia industrialización y el progreso tecnológico contribuirían a la reducción de las diferencias existentes entre los diversos sectores en cuanto a la productividad por trabajador y, por lo tanto, también por lo que se refiere al nivel del ingreso per cápita.

En resumen, para Kuznets, “el principal factor que se opone al aumento del ingreso relativo de los grupos de ingreso más elevado, que derivaría de los efectos acumulativos de la concentración del ahorro, es el dinamismo de una economía libre y en crecimiento”.⁸³

Este primer enfoque sobre el problema de las relaciones existentes entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso sería continuado después por Simon Kuznets en una serie de artículos publicados en 1963 en la revista *Economic Development and Cultural Change* sobre "Aspectos cuantitativos del crecimiento de las naciones", trabajos que el autor reuniría después en un libro.⁸⁴ Estas nuevas investigaciones —que abarcaban un mayor número de países (de los cuales 11 son países subdesarrollados) y cubrían un periodo variable para cada país (de acuerdo con los datos disponibles), pero que van desde 1854 (Prusia) hasta 1959 (Alemania y Estados Unidos)— proporcionaron al autor resultados compatibles con las hipótesis que planteara en 1954, señalando como inicio de la fase de reducción de la desigualdad el periodo inmediatamente posterior a la primera Guerra Mundial para algunos de los países observados, y el periodo siguiente a la segunda Guerra Mundial para otros países.⁸⁵

Por último, las conclusiones de Kuznets rechazaban la tesis paretiana de que la distribución del ingreso permanece sin alteraciones a largo plazo, en todos los tiempos y en todos los lugares, hasta el punto de que esta constante de las ciencias sociales no sería modificable por alteraciones institucionales ni por algún sistema de tributación igualitaria; y también refutaban la tesis neoclásica de que el desarrollo económico provocaría una creciente igualdad en la distribución del ingreso, a medida que va avanzando el propio proceso de desarrollo.

Los resultados de Kuznets indican que no puede hablarse de un *trickle down effect* que derive automáticamente del crecimiento económico —durante la fase inicial, el crecimiento acentuará incluso la desigualdad. Más no hay duda de que tales resultados se utilizaron como un argumento de refuerzo para las posiciones de quienes defienden las estrategias de desarrollo orientadas con prioridad (o incluso en exclusiva) hacia el crecimiento del PNB a un ritmo acelerado y que rechazan, en consecuencia, todas las políticas que persigan expresamente los objetivos de la distribución más igualitaria del ingreso o de reducción (erradicación) de la pobreza. Si se considera que la (creciente) desigualdad en la distribución del ingreso es un fenómeno característico de las primeras etapas del crecimiento económico, pero que tal fenómeno desaparecerá de manera automática, en la secuencia del propio proceso de crecimiento, a medida que va creciendo el ingreso per cápita, a partir de cierto *punto de inflexión*, la actitud correcta sería la de acelerar el ritmo del proceso de crecimiento y esperar los resultados del *trickle down effect*.

La tentativa de transformación de la hipótesis de Kuznets en ley económica de validez oficial

A los primeros trabajos de Kuznets siguieron varios otros que trataban de someter a prueba la *hipótesis de Kuznets* —*hipótesis de la divergencia-convergencia*, *hipótesis de la U* o *hipótesis de la U invertida*, como la llaman a veces los autores— no sólo en relación con un mayor número de países desarrollados —para los cuales se intentó una observación estadística que cubriese

un periodo más extenso—, sino también en relación con los actuales países subdesarrollados.

Y la *hipótesis de Kuznets*, que era una mera observación empírica de la experiencia histórica de algunos países, pronto se vio transformada por algunos en una *teoría general* o *ley económica de validez universal*. En todos los tiempos y para todos los países, el grado de desigualdad de la distribución personal o familiar del ingreso, evolucionaría de acuerdo con la evolución del nivel del ingreso per cápita del país considerado, en función de una relación definida en una *curva de Kuznets*: la desigualdad en la distribución del ingreso será pequeña para bajos niveles de ingreso per cápita, aumentando a medida que éste aumenta, hasta llegar a un *punto crítico* (entre 500 y 600 dólares per cápita), a partir del cual se inicia una fase de desigualdad decreciente.⁸⁶

Entre los estudios que trataron de verificar la *hipótesis de Kuznets* y concluyeron con su confirmación, algunos merecen referencia especial, porque constituyen puntos de referencia que siempre se señalan cuando se aborda esta problemática.

En 1962, Harry T. Oshima parece suponer la *hipótesis de Kuznets* como una característica del proceso de desarrollo de los "países subdesarrollados".⁸⁷ En el marco de un esquema evolutivo que pasaría por cuatro etapas (ausencia de desarrollo, subdesarrollo, semidesarrollo y pleno desarrollo), Oshima cree descubrir una tendencia en la evolución del grado de desigualdad de la distribución del ingreso, que comienza por una etapa en que la desigualdad es por lo general muy reducida (en los *países no desarrollados*, predominantemente rurales y con la tierra distribuida en unidades familiares) y pasa a una situación de desigualdad mayor, con el desarrollo del comercio y de la industria capitalista, y el incremento de la urbanización y de las actividades urbanas (construcción civil, servicios personales, transportes, administración pública, etc.), que marcaría el paso a la etapa de *país subdesarrollado*. A medida que este proceso avanza, se mantendrá la tendencia hacia el agravamiento de la desigualdad, hasta que en cierto momento de la etapa correspondiente a la situación de *semidesarrollo* (cuando la fuerza de trabajo no agrícola se iguala con la fuerza de trabajo agrícola), la desigualdad deja de crecer. Cuando se alcanza la etapa del *desarrollo pleno*, se reducirá la dispersión del capital por trabajador en las actividades urbanas, lo que aunado a la rápida disminución de la población rural y el aumento del ingreso, como resultado de un mayor volumen de capital por trabajador rural, así como la extensión creciente de la educación, acabará por traducirse en una tendencia hacia la reducción de las desigualdades.

En el sentido de una confirmación de la *hipótesis de Kuznets*, deben destacarse también el trabajo de Felix Paukert, elaborado a partir de una muestra de 56 países con datos referentes a los años cincuenta y sesenta,⁸⁸ y los de Montek Ahluwalia, que abarcan un conjunto de 62 países (incluidos 14 países capitalistas desarrollados y dos socialistas), para un periodo que va de mediados de los años cincuenta a principios de los setenta.⁸⁹

En sentido idéntico (aunque con fuertes restricciones de la validez *universal* y *automática* de la hipótesis de Kuznets) aparecen las conclusiones

extraídas, por M. Ahluwalia, N. Carter y H. Chenery, del análisis de serie de tiempo de datos relativos a un conjunto de 36 países, en gran medida representativo de los países subdesarrollados de "economía mixta" o "economía de mercado", que abarca cerca de 80% de la población del Tercer Mundo, excluida China.⁹⁰

Por su parte, Sherman Robinson no duda en afirmar que la hipótesis de Kuznets "adquirió la fuerza de una ley económica".⁹¹ En el mismo sentido, aunque de manera menos categórica, se inclinan J. Lecaillon y D. Germidis, quienes consideran "probablemente inevitable" que, en el largo plazo que "conduce de la etapa de subdesarrollo a la etapa de economía desarrollada e industrializada", exista "una fase de transición durante la cual aumenta la concentración de los ingresos".⁹²

En la misma línea de investigación, pertenecen a Irma Adelman y Cynthia Morris algunos de los más importantes trabajos en este campo, donde se advierte una marcada preocupación por la apertura de nuevos caminos para la política económica.⁹³ Las autoras analizan varios indicadores económicos, sociales y políticos relativos a un conjunto de 74 países (43 de los cuales son países subdesarrollados), con base en datos concernientes, por regla general, al periodo de 1957 a 1962. Y aunque concluyen con la confirmación de la hipótesis de Kuznets, de acuerdo con la cual la posición relativa de los estratos de ingresos más bajos tiende a deteriorarse en las fases iniciales del proceso de crecimiento económico, Adelman y Morris van más allá e incluso admiten que el ingreso medio de 40 o 60% más pobre baja, en términos absolutos, como resultado de los complejos cambios estructurales que acompañan a las etapas iniciales e intermedias de los procesos de desarrollo económico. "La conclusión alarmante de este trabajo —escriben las autoras—⁹⁴ es que centenas de millones de personas desesperadamente pobres de todo el mundo han sido perjudicadas y no ayudadas por el desarrollo económico. A menos que sus destinos se vuelvan en el principal objetivo de la política de desarrollo en los años setenta y ochenta, el desarrollo económico sólo podrá servir para promover la injusticia social."

La hipótesis de Kuznets y la imposibilidad de su generalización

Sin embargo, no ha sido unánime la aceptación de las conclusiones de Kuznets y de los autores que han tratado de verificar y confirmar la hipótesis formulada por Kuznets en 1954. En sentido contrario se han señalado no sólo los diferentes resultados a que han conducido otras investigaciones, sino también el hecho de que los datos disponibles no son fidedignos y/o comparables, así como la existencia de deficiencias metodológicas de los estudios que acabamos de mencionar.

De inmediato empieza a cuestionarse el supuesto de Kuznets de que la desigualdad del ingreso es muy pequeña en las sociedades agrarias o preindustriales, debido al nivel (muy bajo) de su ingreso per cápita. En efecto, Charles Wright, utilizando los datos reunidos por Felix Paukert, demuestra que era bastante grande la desigualdad existente en los países hoy desarrollados antes de la industrialización, del mismo modo que los actuales

países en fase de preindustrialización o con una industrialización incipiente presentan un elevado coeficiente de desigualdad en la distribución del ingreso.⁹⁵

Por otra parte, un estudio de L. Soltow⁹⁶ relativo a Gran Bretaña, con base en datos referentes al periodo de 1436 a 1963 (el periodo más largo jamás estudiado), no confirma la existencia de ningún periodo inicial de concentración del ingreso: entre 1688 y 1880 no hubo alteraciones sensibles en los patrones distributivos; entre 1880 y 1913 se observa una ligera reducción de las desigualdades, y sólo a partir de la primera Guerra Mundial se observó una declinación significativa de las diferencias de ingresos.⁹⁷

También, por lo que se refiere a Alemania, Dinamarca y Noruega, los datos reunidos por F. Paukert son incompatibles con la hipótesis de Kuznets, lo que revela la existencia de una tendencia hacia la mayor igualdad en la distribución del ingreso inmediatamente después de los primeros tiempos de la industrialización.⁹⁸

Y por lo que concierne a Gran Bretaña en el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial, varios estudios sostienen la conclusión de que el grado de desigualdad en la distribución del ingreso era menor al final de la guerra que en 1938, a lo que siguió una fase de desigualdad decreciente hasta mediados de los años cincuenta, registrándose a partir de entonces —al contrario de lo que sería de esperarse en función de la *curva de Kuznets*— un regreso a niveles de desigualdad idénticos a los de antes de la guerra.⁹⁹

En el plano metodológico, la principal crítica que se puede formular contra Felix Paukert o Montek Ahluwalia consiste en el hecho de que —argumentando la inexistencia o la naturaleza poco fidedigna de series de tiempo de datos que ilustren la evolución de muchos países (en lo relativo al nivel de desarrollo o al grado de desigualdad)— utilizaron un análisis de tipo *cross-section*, comparando, en relación con un año o un periodo reciente, la distribución del ingreso observada en países con diferentes niveles de desarrollo económico.

Pero lo cierto es que tal proceso de comparación sincrónica, por medio de un corte transversal de la realidad, para analizar fenómenos que presuponen el transcurso del tiempo sólo podría considerarse correcto —como destacaba Kuznets, además, en su *Presidential Address*— si la situación de los actuales países subdesarrollados pudiera considerarse comparable con la que se observaba en los países capitalistas desarrollados, al principio de sus revoluciones industriales. Es obvio que estas situaciones no son comparables, como se han esforzado en demostrar el propio Kuznets y Paul Bairoch, entre otros.¹⁰⁰

Por último, puede cuestionarse incluso el fundamento de la relación de causalidad que algunos pretenden advertir entre determinados factores que actúan en el contexto de un proceso de desarrollo (presentes en el análisis de Kuznets, pero destacados sobre todo en los trabajos de Ahluwalia, I. Adelman y C. Morris) y el nivel de la desigualdad en la distribución del ingreso. Así ocurre específicamente con el nivel de la educación y la tasa del crecimiento demográfico, considerados por Ahluwalia como facto-

res importantes en la determinación del nivel de desigualdad. En efecto, parece más adecuada una relación en sentido inverso: es el nivel del ingreso per cápita el que, en primer lugar, influye sobre el nivel de la educación y no a la inversa; las elevadas tasas de natalidad registradas en los estratos pobres de la población son más una consecuencia que una causa del nivel del ingreso per cápita.

*La hipótesis de Kuznets y su validez
para los actuales países subdesarrollados*

El problema de la adecuación de la *hipótesis de Kuznets* para los actuales países subdesarrollados ha sido aún más discutido y cuestionado.

Sin duda, una parte de la opinión se basa en la falta de verificación de la hipótesis propuesta por I. Adelman y C. Morris en el sentido de que se observa una reducción en el *nivel del ingreso* de los estratos más pobres durante las fases iniciales e intermedias de los procesos del crecimiento económico, y como resultado de las transformaciones estructurales que los acompañan. En este sentido, la mayoría de los autores considera concluyentes los resultados de los trabajos de M. Ahluwalia, quien no encontró ningún caso —entre el grupo de países que analizó—, en el que pueda hablarse de una reducción del ingreso medio de los grupos sociales que integran el 40 o 60% más pobre a medida que prosigue el proceso de crecimiento y que aumenta el PNB per cápita.¹⁰¹

Pero no puede dejar de subrayarse la gran diversidad que caracteriza el marco de las situaciones observadas en varios países subdesarrollados, en cuanto a la relación existente entre el crecimiento económico y la desigualdad en la distribución del ingreso.¹⁰² La acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso se ha constatado en periodos de rápido crecimiento económico —entre mediados de los años cincuenta y principios de los setenta—, en países de nivel intermedio de la industrialización (Brasil, Argentina, México, Perú y Malasia). En otros casos (Colombia y Puerto Rico, por ejemplo), se han observado tasas de crecimiento económico razonables junto con la estabilidad en el grado de concentración del ingreso (bastante elevado, por lo demás).¹⁰³ En el caso de India, el semiestancamiento en términos de crecimiento de los niveles del ingreso per cápita se vio acompañado del mantenimiento de la situación en lo relativo a la distribución del ingreso.¹⁰⁴ En Taiwán y Corea del Sur, varios estudios concluyen que ha habido elevadas tasas de crecimiento económico junto con una mayor igualdad en la distribución del ingreso, poniendo así en tela de juicio la inevitabilidad de los “efectos kuznetsianos” del crecimiento acelerado.¹⁰⁵ En Sri Lanka y en Tanzania se han observado modestas tasas de crecimiento, pero con una mejoría considerable en cuanto a la igualdad de la distribución del ingreso.¹⁰⁶ Por otra parte, Cuba es el ejemplo de un país que no exhibe tasas muy elevadas de crecimiento del PNB, pero que consiguió eliminar el desempleo y la pobreza extrema en los primeros años de la Revolución, y que tal vez presenta la distribución del ingreso más equitativa del mundo.¹⁰⁷

Esta variedad de situaciones sería ya bastante para dudar seriamente de la tentativa de transformar la *hipótesis de Kuznets* en una *teoría general* o *ley económica* de validez universal. El propio Kuznets se inclina por aceptar la posibilidad de que en los actuales países en vías de desarrollo se repita (desde luego como resultado de la explosión demográfica) la evolución ocurrida, de acuerdo con su tesis, en los países capitalistas hoy industrializados. De ahí que se admita que en las primeras fases de la industrialización de dichos países tienden a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso hasta que las fuerzas niveladoras sean poderosas en medida suficiente para *estabilizar* primero y *reducir* después tal desigualdad. Pero él mismo previene contra la búsqueda de analogías engañosas a toda costa.

Una de las razones que esgrime para su reserva consiste en el hecho de que los grupos de ingresos elevados de los actuales países en desarrollo tienen una propensión al consumo mucho más elevada que la de los ricos de la época de las revoluciones industriales en Europa. Las precauciones recomendadas por Kuznets para evitar la adopción de soluciones basadas en la fácil analogía con lo ocurrido durante las revoluciones industriales de los actuales países capitalistas desarrollados surgen de su recelo de que el agravamiento de las desigualdades en los países en desarrollo pueda generar tensiones sociales y económicas que acaben en *explosiones revolucionarias* y en la instalación de *regímenes autoritarios*.¹⁰⁸

Parece ironía pero han sido los regímenes autoritarios —no los salidos de explosiones revolucionarias, sino los que, como Brasil, “utilizan a la población como carne de cañón en la lucha por las realizaciones económicas” (en palabras del propio Kuznets)— quienes finalmente han invocado más la *hipótesis de Kuznets* con el fin de asegurarse una cobertura “científica” para sus opciones políticas. El caso de Brasil es de los más representativos en este sentido. La desigualdad en la distribución del ingreso viene creciendo sin interrupción desde mediados de los años cincuenta, y el periodo de la creciente desigualdad del ingreso se viene arrastrando más allá de los límites más elevados estimados como *punto crítico de la curva de Kuznets*, pues a mediados de los años setenta el ingreso per cápita de Brasil ya había rebasado el punto de inflexión kuznetsiano.¹⁰⁹ Parece imponerse una conclusión: los *efectos de Kuznets* no pueden recibir un peso significativo en la configuración de la tendencia hacia una desigualdad creciente que ha caracterizado la distribución del ingreso brasileño a partir de los años sesenta.¹¹⁰

Pero otra conclusión que no puede ocultarse es la de que la mayoría de los países subdesarrollados que han buscado el desarrollo económico en los moldes del capitalismo y, con base en estrategias o estilos de desarrollo ausentes en procesos de industrialización semejantes al implantado en Brasil, tardan en llegar a la fase correspondiente a la reducción de las desigualdades en la curva de Kuznets. Los efectos de la mancha que se esparce (*trickle down effect*) nunca llegan. Y lo que queda por saber es si las razones profundas de este hecho no deberán buscarse en el propio *estilo de desarrollo* adoptado (inadecuado para las estructuras económicas y sociales de los actuales países subdesarrollados, marcado por un *paradigma* de desa-

rollo que nada tiene que ver con las auténticas necesidades de los pueblos de estos países) y en el *cuadro institucional*, en las políticas practicadas por los gobiernos respectivos (en el campo laboral, fiscal, etcétera).

LAS CONCEPCIONES NEOCLÁSICAS Y LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO:
SU VALIDEZ EN EL CASO BRASILEÑO

*Carlos Langoni: la importancia del juego de la oferta
y la demanda de mano de obra de varios tipos de calificación*

Otro camino para explicar la realidad brasileña en materia de distribución del ingreso ha sido el de considerar la creciente desigualdad como una consecuencia de las alteraciones provocadas por el proceso de crecimiento económico en la demanda y la oferta de las diversas categorías de mano de obra, clasificadas por su grado de especialización.

Puede afirmarse que éste es el punto principal del análisis desarrollado por Carlos Langoni. El autor considera que la economía brasileña aparecía, en los años cincuenta, dividida sobre todo en dos sectores económicos: uno muy intensivo en mano de obra no calificada, de oferta muy elástica; otro fuertemente *skill-intensive*, que utiliza sobre todo mano de obra calificada, cuya oferta es muy poco elástica a mediano plazo. Desde el punto de vista de la demanda, a su vez, el sector *skill-intensive* presenta una demanda de mano de obra mucho menos elástica que el sector intensivo en mano de obra no calificada. Ello se debe a que este último tipo de mano de obra puede sustituirse por mano de obra calificada, pero el caso inverso no se aplica; por otra parte, los equipos nuevos sustituyen la mano de obra no calificada, pero deben complementarse con mano de obra calificada.¹¹¹

De aquí se sigue que un proceso de crecimiento económico acelerado —como el observado en Brasil a partir de mediados de la década de los cincuenta— conducirá a un desarrollo particularmente rápido de las actividades incluidas en el sector “moderno” de la economía, provocando a corto plazo un marcado aumento de la demanda de mano de obra calificada. Siendo baja y rápidamente decreciente la elasticidad de sustitución entre grupos especializados, en los niveles más elevados de la escala de la calificación profesional, el propio juego de las fuerzas del mercado provocaría el alza de las remuneraciones de estos grupos de mano de obra, sobre todo porque su oferta es prácticamente inelástica a corto plazo, en virtud de las características de la función de producción de la enseñanza tal como se encuentra organizada por lo general (rigidez de los programas y duración de los cursos).

Dada esta presión de la demanda de mano de obra calificada frente a una oferta inelástica, se observa una amplia diferenciación entre los trabajadores altamente calificados y los no calificados en cuanto a las remuneraciones, pudiendo surgir incluso verdaderas *rentas de coyuntura* en beneficio del reducido núcleo de la mano de obra altamente calificada.¹¹²

Aunque reconoce que para cada nivel de educación formal podrían detectarse diferencias significativas en la calificación de la mano de obra (re-

sultantes, por ejemplo, de cursos de perfeccionamiento implantados por las empresas y la Administración Pública, y de la propia experiencia adquirida en el ejercicio de la profesión), Carlos Langoni simplifica su análisis asociando esencialmente la calificación de la mano de obra a la educación formal y midiendo ésta —también de modo imperfecto— por el número de años de escolaridad.¹¹³ Y concluye que “la educación es la variable más importante para explicar al mismo tiempo las diferencias individuales del ingreso en 1960 y 1970, así como el aumento de la concentración observado durante el periodo”.¹¹⁴

Pero este aumento de la desigualdad de los ingresos individuales, observado durante la fase inicial del proceso de crecimiento, se corregiría en forma automática, a largo plazo. Esto mismo sucedería a medida que la propia reducción del ritmo de crecimiento redujese la presión de la demanda de mano de obra calificada (y permitiese prevenir con facilidad su comportamiento) y a medida que las diferencias de remuneración estimularan a los individuos para dedicar más años en su formación profesional, aprovechando eventuales acciones de las empresas y del Estado para fomentar un aumento de la “producción” y de la oferta de mano de obra calificada.

Esto quiere decir que el juego del mercado dictaría las diferencias del ingreso (sobre todo por la presión de la demanda de mano de obra calificada, que provoca el aumento de la remuneración respectiva), y corregiría también esas diferencias, sobre todo ahora por medio de la expansión apropiada de la oferta, en respuesta a aquellas solicitudes de la demanda.¹¹⁵

*La lógica marginalista y la explicación
de la desigualdad en Brasil*

A pesar de la relativa autonomía que asume aquí la variable de la calificación de la mano de obra, estamos ante un esquema por completo compatible con la *hipótesis de Kuznets*: las transformaciones derivadas del propio proceso de crecimiento económico explican que la desigualdad de la distribución del ingreso aumenta al principio del proceso, pero este fenómeno se corrige automáticamente a medida que el nivel del ingreso per cápita empieza a subir y que la tasa de crecimiento alcanza un valor más estable.

Pero el esquema expuesto apela en esencia a las concepciones neoclásicas sobre el funcionamiento de la economía, limitando la problemática de la distribución del ingreso a una cuestión que se resuelve de acuerdo con los principios de racionalidad económica que dictan las situaciones de equilibrio en los mercados de competencia, como un resultado del libre juego de la oferta y la demanda.

Es evidente la presencia de las grandes líneas de la teoría marginalista de la distribución en el modelo teórico de Carlos Langoni. Dentro del principio de que cada factor de producción (en particular el capital y el trabajo) presta un “servicio productivo”, el beneficio y el salario serán el precio del “servicio productivo” prestado por el capital y el trabajo, respectivamente, un precio fijado en el mercado de cada uno de esos factores de produc-

ción, de modo que corresponda a su contribución marginal al producto (productividad marginal).

Por lo que se refiere a la remuneración del “servicio productivo” prestado por los trabajadores, las desigualdades observadas se explicarían en función de las diferencias de la productividad de las diversas categorías de mano de obra (medidas por su grado de calificación profesional o, más linealmente, por el número de años de escolaridad). “La diferenciación de la productividad —escribe Carlos Langoni—¹¹⁶ se refleja en el mercado por una diferencia de salarios que asume la forma de un aumento de la desigualdad.” Por tal razón, no podría hablarse de la *justicia* o *injusticia* respecto de la distribución del ingreso: las diferencias existentes son una consecuencia del comportamiento normal de los agentes económicos, de acuerdo con los criterios de la racionalidad económica.¹¹⁷

La teoría del capital humano y la tentativa de aplicación a la realidad brasileña

El análisis realizado por Carlos Langoni se ve influido también por la llamada *teoría del capital humano*, tal como ha sido formulada, desde fines de los años cincuenta y principios de los sesenta, en la secuencia de los trabajos de Jacob Mincer, Theodore Schultz, Gary Becker y Barry Chiswick.¹¹⁸

Y el propio Langoni lo reconoce: “La relación existente entre el nivel de educación y la remuneración del trabajo —escribe Langoni—¹¹⁹ está justificada a priori por la teoría del capital humano. La inversión en educación se traduce en incrementos de la productividad, cuya contrapartida en el mercado son los incrementos del salario real que constituyen precisamente los beneficios (privados) de esta inversión.”

Para quien acepte, como lo hace Theodore Schultz, que “los trabajadores se volverán capitalistas no por medio de la difusión de la propiedad de las acciones de las empresas (...), sino mediante la adquisición de conocimientos y la especialización que tienen un valor económico”, y que este *capital humano* es en gran medida el resultado de la *inversión de las personas en sí mismas*,¹²⁰ es evidente que el salario aparece como la remuneración del “servicio productivo” prestado por el capital humano acumulado en cada individuo. Y sobre esta base será *normal* que los individuos poseedores de un reducido capital humano (esto es, los analfabetas o quienes apenas poseen la escolaridad básica, si se considera el número de años de escolaridad como el elemento esencial del capital humano) reciban remuneraciones (muy) bajas, así como es *normal* que los técnicos, gerentes y otros individuos altamente calificados reciban remuneraciones (muy) elevadas.¹²¹

También en el ámbito que acabamos de analizar, las tesis defendidas por Carlos Langoni reciben amplia consagración a nivel oficial.¹²² Esto es comprensible porque la aplicación, a la realidad brasileña, de las tesis que hemos enunciado de modo sumario permite que sus defensores no sólo “expliquen” una parte sustancial de las enormes desigualdades que caracterizan a la sociedad brasileña, sino que además “justifiquen” la conveniencia de tales desigualdades, fundadas en que si los técnicos, *managers* y em-

presarios calificados —poseedores del *capital humano* que escasea en el país— no ganaran aproximadamente lo que podrían recibir en otros países, se marcharían del país, con la consiguiente “descapitalización” y baja en la producción y el empleo. Y permite también justificar la corrección de ciertas opciones en el campo del gasto público, sobre todo en el campo de la educación, opciones que en lugar de contribuir a la inversión de la situación actual promueven la implantación de un sistema educativo que es en sí mismo un importante mecanismo de la estructura de redistribución negativa del ingreso.

El círculo se cierra: si el *capital humano* existente en términos de mano de obra altamente calificada es escaso, se justifica su remuneración con prodigalidad para volver atractivas las *inversiones individuales* en años de escolaridad, y se justifica, por otra parte, la política del gobierno de otorgar prioridad al financiamiento de la enseñanza universitaria, para corresponder así a las solicitudes del mercado, mediante un aumento en la oferta de mano de obra calificada. Olvidando que la otra cara de esta opción es la ausencia de una política que provea a todos de una educación básica y una formación profesional adecuada, se argumenta que la orientación seguida es la impuesta por las *leyes* (es decir, por la *racionalidad*) del *mercado*, y que tal orientación constituye el camino más seguro para conseguir una mejoría gradual en la distribución del ingreso.¹²³

Apreciación crítica de las tesis de Langoni

No vamos a analizar aquí los supuestos teóricos de los puntos de vista defendidos por Carlos Langoni y por otros responsables de la conducción de la política económica en Brasil. Nos limitaremos a averiguar si esos puntos de vista se ajustan o no a la realidad brasileña, es decir, si tal como han sido presentados proveen una explicación fundada en la creciente desigualdad registrada, concerniente a la distribución del ingreso.

El punto de vista neoclásico no se ajusta a la realidad del proceso de crecimiento económico de Brasil

Es evidente, para sus defensores, que la tesis analizada tiene la ventaja de poner la política gubernamental a cubierto de las críticas que la responsabilizan de tan dramáticos resultados: todo sería consecuencia de una situación por completo “normal” en los países subdesarrollados (la escasez de mano de obra calificada) y, a partir de allí, del juego de las leyes del mercado.

Pero lo cierto es que los datos presentados por Carlos Langoni demuestran que la mano de obra altamente calificada mejoró en forma considerable su participación en la población económicamente activa entre 1960 y 1970 (un aumento de 79% para los individuos con preparación universitaria), al mismo tiempo que los analfabetas vieron disminuir su porcentaje en el conjunto de la población económicamente activa en cerca de 25 por ciento.

A pesar de esta evolución, se observó que el ingreso per cápita de los analfabetos (expresado en cruzeiros con el poder de compra de 1970) se

mantuvo prácticamente constante entre 1960 y 1970, habiendo sufrido una reducción de 26% en ingreso relativo, mientras que el ingreso per cápita del núcleo más calificado en el conjunto de la población económicamente activa (también expresado en cruceiros con poder de compra de 1970) aumentó cerca de 52%, lo cual significó un aumento de 11% en su ingreso relativo y casi la duplicación de su participación en el ingreso total.¹²⁴

Se trata entonces de resultados que no permitirían esperar el comportamiento de la oferta de mano de obra antes mencionado, en las condiciones normales de un mercado competitivo de la fuerza de trabajo. En verdad, mientras que el aumento de la oferta de mano de obra con educación primaria y secundaria se ve acompañado de la disminución de su ingreso relativo (un resultado compatible con los cánones de la teoría neoclásica), el incremento de la oferta de mano de obra con formación universitaria se ve acompañado del aumento en su ingreso relativo.¹²⁵

Carlos Langoni acaba por justificar su tesis apelando al comportamiento (determinante) de la demanda de mano de obra, basado en que el "desarrollo económico brasileño llevó a una expansión diferenciada de la demanda de mano de obra que, debido a la tecnología utilizada, benefició desproporcionadamente los niveles de educación más elevados. En el extremo inferior, la obsolescencia de la calificación, causada por la dirección del progreso tecnológico, compensó con creces la baja en la participación de los analfabetas, comprimiendo los salarios relativos."¹²⁶

A este respecto, sin embargo, los estudiosos de la realidad brasileña están de acuerdo en afirmar que no hay datos estadísticos que permitan diagnosticar una escasez generalizada de mano de obra calificada y que permitan verificar empíricamente la validez de la tesis que pretende explicar el aumento de la desigualdad a partir del comportamiento de la demanda de mano de obra de varios tipos de calificación.¹²⁷

Por otra parte, la tesis de Langoni no logra explicar el brusco y acentuado agravamiento de las desigualdades en la distribución del ingreso, que se observó durante el primer gobierno de la dictadura militar —en plena recesión económica— en un periodo en que las nuevas inversiones fueron poco significativas y en que la tasa de crecimiento de la demanda de mano de obra calificada parece haber sido muy reducida.¹²⁸

Se admite que a partir de 1967 ha ocurrido un aumento de la demanda de mano de obra calificada, pero los autores consideran que, por lo menos en el inicio del periodo de recuperación económica, existiría también en este campo una *capacidad no utilizada*, en virtud de la acción conjugada del "aflojamiento" de la economía durante la recesión y del considerable aumento registrado, a partir de 1960, en el número de individuos que concluyen cursos técnicos y cursos superiores.¹²⁹

En 1971, los propios círculos ligados a la industria proclamaban, en la *Convención Nacional de la Industria*, que la demanda de mano de obra calificada era satisfecha sin dificultad por el sistema de enseñanza superior, que cada año lanzaba al mercado de trabajo un número de profesionistas de nivel superior equivalente a 10% del acervo existente.

Las deficiencias en relación con la demanda de profesionales de nivel superior se dejaban sentir en especialidades tan importantes para el desarrollo económico y social como los profesores, los agrónomos y los veterinarios. Pero lo cierto es que éstas son categorías profesionales incluidas entre las de más bajo nivel de remuneración. Su utilidad y la demanda de sus servicios no provocó en estos casos un aumento de los salarios. Los autores afirman también que los escasos ingresos de estos profesionales de nivel superior son una razón importante de su escasez relativa.¹³⁰

"El enfoque neoclásico —concluye John Wells—¹³¹ desvía nuestra atención de los mecanismos reales de apropiación y distribución del excedente, dirigiéndola hacia los fantasmas de la oferta y la demanda."

El papel del nivel de educación y de la inversión en educación, para la explicación de la desigualdad de los ingresos personales

El otro eje de las tesis que hemos venido criticando se basa en la verificación de una correlación entre el nivel de la educación (años de escolaridad) y el nivel del ingreso, para concluir que la causa de las desigualdades en la distribución del ingreso reside en la diferencia de los niveles de educación, a la que corresponderá la diferencia relativa a los niveles de la productividad. Las modificaciones hechas entre 1960 y 1970 en la estructura de la fuerza de trabajo corresponderían a un aumento en las diferencias relativas de los niveles de productividad de los diversos tipos de mano de obra, una ampliación que "justificaría" el aumento de la desigualdad de las remuneraciones ocurrido en el periodo referido, concretado *naturalmente* en el mejoramiento de la posición relativa de la mano de obra más productiva (o de los propietarios de mayor cantidad de *capital humano*).

Contra este razonamiento podrá decirse desde luego que padece un grave vicio lógico, al transformar una *correlación* en una relación de *causalidad* en cierto sentido. Como señala Albert Fishlow, es una mera tautología la aseveración de que el mercado se limitó a compensar las diferencias de formación y de capacidad profesional, pues se observa que, entre 1960 y 1970, los ingresos reales de los individuos dotados de una formación universitaria aumentaron 52%, mientras que los ingresos de los activos habilitados con enseñanza de nivel secundario aumentaron 20% y los ingresos de los analfabetas se mantuvieron prácticamente constantes.¹³²

El nivel de educación (o la magnitud de la *inversión en educación*) es considerado por los adeptos de la teoría del capital humano como la variable explicativa más importante de las desigualdades en la distribución del ingreso. ¿Pero será cierto que tal variable *explica* en verdad las diferencias de ingresos, o el análisis en cuestión se limita finalmente a *describir* cierta situación de desigualdad de la que se parte, sin explicarla? La realidad brasileña permite afirmar la existencia de una elevada correlación positiva entre el nivel de la educación y el nivel del ingreso. ¿Pero cuál es el papel de la educación en esa relación? Muchos autores creen —y con buenas razones— que la supuesta relación de causalidad *inversión en educación* — *productividad* — *ingreso*, puede no tener ningún fundamento, si se admite

que el nivel de la riqueza y el ingreso (y de la educación) de los países son los factores que condicionan, en primer lugar, el acceso de los hijos a la educación (y a un nivel de ingreso superior).

Un análisis detallado de la realidad en los diferentes países parece señalar, sin lugar a dudas, que el nivel del ingreso per cápita es el principal factor determinante del nivel de la escolaridad. Y para un nivel dado del ingreso, el porcentaje de la población que alcanza los diversos niveles de escolaridad varía en función de la distribución relativa del ingreso: cuanto mayor sea la desigualdad de la distribución del ingreso, mayor será la dificultad de los más pobres para acceder a la enseñanza primaria y secundaria, y mayor será también la desigualdad en lo concerniente a los niveles de escolaridad. En la práctica, las familias ricas monopolizan el acceso a los niveles superiores de la escolaridad, en virtud de su poder económico y debido a que el propio sistema educativo apunta en ese sentido. Es por ello que transmiten a sus descendientes las ventajas de un nivel más elevado de calificación.¹³³

Otra posible argumentación contra las tesis de Langoni se basa en la dificultad de medir, en concreto, la productividad marginal de cada trabajador. Ello sólo sería posible en una situación de divisibilidad perfecta (infinita) de los factores de producción (en particular la fuerza de trabajo), condición que es uno de los supuestos de la teoría marginalista, pero que no encuentra realización práctica, sobre todo en la actual etapa de desarrollo de las fuerzas productivas, caracterizada por una acentuada división del trabajo y una marcada interdependencia en el seno de equipos integrados, donde no es fácil determinar la productividad de un ingeniero o de un economista y compararla con la productividad de un operario o de un empleado de escritorio.¹³⁴

En tales condiciones, no se puede someter a una prueba empírica la teoría de que el salario remunera el servicio prestado por la fuerza de trabajo o constituye el ingreso del *capital humano* acumulado en cada trabajador, correspondiendo las diferencias salariales a diferentes niveles de la *productividad marginal* o a distintas cantidades de *capital humano*.

La afirmación de que así ocurren las cosas no pasa de ser un *juicio normativo*, en el que está implícita la idea de que las personas poseedoras de un nivel de escolaridad más elevado tienen mayor utilidad social, hacen una mayor contribución a la sociedad, lo que justificaría que se apropiaran de una parte más que proporcional de los frutos del desarrollo económico. Después de todo, las tesis que estamos analizando toman como un *dato* la distribución del ingreso en cierta sociedad, aceptando que las desigualdades observadas corresponden a diferentes niveles de productividad o a diversas cantidades de *capital humano* acumulado en cada (y por cada) trabajador. Se corre el riesgo de que, en lugar de *explicar* la desigualdad existente, se ofrezca una *justificación ideológica* para ella.¹³⁵

El propio Carlos Langoni menciona la existencia de amplias (y crecientes) disparidades en relación con el nivel del ingreso entre individuos poseedores del mismo grado de calificación profesional (esto es, con igual nivel de educación),¹³⁶ un hecho que no es explicable por el principio de

que el nivel de la remuneración corresponde al nivel de la productividad de la mano de obra o al monto de la inversión en capital humano (medidos ambos por el número de años de escolaridad), ni se concilia con la tesis de que el nivel desigual de los salarios deriva de la presión de la demanda de mano de obra (muy) calificada.¹³⁷

En este sentido, los autores destacan la importancia que asume, por lo que se refiere al acceso a los puestos mejor pagados, el nivel de la riqueza y del ingreso anteriores de las familias de cada individuo interesado y a la posición social disfrutada por la familia. En efecto, especialmente en las sociedades de tipo oligárquico, muy estratificadas, las familias ricas proporcionan a sus miembros, además de un acceso más fácil a niveles de escolaridad superiores, una red de relaciones sociales, una "experiencia" y una posición que dan acceso a puestos de trabajo y a cargos cuya remuneración tiene muy poco que ver con el nivel de escolaridad o con la productividad efectiva de esos elementos.¹³⁸

La importancia de la jerarquía en la fijación de los salarios

Muchos autores han observado que, en el campo de las grandes sociedades anónimas, los ejecutivos que ocupan los puestos de trabajo más elevados en la jerarquía de una empresa se fijan sus propias remuneraciones en función de los beneficios de esa empresa, mientras que la estructura de los salarios por debajo de ese nivel refleja las posiciones relativas en la misma escala jerárquica.¹³⁹ Después de todo, los ingresos del personal más "cotizado" dependerán mucho menos de su grado de calificación y su productividad que de la proximidad de los centros de poder y de decisión en el seno de la empresa.

En el caso de Brasil, el estudio de la organización empresarial ha llevado a la conclusión de que, a nivel de las grandes empresas públicas y privadas, el modelo de la organización se basa en la *jerarquía*, en términos semejantes a los de la organización de la Administración Pública. El análisis de los salarios pagados a los varios tipos de trabajadores permitió que Edmar Bacha llegara a la conclusión de que es la *jerarquía* (la diferenciación entre gerentes y trabajadores) y no la calificación (la diferenciación entre trabajadores calificados y no calificados) el factor fundamental —que escapa a la lógica de la teoría del capital humano— en la explicación de la enorme apertura del abanico salarial observada en las actividades urbanas durante los años sesenta. Por otra parte, el mismo autor señala una relación funcional directa entre las remuneraciones del "personal superior" de las empresas y el nivel de los beneficios obtenidos por ellas.¹⁴⁰

De esta manera, la realidad brasileña revela que la apertura del abanico salarial "que algunos señalan como un elemento responsable de la creciente desigualdad de los ingresos"¹⁴¹ no puede explicarse como un resultado de los ajustes del mercado de trabajo provocados por la escasez de mano de obra calificada, en el contexto de un proceso de crecimiento que se traduciría en el marcado aumento de la demanda de este tipo de mano de

obra. La extraordinaria elevación de los ingresos de los "funcionarios superiores" (técnicos ligados a la producción, pero también los funcionarios administrativos, los técnicos del *marketing*, etc.), de la Administración Pública y de las empresas públicas y privadas sólo pudo lograrse por la conjugación de una política activa de represión salarial —que se tradujo, para la mayoría de los trabajadores, en aumentos de los salarios nominales muy inferiores a los aumentos de la productividad y que significó, en muchos casos, la disminución de los salarios reales—¹⁴² con un conjunto de medidas destinadas a proporcionar elevadas tasas de beneficio para las empresas. Éstas, al igual que el gobierno, pudieron pagar así principescamente a sus funcionarios superiores sin tener siquiera que soportar aumento alguno en los costos totales de la mano de obra, ya que las ganancias que resultaron de la política del *garrote salarial* compensaban con creces el aumento de los gastos del personal superior.¹⁴³

La importancia de los aspectos político-institucionales en la formación de los salarios y de otros ingresos

La objeción más importante que puede formularse contra las tesis que estamos analizando radica sin embargo, desde nuestro punto de vista, en el hecho de que tales tesis olvidan por completo la naturaleza y la distribución de la propiedad de la tierra y de los medios de producción en general, la naturaleza y la actuación del poder político dominante, la importancia de diversos factores socioeconómicos en la determinación de los salarios y los ingresos de otra índole, la influencia del *estilo de desarrollo* adoptado y de la actuación de las empresas multinacionales, sobre todo en lo relativo al control de la tecnología.¹⁴⁴

De acuerdo con los cánones neoclásicos, Carlos Langoni considera la distribución personal del ingreso como el resultado de dos procesos paralelos e independientes: el que conduce a la formación de los salarios (ingresos resultantes de la propiedad de *capital humano* y correspondientes a la productividad de cada tipo de mano de obra, de acuerdo con el juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo); y el que conduce a la formación de los ingresos como resultado de la propiedad de *capital físico* o de *capital financiero*, remuneradores de los "servicios productivos" prestados por cada uno de estos factores de producción.

Ésta es una construcción teórica que no se ajusta, en nuestra opinión, a las características estructurales del sistema capitalista, en cuyo marco la distribución del ingreso es un proceso único derivado en esencia de la apropiación de los medios de producción por unos y la consiguiente exclusión del acceso a esos medios de producción de todos los demás, lo cual significa que la determinación del ingreso de los trabajadores no puede analizarse independientemente de la determinación de los ingresos del capital.

En el caso de Brasil, es indudable la importancia decisiva de la determinación institucional del salario mínimo y de los salarios de la gran masa de los trabajadores. En efecto, a partir de 1964 el gobierno fijó no sólo el salario mínimo sino también los criterios para el ajuste de los salarios de la

mayoría de los trabajadores. Por otra parte, la represión ejercida contra la actividad sindical y política de los trabajadores (el núcleo de la política del *garrote salarial*) contribuyó de manera decisiva a la imposición de un esquema de distribución del producto basado en la fijación institucional del costo de reproducción de la fuerza de trabajo de la mayor parte de los trabajadores en función de criterios sociales y políticos que descartan, de entrada, cualquier idea de participación de los trabajadores en los incrementos de la productividad, en condiciones razonables.

Es evidente que estos elementos de carácter estructural e institucional nada tienen que ver con la lógica de las concepciones marginalistas o de la teoría del capital humano, aproximándose en cambio al modelo ricardiano-marxista de la distribución del ingreso en la economía capitalista. Pero sólo con base en esos elementos pueden explicarse, en nuestra opinión, ciertos fenómenos que ningún criterio económico podría justificar.¹⁴⁵

Así pues, tienen razón los autores que ven en la política económica adoptada en Brasil, y en especial en la política salarial implantada a partir de 1964, el factor más relevante para la conformación del patrón altamente concentrado de la distribución del ingreso. "Los ingresos relativos no reflejaron las diferentes productividades marginales. En los niveles más bajos de la escala de ingresos —escribe Albert Fishlow—,¹⁴⁶ las empresas aprovecharon la política gubernamental y la ausencia de organizaciones sindicales para restringir los pagos salariales." La importancia de la política salarial como un factor de la concentración de los ingresos es puesta de relieve también por Paul Singer, quien demuestra que tal política, "al impedir que la remuneración de la gran mayoría de los asalariados acompañe al aumento de la productividad, efectivamente acelera el crecimiento del excedente y por ende las rentas derivadas de la propiedad de tal excedente".¹⁴⁷

Debido a que la gran masa de los trabajadores no pueden reclamar una parte de los incrementos de la productividad, las empresas quedan en condiciones de repartir estos incrementos entre los "colaboradores" colocados en los puestos más altos de la jerarquía de la empresa (gerentes, ingenieros, economistas, técnicos de comercialización, etc.), sin tener que sacrificar (o incluso aumentando) sus márgenes de beneficio.¹⁴⁸

Como vimos en el capítulo anterior, en el mismo sentido de la política salarial actuaron las medidas de política adoptadas en el campo tributario, financiero, cambiario, etc., claramente orientadas hacia la obtención de beneficios elevados por parte de las (grandes) empresas instaladas en los sectores "dinámicos" privilegiados.¹⁴⁹ Al mismo tiempo, como también explicamos antes, la *política de inflación controlada* y el modo de funcionamiento del mercado de capitales facilitaron la obtención de grandes ganancias especulativas a los estratos de ingresos elevados de la población.

En resumen: la mayoría de los autores críticos de las tesis "oficiales" destacan la política salarial (y la política de apertura deliberada del abanico salarial) como el factor más importante para la explicación del crecimiento de la regresividad en la distribución del ingreso ocurrido sobre todo a partir de 1964.¹⁵⁰

En este sentido, convendrá señalar que una parte relativamente importante de los trabajadores brasileños no está cubierta por la legislación del salario mínimo, y que los sueldos del "personal superior" de las empresas y de la Administración Pública escapan a la fórmula legal que regula los reajustes salariales. En efecto, la política del *garrote salarial* afectó sobre todo a 40% de los brasileños que se ubican, en la escala de ingresos, entre el 40% más pobre (campesinos y "marginados" de los centros urbanos, en general no cubiertos por la legislación social) y el 20% más rico.

Pero lo cierto es que el núcleo de los afectados directamente por el *garrote salarial* representa una gran parte de la población urbana (operarios, funcionarios públicos, trabajadores de los servicios, quienes reciben por regla general el salario mínimo, que bajó 10.5% anual entre 1964 y 1966, y 3.8% anual entre 1964 y 1972), afectada por la neutralización de los sindicatos y por la anulación de la importancia de la contratación colectiva, lo que se concretó en un marcado deterioro de su posición relativa en la escala de la distribución personal del ingreso (34.3% del ingreso nacional en 1960, 27.8% en 1970). Los datos de que hoy se dispone no se concilian, en forma manifiesta, con la tesis de quienes sostienen que la política salarial de los gobiernos militares no perjudicó a los trabajadores ni puede ser señalada como responsable del agravamiento de las desigualdades.¹⁵¹

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EL DESARROLLO CAPITALISTA Y EL "MODELO BRASILEÑO"

El "modelo brasileño" de desarrollo y la distribución del ingreso

Lo dicho antes nos lleva a concluir que el problema de la desigualdad acentuada (y creciente) en la distribución del ingreso que ha caracterizado a la sociedad brasileña durante los últimos decenios —a lo largo de los cuales se fue procesando el desarrollo industrial en Brasil— no puede considerarse aisladamente, como una cuestión "técnica" para la cual hay que encontrar una explicación "técnica" y una solución "técnica".

El análisis del caso brasileño evidencia la importancia y significado de la problemática de la distribución del ingreso como objeto de estudio de la economía política. Como tratamos de demostrar, la comprensión de este aspecto de la realidad brasileña sólo puede alcanzarse por medio del análisis de la estructura de clases, de la estructura y la naturaleza del poder político y de las formas de inserción de la economía brasileña en la división internacional capitalista del trabajo, que han caracterizado las diversas fases de la penetración del capitalismo en Brasil, y en especial el desarrollo de la industria capitalista.

Vimos antes que las estructuras económicas y sociales heredadas del período colonial condicionaron el modo en que se dio el proceso de la ISI en Brasil. La ausencia de una burguesía nacional cohesiva y hegemónica en el inicio de la industrialización explica que ésta se haya desarrollado, en las

primeras fases, como un subproducto de la política de protección del café, así como la ausencia de una revolución agrícola que facilitara la acumulación del capital y posibilitara la *integración económica* del espacio nacional y de toda la población brasileña, posibilitando una industrialización apoyada en un amplio mercado interno (y orientada hacia tal mercado).

La existencia de una oligarquía fuerte en lo económico y lo político, fuerte e históricamente caracterizada por el deseo de imitar los patrones de consumo y los hábitos de vida de las burguesías "metropolitanas" explica el desperdicio de una gran suma de divisas en la importación de bienes de consumo destinados a las clases dominantes y la tendencia hacia la producción interna de los bienes de consumo (de lujo) demandados por ellas cuando las condiciones internas y/o las dificultades del sector externo de la economía volvieron poco viable su importación.

La debilidad de la "burguesía nacional" para dirigir el proceso de acumulación de capital explica también el importante papel que el Estado capitalista asumiera pronto en Brasil como elemento central de la acumulación capitalista, sobre todo —y esto debe destacarse— o como un instrumento de "integración" de las grandes masas urbanas (en particular del joven proletariado industrial) en el proyecto "desarrollista" que caracterizó todo el período populista.

En las condiciones concretas del sistema capitalista mundial en los años cincuenta, ahora claramente bajo el liderazgo norteamericano y donde las empresas multinacionales (primero de Estados Unidos y después de Alemania, Francia, Japón, etc.), imponen su monopolio tecnológico y controlan el proceso de acumulación a escala mundial, las debilidades del capitalismo brasileño lo convirtieron en presa fácil del gran capital monopolístico internacional, inducido a instalarse en Brasil por el propio Estado capitalista con el apoyo de las clases dominantes locales, luego de que el populismo resultó incapaz para continuar asegurando el proceso de la acumulación capitalista.

Las exigencias de la acumulación del capital, en el marco específico de la formación social brasileña y de las características del sistema capitalista mundial, condujeron a la estrecha *solidaridad orgánica* Estado-multinacionales-gran capital nacional, que en su oportunidad presentamos como la línea definitoria del desarrollo del capitalismo en Brasil a partir de mediados de los años cincuenta y, aún más marcadamente, después de 1964.

Bajo esta perspectiva debe analizarse el proceso de industrialización ocurrido en Brasil y deben encuadrarse las características estructurales del *modelo de crecimiento* en que se basó el "milagro económico" de finales de los años sesenta y principios de los setenta. Tal modelo se centra en la prioridad otorgada a ciertos sectores industriales en los que se concentraron con gran fuerza los recursos financieros, técnicos y humanos disponibles, al mismo tiempo que en su beneficio convergían varias medidas de naturaleza proteccionista. Este tipo de desarrollo, en lugar de provocar la difusión generalizada del progreso técnico y la creciente homogeneización de toda la economía, se tradujo en una acentuada *heterogeneidad tecnológica*, caracterizada por una brusca modernización de la tecnología de las "in-

dustrias dinámicas”, una lenta difusión del progreso técnico al conjunto de la economía y una acentuación de las disparidades intersectoriales e intra-sectoriales en relación con los niveles de la productividad.

Esta distorsión de la penetración del progreso técnico en los países latinoamericanos es un fenómeno presente en las diversas fases del proceso de integración de la región en el sistema capitalista mundial. Algunos creen incluso que tal fenómeno se remonta a la época de la conquista y colonización del subcontinente americano, pero es evidente, que el progreso técnico y su difusión sólo adquirieron una importancia decisiva a partir de la Revolución Industrial, es decir, a partir del desarrollo del capitalismo. Y esa importancia aumentó con la revolución tecnológica ocurrida en seguida del último conflicto mundial.

Desde 1949, la CEPAL ha venido señalando el hecho de que el progreso técnico se limita a las actividades y las regiones donde hay necesidad de producir alimentos y materias primas a bajo costo para alimentar a los centros industriales e impulsar así la acumulación del capital.¹⁵² En los años cincuenta, los trabajos de Raúl Prebisch y de Hans Singer pusieron de relieve el modo diferente como los frutos del progreso técnico se repartían entre los países capitalistas dominantes y los subdesarrollados, y entre los países del “centro” y los de la “periferia” del sistema capitalista.¹⁵³ En 1961, Celso Furtado hablaba ya de la *heterogeneidad tecnológica* que caracterizaba a las economías latinoamericanas.¹⁵⁴ A partir de los años sesenta, varios autores ligados a la CEPAL y al pensamiento estructuralista desarrollaron la noción de la *heterogeneidad estructural* que constituye un elemento fundamental de las concepciones estructuralistas acerca de la problemática de la distribución del ingreso en el contexto de los procesos de industrialización ocurridos en América Latina durante los últimos tres decenios.¹⁵⁵

Creemos que la historia de América Latina —y de Brasil en particular— demuestra que ahora, más que nunca, la forma y la extensión de la difusión del progreso técnico en los diversos países de la región están muy ligadas a la inserción de las economías regionales en el sistema capitalista mundial. En el caso de Brasil, creemos haber dejado claro que el modelo de acumulación del capital y el estilo de desarrollo implantados a partir de mediados de los años cincuenta se tradujeron en una prioridad para las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y las actividades creadoras de las infraestructuras y de los bienes de producción necesarios para la expansión de aquellas “industrias dinámicas”.

Tal estructura productiva obligó a la concentración de gran parte de los recursos disponibles en las “industrias dinámicas” de la economía, impidiendo una difusión más amplia del progreso tecnológico y creando incluso la necesidad de desviar una parte del ahorro hacia el financiamiento del consumo, como antes vimos. En verdad, el crecimiento económico se realiza, en el marco del modelo de desarrollo que tratamos de analizar en este trabajo, por medio de la introducción de productos nuevos y de procesos tecnológicos también nuevos, junto con la diversificación y la satisfacción de los patrones de consumo, a semejanza de lo que ocurre en los países capitalistas desarrollados, los cuales presentan un nivel de acumulación de

capital y de ingreso medio per cápita bastante más elevado, un índice más avanzado de satisfacción de las necesidades esenciales y mayor homogeneidad del conjunto de la economía en lo referente al grado de desarrollo tecnológico.

Es evidente que tal modelo de desarrollo es el que mejor se adapta al monopolio tecnológico de los grandes conglomerados internacionales, pero no es el más adecuado para satisfacer a mayor escala —para cada nivel de inversión— las necesidades fundamentales de la gran mayoría de la población, para la implantación de las inversiones en la agricultura, ni para la absorción, en empleos mejor remunerados, de las grandes reservas de mano de obra (resultantes, en gran medida, de las estructuras de la propiedad inmobiliaria, del inherente régimen de explotación de la tierra y de la escasez de inversiones en la agricultura).

Manteniendo a la gran masa de la población apartada de los beneficios del progreso técnico y del crecimiento económico, el “modelo brasileño de desarrollo” pronto exigió la adopción de un marco político-institucional que facilitara la implantación de una concentración del ingreso aún más acentuada, una condición de sobrevivencia del propio modelo, basada en la producción de bienes de lujo sólo accesibles a una reducida minoría de la población.

Las exigencias de la rentabilidad de la inversión en las “industrias dinámicas” (es decir, las exigencias de la acumulación de capital inherentes a un modelo de desarrollo basado en estructuras productivas como las que referimos, donde el coeficiente del capital por trabajador es una función del nivel de ingresos de una escasa minoría) presionaron para que el Estado asegurara elevados márgenes de beneficio al (gran) capital, apoyara y aumentara el nivel del ingreso (es decir, el poder de compra) de los consumidores potenciales de automóviles y otros bienes de lujo de elevado precio unitario, en comparación con el nivel medio de ingreso.

Es en este contexto que cobra sentido la política del *garrote salarial* (la cual impidió que la mayoría de los trabajadores se beneficiara de los incrementos de la productividad y permitió que las empresas pagaran bien a su “personal superior”, extendiendo las ventajas del sistema a grupos sociales que no integran el núcleo de los poseedores de los medios de producción) y las medidas adoptadas, en los términos antes expuestos —sobre todo en el ámbito de la *política de reorientación de la inflación* o de la *inflación controlada*— en aras de una *redistribución mediadora*, destinada a asegurar un crecimiento del *tercer mercado* adecuado a las necesidades de realización de industrias muy exigentes de capital, dotadas de tecnología que postula elevados niveles de producción y que sufre una rápida obsolescencia de los equipos y los procesos de fabricación.¹⁵⁶

Las opciones políticas adoptadas a mediados de los años cincuenta, fruto de determinada estructura económica y social en el plano interno y de las características que entonces asumió el esquema de dominación en el marco del sistema capitalista mundial, impusieron un modelo de desarrollo cuya lógica de funcionamiento exigía una profundización de las desigualdades sociales, una *desintegración nacional* creciente a medida que se

procesa la integración de la economía brasileña al *capitalismo transnacional* (O. Sunkel). Las exigencias de la acumulación de capital capaz de asegurar las condiciones del crecimiento económico en el marco de ese modelo de desarrollo y de garantizar su propia sobrevivencia conducen al agravamiento de la concentración del ingreso y de los frutos del progreso técnico en manos de una minoría de la población que constituye la pequeña *Bélgica* de la riqueza en medio de la enorme *India* de la pobreza.

En nuestra opinión, las estructuras productivas implantadas y las exigencias de la acumulación de capital son el factor determinante de la estructura del consumo (con dos mercados paralelos y en gran parte separados: uno, ocupado por la pequeña minoría de privilegiados, y otro integrado por la gran masa pobre de la población) y de la estructura de la distribución del ingreso, en un país donde las estructuras inmobiliarias mantienen a las poblaciones y a las zonas rurales en la imposibilidad de alcanzar un nivel de ingreso que impulse un desarrollo industrial orientado hacia la satisfacción de las necesidades crecientes de esas poblaciones, y hacia la absorción de los excedentes de mano de obra liberados por el incremento de la productividad en el campo.

Por esa razón, no apoyamos la tesis de Celso Furtado en el sentido de que el factor básico que gobierna la distribución del ingreso es la presión generada por el proceso de modernización, es decir, por el esfuerzo de las clases dominantes para reproducir las formas del consumo diversificado y en permanente renovación de los países del "centro", esfuerzo que determinaría la elección de una tecnología inadecuada para el nivel de acumulación de capital alcanzado en Brasil. Esta tecnología intensiva en capital —mucho más que la oferta elástica de mano de obra— es lo que determinaría, a su vez, el diferencial entre los salarios industriales y los salarios del sector de subsistencia, creando así las condiciones propicias para que los salarios reales se mantengan cercanos al nivel de subsistencia y para que la tasa de explotación aumente con la productividad del trabajo.¹⁵⁷

Y tampoco apoyamos la tesis de quienes imputan a la ISI el agravamiento de las desigualdades en la distribución del ingreso, observado en ciertos países (entre ellos los de América Latina) que recientemente implantaron procesos de industrialización acelerada. Esto parece surgir de la comparación hecha por Gustav Ranis entre la experiencia de Taiwán a partir de los años cincuenta, apoyada en una estrategia de *sustitución de exportaciones*, y la experiencia de *Colfil* (amalgama de las experiencias de Colombia y de Filipinas), que en la misma época se inclinó por la *sustitución de importaciones* de bienes de consumo duraderos, bienes de capital e industrias procesadoras de materias primas y sólo hasta hace poco emprendió una política de *promoción de las exportaciones*.¹⁵⁸

No hay duda de que las formas concretas asumidas por la ISI (debido a la fuerza de los condicionantes resultantes de las estructuras económicas y sociales de los países que la escogieron y del modo de integración de las economías de esos países en el sistema capitalista mundial) tienen que ver con el problema que nos ocupa. Pero este reconocimiento no debe llevar a la conclusión de que la ISI genera una creciente desigualdad social, mien-

tras que otras estrategias de desarrollo, en particular la estrategia de *sustitución de exportaciones*, conducen a una mayor igualdad sin perjuicio del ritmo de crecimiento económico. Además, el propio G. Ranis destaca la importancia de los factores naturales y de los factores histórico-culturales en la explicación de las diferencias de evolución existentes entre Taiwán y *Colfil*, así como la importancia de las políticas adoptadas (en particular en cuanto a las estructuras agrarias y a la preparación profesional de la mano de obra), que no tienen que ver con la adopción de la ISI o de otra estrategia de industrialización.

Por último, reconocemos la importancia de la acción de las empresas multinacionales para consolidar estructuras productivas que les permitan sacar partido de su monopolio tecnológico, presionando en favor del desarrollo de industrias caracterizadas por una elevada intensidad de capital, por una rápida rotación de los procesos de fabricación y por la renovación constante de los modelos lanzados al mercado. Ésta es la razón de que la publicidad de las empresas multinacionales se oriente hacia la dinamización del "efecto de imitación" y la implantación de patrones de consumo propios de *sociedades de consumo* de las "metrópolis", los que exigen a su vez un patrón distributivo altamente concentrado, excluyente de las grandes masas de la población que en países de muy bajo nivel de ingreso per cápita no integran, en términos significativos, el núcleo de clientes de los bienes de consumo duraderos producidos por las empresas multinacionales.

Convenimos con Raúl Prebisch cuando sostiene que la *sociedad de consumo*, injertada en el *capitalismo imitativo* que caracteriza a la mayoría de los *países subdesarrollados industrializados*, puede tener gran eficacia económica, pero "carece fundamentalmente de eficacia social", precisamente porque "la sociedad de consumo es incompatible con la integración al sistema de las grandes masas que vegetan en la sociedad de infraconsumo".¹⁵⁹ Pero no aceptamos la tesis de ciertos partidarios de la teoría de la dependencia que pretenden reducir esta *colonización cultural* (o *dependencia cultural*) y sus consecuencias en materia de distribución de los ingresos a una imposición *externa* por parte de las empresas multinacionales, sin ninguna relación con la estructura económica, con la de clases y con la política, que caracteriza a cada uno de los países subdesarrollados. Vimos ya, durante el desarrollo de este trabajo, que la penetración de las empresas multinacionales, sobre todo en lo que se refiere a Brasil, corresponde perfectamente a los intereses económicos, sociales y políticos de las clases dominantes brasileñas y fue incentivada por ellas.

Imperialismo e industrialización en los "países subdesarrollados"

El caso brasileño —al igual que otros— demuestra con claridad que la preservación de las relaciones de dominio en el seno del sistema capitalista mundial no es incompatible con el desarrollo industrial de los países dominados.¹⁶⁰

En las nuevas condiciones del capitalismo como sistema mundial, apoyado en los grandes monopolios multinacionales, parece haberse rebasado la

antigua forma de la división internacional capitalista del trabajo entre *países industrializados* (= países desarrollados = países imperialistas) y *países productores y exportadores de bienes primarios* (= países subdesarrollados = países dominados en el seno del sistema capitalista mundial). Se va reafirmando cada vez con mayor claridad un nuevo tipo de división internacional capitalista del trabajo, que ya no se basa en la mera internacionalización del capital y en la especialización de cada grupo de países en determinado sector de la actividad productiva (especialización que reservaba a los países dominados la situación de productores y exportadores de bienes primarios y de importadores de productos industrializados, originarios de los países imperialistas), sino en la *internacionalización del propio proceso productivo industrial*, en el ámbito de una *nueva especialización*, dirigida desde los países dominantes por las empresas multinacionales y por los estados de sus países de origen.¹⁶¹

En los años cincuenta, muchos creían que la industrialización en la que estaban empeñados varios países latinoamericanos sería capaz, bajo el liderazgo de las *burguesías nacionales* de esos países, de cortar las ataduras que los ligaban a los intereses de la oligarquía latifundista y de sentar las bases de un desarrollo "no dependiente".

Ante el evidente fracaso de los proyectos nacional-desarrollistas, se desarrolló una corriente de pensamiento que, identificando este fracaso con la imposibilidad de todo desarrollo en moldes capitalistas, proclamó el inevitable estancamiento de los "países periféricos",¹⁶² a los que no les quedaría otra alternativa que la "revolución socialista inmediata" (A. G. Frank, Theotônio dos Santos, Ruy M. Marini, por ejemplo).

La realidad de Brasil y de otros países de América Latina parece refutar estas tesis, así como la lectura del imperialismo según la cual éste es incompatible con el desarrollo de la industria capitalista en los países dominados (el caso de Paul Baran, por ejemplo).

La industrialización de los países latinoamericanos y la participación de los capitales extranjeros en inversiones directas en las industrias transformadoras, sobre todo en el sector de la producción de bienes de consumo duraderos, sólo podrán comprenderse, sin embargo, si tenemos presentes las condiciones del desarrollo del capitalismo en la posguerra, las que trataremos de enunciar en forma muy resumida.

Es conocida la importante revolución tecnológica ocurrida después de la última guerra mundial, tras el esfuerzo de investigación y producción desarrollado bajo la presión de las exigencias militares. En el marco de lo que ya se ha designado como la *Tercera Revolución Industrial* surgió la energía nuclear, la automatización, la electrónica, la informática y la industria espacial, características de un periodo de intensa innovación científica y de rápida aplicación de las nuevas conquistas de la ciencia a la actividad productiva. La ciencia se afirma como una fuerza productiva de primera importancia, al mismo tiempo que la tecnología se convierte en el elemento fundamental del desarrollo industrial (además de las materias primas que la reducción del costo de trasportación puso al alcance de diversos países).

También como resultado de la guerra, Estados Unidos ocupó una posición de claro predominio, en el terreno político y económico, sobre todo el mundo capitalista. Y fue bajo el liderazgo estadounidense que se procesaron las profundas modificaciones estructurales por las que pasó el sistema capitalista mundial en los últimos 30 años.

En el plano político, Estados Unidos encabeza un sistema de seguridad unificado que abarca a todo el mundo capitalista y que le permite ejercer, en mayor o menor grado, una tutela efectiva sobre los estados nacionales involucrados.

En el plano económico, también bajo el liderazgo estadounidense y en nombre de la defensa del sistema capitalista en conjunto frente a la comunidad de los países socialistas (considerados, en el clima de la Guerra Fría, como un enemigo que derrotar, para garantizar la sobrevivencia del capitalismo), la reconstrucción estructural se realizó por medio de medidas tomadas a escala internacional, rompiendo las barreras existentes entre los estados nacionales, a partir de la defensa (política) de los principios del liberalismo económico (los que más convenían a los intereses de la potencia dominante). Esto es lo que sucede desde su aprobación, en el marco de la ONU, de los Acuerdos de Bretton Woods y la consiguiente creación del FMI, pasando por el Plan Marshall, la creación de la OCEC y después de la OCDE, por el GATT, hasta la creación de la CEE, verdadero paraíso (una *nueva frontera*) para las empresas multinacionales norteamericanas.

La mencionada revolución tecnológica y esta creciente homogeneización y unificación de los mercados nacionales de los países dominantes en el seno del sistema capitalista mundial crearon las condiciones propicias para el acelerado crecimiento económico de estos países, para el fortalecimiento del poder de los grandes monopolios multinacionales y para cierta industrialización de los países capitalistas "subdesarrollados".¹⁶³

En efecto, entre el final de la guerra y el inicio de los años setenta, la tasa media de crecimiento del PNB per cápita de los países capitalistas dominantes aumentó a más del doble de la respectiva tasa histórica; la tasa de crecimiento de las exportaciones de esos países se aproximó a 10% anual en los años sesenta (8.6% entre 1948 y 1980), y el comercio entre ellos creció aún más.

Por otra parte, las nuevas condiciones favorecían la posición de las grandes empresas multinacionales en lo relativo al acceso privilegiado al gran mercado unificado del "centro" del sistema capitalista (más de 800 millones de personas con patrones de consumo bastante homogéneos), lo que explica el crecimiento de las empresas subsidiarias instaladas en el extranjero (sobre todo en los otros países capitalistas desarrollados) a un ritmo superior al del crecimiento de las empresas matrices y la transformación de las relaciones comerciales entre países capitalistas en operaciones internas de esas grandes empresas (las relaciones de *comercio internacional* se transformaron en buena parte en un *comercio cerrado* entre filiales de cada uno de los poderosos conglomerados multinacionales).

En realidad, las grandes empresas controladoras de la producción y la comercialización de la tecnología son el instrumento decisivo de la expan-

sión y del dominio en el ámbito de lo que podría considerarse como un *neocolonialismo tecnológico*: en el mundo capitalista, los países dominantes realizan 98% de los gastos en "Investigación y Desarrollo" (70% Estados Unidos y 28% los demás países capitalistas "desarrollados"), correspondiendo 2% a los países subdesarrollados.¹⁶⁴ Este estado de cosas lleva consigo, como es natural, un fortalecimiento de la situación de dependencia de los países "colonizados" por medio de la más fácil penetración de los patrones de la "metrópoli", no sólo en el campo del consumo sino también a nivel de las estructuras productivas.¹⁶⁵

Los poderosos conglomerados multinacionales influyen en particular sobre las relaciones económicas "internacionales", en la medida en que controlan los circuitos de acceso a los mercados externos, actúan de acuerdo con planes que los gobiernos no pueden orientar ni determinar aisladamente, tienen acceso directo y fácil (si no es que privilegiado) a los mercados financieros internacionales y pueden disponer de vastos recursos financieros que escapan al control de los bancos centrales.

Por último, los países "subdesarrollados" vieron deteriorarse su posición relativa en la medida en que los países dominantes registraban elevadas tasas de crecimiento del ingreso per cápita, más elevadas que las de los países del "Tercer Mundo". Y en la medida en que tales países se caracterizaban por una deficiente integración económica del espacio nacional y por una acentuada heterogeneidad tecnológica, es evidente que la importancia preponderante de la ciencia y la técnica como fuerza productiva y como factor decisivo del desarrollo industrial, la creciente difusión de tecnologías muy refinadas, adecuadas para la producción a gran escala y muy indivisibles, así como el *monopolio tecnológico* que disfrutaban las empresas multinacionales originarias de los países dominantes, volvieron poco viable la creación, en los países subdesarrollados y en el marco del capitalismo, de sistemas económicos nacionales más o menos autónomos.

Bajo estas condiciones, la industrialización de tales países habría de procesarse fatalmente, dentro de la vía capitalista, en moldes cualitativamente diferentes de los que caracterizaran las "revoluciones industriales" de los actuales países capitalistas desarrollados y de los que conforman en nuestros días las economías industriales de estos países.¹⁶⁶

En el contexto definido por el fracaso histórico de las "burguesías nacionales" como una clase capaz de impulsar y dirigir el proceso de desarrollo capitalista en el marco de *sistemas económicos nacionales*, y una vez abandonados "en el ámbito de América Latina" los últimos vestigios del "nacionalismo desarrollista" de los regímenes populistas, así como sus compromisos con los diversos estratos de las clases dominantes tradicionales, la industrialización exigía que, en los países "periféricos", el Estado asumiera la posición de fuente principal del proceso de acumulación, presentando esta redefinición del papel del Estado en los "países en desarrollo" (sobre todo en su manifestación de Estado-empresario) una importancia significativa como elemento de la reorganización global del sistema capitalista.

Por otra parte, en la etapa actual, la industrialización en moldes capitalistas, y en el contexto del sistema capitalista mundial, no podía prescindir

del acceso a la tecnología en permanente renovación, tanto en lo referente a los procesos de fabricación como al lanzamiento de nuevos productos y modelos, y tal acceso sólo puede obtenerse por medio de la cooperación con empresas multinacionales que tienen su sede en los países capitalistas dominantes.

Sólo con base en esta *solidaridad orgánica* entre los estados nacionales de los países "subdesarrollados" y las grandes empresas multinacionales pudieron superarse las dificultades propias de una industrialización moldeada con el ejemplo de los países de niveles mucho más elevados de ingreso per cápita y de acumulación de capital (necesidad de elevadas sumas de capital, dificultad de acceso a la tecnología, estrechez del mercado interno).

En este marco, el capital "nacional" de los países "periféricos" ha ocupado la posición de pariente pobre en una estructura industrial tripartita, particularmente clara en América Latina y muy en especial en Brasil.¹⁶⁷

Hemos visto que, a partir de los años cincuenta, se realizó una rápida internacionalización del capital y una modificación cualitativa en la división internacional capitalista del trabajo, basada en la internacionalización del proceso productivo, la que posibilita y controla el *monopolio tecnológico* de las grandes empresas multinacionales. Fue en estas condiciones que resultó interesante para estas empresas la participación en la industrialización de los países "subdesarrollados", utilizando tecnología total o parcialmente amortizada y equipos a veces obsoletos y también amortizados en todo o en parte, y movilizándolo en buena medida capitales obtenidos en los países anfitriones (además de la transformación de los beneficios reinvertidos en "capital extranjero").¹⁶⁸

En efecto, las empresas multinacionales implantaron a escala mundial su red de producción y comercialización, así como los canales de movilización y centralización de los medios de financiamiento disponibles, resguardando así múltiples intereses: seguridad en el aprovisionamiento de materias primas; control de los mercados externos, salvaguardando la exportación de productos nacionales de los países de origen; anulación de los riesgos de la competencia de empresas de los países anfitriones, participando ellas mismas en la industrialización por sustitución de importaciones de los países subdesarrollados; aprovechamiento de la mano de obra barata en la producción de bienes *labour-intensive* consumidos en los países capitalistas desarrollados.

La acción de las multinacionales se tradujo en el fraccionamiento del proceso productivo y en la localización en el proceso productivo y regiones o países diversos cada una de las fases de ese proceso, con el fin de acumular, en cada caso, todas las ventajas posibles. Las propias multinacionales acabaron por sustituir al *mercado* como método de organización de los intercambios internacionales. Y esto no ocurrió sólo en las industrias tradicionales *labour-intensive*, sino también en industrias que exigen al mismo tiempo una razonable intensidad de mano de obra (por ejemplo, cuando el montaje asume una importancia considerable) y una tecnología relativamente avanzada (industria electrónica y de material eléctrico, química, automotriz, etcétera).

sión y del dominio en el ámbito de lo que podría considerarse como un *neocolonialismo tecnológico*: en el mundo capitalista, los países dominantes realizan 98% de los gastos en "Investigación y Desarrollo" (70% Estados Unidos y 28% los demás países capitalistas "desarrollados"), correspondiendo 2% a los países subdesarrollados.¹⁶⁴ Este estado de cosas lleva consigo, como es natural, un fortalecimiento de la situación de dependencia de los países "colonizados" por medio de la más fácil penetración de los patrones de la "metrópoli", no sólo en el campo del consumo sino también a nivel de las estructuras productivas.¹⁶⁵

Los poderosos conglomerados multinacionales influyen en particular sobre las relaciones económicas "internacionales", en la medida en que controlan los circuitos de acceso a los mercados externos, actúan de acuerdo con planes que los gobiernos no pueden orientar ni determinar aisladamente, tienen acceso directo y fácil (si no es que privilegiado) a los mercados financieros internacionales y pueden disponer de vastos recursos financieros que escapan al control de los bancos centrales.

Por último, los países "subdesarrollados" vieron deteriorarse su posición relativa en la medida en que los países dominantes registraban elevadas tasas de crecimiento del ingreso per cápita, más elevadas que las de los países del "Tercer Mundo". Y en la medida en que tales países se caracterizaban por una deficiente integración económica del espacio nacional y por una acentuada heterogeneidad tecnológica, es evidente que la importancia preponderante de la ciencia y la técnica como fuerza productiva y como factor decisivo del desarrollo industrial, la creciente difusión de tecnologías muy refinadas, adecuadas para la producción a gran escala y muy indivisibles, así como el *monopolio tecnológico* que disfrutaban las empresas multinacionales originarias de los países dominantes, volvieron poco viable la creación, en los países subdesarrollados y en el marco del capitalismo, de sistemas económicos nacionales más o menos autónomos.

Bajo estas condiciones, la industrialización de tales países habría de procesarse fatalmente, dentro de la vía capitalista, en moldes cualitativamente diferentes de los que caracterizaran las "revoluciones industriales" de los actuales países capitalistas desarrollados y de los que conforman en nuestros días las economías industriales de estos países.¹⁶⁶

En el contexto definido por el fracaso histórico de las "burguesías nacionales" como una clase capaz de impulsar y dirigir el proceso de desarrollo capitalista en el marco de *sistemas económicos nacionales*, y una vez abandonados "en el ámbito de América Latina" los últimos vestigios del "nacionalismo desarrollista" de los regímenes populistas, así como sus compromisos con los diversos estratos de las clases dominantes tradicionales, la industrialización exigía que, en los países "periféricos", el Estado asumiera la posición de fuente principal del proceso de acumulación, presentando esta redefinición del papel del Estado en los "países en desarrollo" (sobre todo en su manifestación de Estado-empresario) una importancia significativa como elemento de la reorganización global del sistema capitalista.

Por otra parte, en la etapa actual, la industrialización en moldes capitalistas, y en el contexto del sistema capitalista mundial, no podía prescindir

del acceso a la tecnología en permanente renovación, tanto en lo referente a los procesos de fabricación como al lanzamiento de nuevos productos y modelos, y tal acceso sólo puede obtenerse por medio de la cooperación con empresas multinacionales que tienen su sede en los países capitalistas dominantes.

Sólo con base en esta *solidaridad orgánica* entre los estados nacionales de los países "subdesarrollados" y las grandes empresas multinacionales pudieron superarse las dificultades propias de una industrialización moldeada con el ejemplo de los países de niveles mucho más elevados de ingreso per cápita y de acumulación de capital (necesidad de elevadas sumas de capital, dificultad de acceso a la tecnología, estrechez del mercado interno).

En este marco, el capital "nacional" de los países "periféricos" ha ocupado la posición de pariente pobre en una estructura industrial tripartita, particularmente clara en América Latina y muy en especial en Brasil.¹⁶⁷

Hemos visto que, a partir de los años cincuenta, se realizó una rápida internacionalización del capital y una modificación cualitativa en la división internacional capitalista del trabajo, basada en la internacionalización del proceso productivo, la que posibilita y controla el *monopolio tecnológico* de las grandes empresas multinacionales. Fue en estas condiciones que resultó interesante para estas empresas la participación en la industrialización de los países "subdesarrollados", utilizando tecnología total o parcialmente amortizada y equipos a veces obsoletos y también amortizados en todo o en parte, y movilizándolo en buena medida capitales obtenidos en los países anfitriones (además de la transformación de los beneficios reinvertidos en "capital extranjero").¹⁶⁸

En efecto, las empresas multinacionales implantaron a escala mundial su red de producción y comercialización, así como los canales de movilización y centralización de los medios de financiamiento disponibles, resguardando así múltiples intereses: seguridad en el aprovisionamiento de materias primas; control de los mercados externos, salvaguardando la exportación de productos nacionales de los países de origen; anulación de los riesgos de la competencia de empresas de los países anfitriones, participando ellas mismas en la industrialización por sustitución de importaciones de los países subdesarrollados; aprovechamiento de la mano de obra barata en la producción de bienes *labour-intensive* consumidos en los países capitalistas desarrollados.

La acción de las multinacionales se tradujo en el fraccionamiento del proceso productivo y en la localización en el proceso productivo y regiones o países diversos cada una de las fases de ese proceso, con el fin de acumular, en cada caso, todas las ventajas posibles. Las propias multinacionales acabaron por sustituir al *mercado* como método de organización de los intercambios internacionales. Y esto no ocurrió sólo en las industrias tradicionales *labour-intensive*, sino también en industrias que exigen al mismo tiempo una razonable intensidad de mano de obra (por ejemplo, cuando el montaje asume una importancia considerable) y una tecnología relativamente avanzada (industria electrónica y de material eléctrico, química, automotriz, etcétera).

Fue en este ambiente de acentuada revolución tecnológica y de implantación mundial y "transnacionalización" de las bases productivas de las grandes empresas monopólicas que se realizó la exportación, por parte de las empresas multinacionales y a partir de sus países de origen, de tecnología y capital productivo de escaso valor en esos países, sobre todo en las ramas industriales —como las mencionadas antes— en que son más rápidos y por ello más decisivos los influjos de la innovación tecnológica y donde, por consiguiente, es más acelerada la rotación del capital fijo.

Una parte del capital fijo que así se vuelve obsoleto y devaluado podía exportarse a las regiones donde su utilización sería todavía rentable, facilitando de este modo la renovación tecnológica en los países dominantes y prolongando, desde la perspectiva de las empresas, la vida económica de equipos cuya utilización se volvía onerosa y poco rentable en los países donde se producían las matrices del progreso tecnológico, donde es precisamente el progreso tecnológico el que controla la competencia entre las empresas monopólicas y las relaciones entre capitalistas y trabajadores.¹⁶⁹

En un primer momento, esa exportación de capital productivo se basa en equipos ya usados, parcial o totalmente amortizados, como ocurrió en los años cincuenta, periodo durante el cual las empresas multinacionales iniciaron su instalación vigorosa en América Latina, sobre todo en la industria automotriz.

Más tarde, las empresas multinacionales empezaron a exportar equipos nuevos, aunque ya rebasados en términos tecnológicos o incapaces de proporcionar significativos incrementos de la productividad, teniendo en cuenta los niveles alcanzados en los países capitalistas desarrollados (es decir, equipos que incorporan una tecnología ya amortizada por completo o en parte). Esto fue lo que sucedió en los sesenta, con el fortalecimiento de las posiciones de las empresas multinacionales, que contaron —en América Latina y en otras zonas "subdesarrolladas", del planeta— con la colaboración de los estados nacionales de los países donde se fueron instalando, los que se encargaron de garantizar la "estabilidad" y la "paz social", de promover la instalación de las infraestructuras indispensables, de crear las condiciones propicias para la fácil explotación de los trabajadores y la apropiación de los recursos naturales, de estimular el aumento de la demanda interna de bienes de consumo duraderos, de garantizar una fuerte demanda interindustrial basada en las inversiones estatales y de las empresas públicas, de promover y subsidiar las exportaciones, y de facilitar el envío de los beneficios al exterior.

Fue esta exportación de capital productivo y de tecnología ya amortizados, en las condiciones mencionadas, lo que permitió que las empresas multinacionales vencieran con facilidad los obstáculos de la industrialización que se señalan tradicionalmente como "propios" de los países subdesarrollados (estrechez del mercado, deficiencias de las economías externas, etc.), y sustituyeran la exportación de bienes producidos en sus países de origen por inversiones directas en los países de destino, atrayendo los sectores "dinámicos" de la economía de los países en desarrollo, que por esa razón no pasó de una "industrialización dependiente", de una "industriali-

zación subdesarrollada", transformando las economías de esos países en "economías industriales subdesarrolladas" o "economías subdesarrolladas industrializadas".

Debe destacarse que lo que caracterizó desde el principio la formación de las actuales "economías subdesarrolladas", fue que la división internacional capitalista del trabajo —que surgió en función de los intereses de las potencias que entonces poseían el *monopolio tecnológico* al que condujo la Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX— había provocado un "tipo de especialización" en el que los países "especializados" en la producción-exportación de bienes primarios (muchas veces reservas de recursos naturales no renovables) se beneficiaban muy poco de la difusión del progreso técnico a nivel de las actividades productivas, y donde el excedente generado en ellos como resultado de los incrementos de la especialización no se canalizó hacia la acumulación de capital en esos mismos países, ya fuese porque se transfería hacia el exterior (situación común en las economías coloniales y neocoloniales), o porque la parte que se apropiaban las clases dirigentes locales se destinó al financiamiento, mediante la importación de productos nuevos, de la difusión de los patrones de consumo que iban surgiendo en las "metrópolis" y eran "imitados" por las élites locales. Esta circunstancia impidió la *difusión del progreso técnico* y la *homogeneización tecnológica* a nivel de las estructuras productivas que caracterizaba a la Revolución Industrial en las "metrópolis" capitalistas ocurriendo entonces sólo un proceso de *modernización* que se tradujo en la asimilación del progreso técnico sólo a nivel de la demanda de bienes de consumo importados, sin correspondencia con el proceso de acumulación de capital y con el proceso de los métodos productivos.

Celso Furtado considera que tales sociedades son, desde su integración "económica" al sistema capitalista mundial, esencialmente *sociedades dependientes*, es decir, sociedades cuyos patrones de consumo fueron modelados desde el exterior y mantenidos, en la fase preindustrial, por medio de la importación financiada con el excedente creado en el sector exportador, excedente que así circulaba por medio del comercio internacional, en beneficio de la acumulación capitalista en las "metrópolis".

La industrialización de estas economías dependientes y la participación dominante que en ella tenían las inversiones directas en las empresas multinacionales en esos procesos de industrialización (facilitada por la intensa aceleración de las innovaciones tecnológicas y por el costo creciente de la tecnología) sólo significa una consolidación de la *dependencia*. Ésta —hasta entonces concretada en la simple imitación de patrones de consumo ajenos, por medio de la importación de bienes de lujo de las "metrópolis" dominantes— tiene ahora sus bases en una estructura productiva implantada en los propios países subdesarrollados.

La estrecha cooperación entre las empresas multinacionales, los estados nacionales de los países anfitriones y las clases dirigentes locales facilita la contaminación de los patrones de consumo que interesan a los monopolios internacionales, ya que ahora el *efecto de imitación* no opera a partir del exterior, sino que actúa *dentro del sistema*, apoyado en todo el arsenal de la

publicidad y al margen de las restricciones derivadas de la capacidad de pagos externos, frecuentes durante el periodo anterior. De este modo se vuelve más fácil la creación de aspiraciones de consumo inadecuadas a la realidad sustancial de los países subdesarrollados entre grupos cada vez más amplios de la población de estos países, acentuando las consecuencias sociales negativas de la profunda contradicción existente entre aquellas aspiraciones y esta realidad.

En tales condiciones —y ésta es la tesis defendida entre otros por Celso Furtado—,¹⁷⁰ el *subdesarrollo* y la *dependencia* no podrán considerarse como resultados de la presencia de las inversiones extranjeras directas en la industrialización de los países del Tercer Mundo, ya que la situación de dependencia se observó igualmente durante la fase de exportación de productos primarios correspondiente a la primera forma de la división internacional capitalista del trabajo, resultante de la Revolución Industrial, una fase en la que no tenían ninguna importancia las inversiones extranjeras directas en las industrias de transformación.

Al contrario de lo que sugerían las tesis del “desarrollo del subdesarrollo”, el subdesarrollo (a veces identificado con el estancamiento) no puede considerarse como una consecuencia necesaria del nuevo carácter de las sociedades dependientes, marcadas por su inserción en una nueva división internacional capitalista del trabajo.

La historia reciente de la industrialización de América Latina (en particular de Brasil), sobre todo desde finales de los años cincuenta, refuta la tesis de que existe un “proceso de subdesarrollo acelerado” —como pretende A. G. Frank, justamente criticado por Aníbal Pinto—,¹⁷¹ e ilustra con claridad la posibilidad del desarrollo simultáneo de un *proceso de dependencia* y un *proceso de desarrollo capitalista*. Podemos caracterizar esto como un “desarrollo dependiente”, en la expresión de F. H. Cardoso, pero no debe negarse cierto desarrollo, el cual sería incorrecto reducir a un mero *crecimiento sin alteraciones estructurales*, debido a que el proceso de industrialización se tradujo, como vimos antes, en alteraciones de la composición de las fuerzas productivas, la asignación de los recursos disponibles, la distribución de la mano de obra, la modernización y el fortalecimiento del aparato estatal y las relaciones clasistas, en el sentido de una mayor adecuación a una estructura de producción capitalista.¹⁷²

Se observó un ritmo acelerado en el crecimiento de la producción industrial y una apreciable diversificación de las estructuras productivas, pero lo cierto es que la industrialización y la consiguiente modernización y diversificación de las estructuras no bastaron para llevar consigo la destrucción del subdesarrollo. La industrialización realizada en las condiciones mencionadas puede avanzar sin traducirse en la difusión de los beneficios del progreso técnico; sin crear un sistema económico progresivamente homogéneo, donde el nivel de los salarios vaya creciendo en todas las actividades económicas al tiempo que mejore la productividad media del sistema; sin establecer las estructuras económicas y sociales adecuadas a los recursos internos disponibles, y a la satisfacción de las necesidades fundamentales de los habitantes.

Brasil es el ejemplo más patente de lo que acabamos de decir, ya que el “milagro brasileño” y el poderoso impulso de la industrialización que lo caracterizó no bastaron para hacer salir a la sociedad brasileña de su situación de país subdesarrollado, si por tal entendemos, con Celso Furtado, un país con grandes diferencias de productividad entre las zonas rurales y las urbanas, con una porción sustancial de la población viviendo a niveles próximos a los de la mera sobrevivencia fisiológica; donde grandes masas de la población están condenadas a la *marginación, excluidas* de los beneficios del crecimiento económico; donde se amplía progresivamente la brecha que separa las condiciones de vida de la minoría privilegiada y las de la casi totalidad de la población (“una brecha que es la esencia misma del subdesarrollo”, afirma Celso Furtado).¹⁷³

En efecto, una industrialización como la que viene ocurriendo en Brasil, basada en estructuras productivas y caracterizada por patrones de consumo idénticos a los de los países capitalistas desarrollados —caracterizados por una dotación media de capital por persona ocupada y un ingreso per cápita de niveles muy superiores a los de los países subdesarrollados—, exige por una parte una acumulación de capital cada vez más intensa en beneficio de la minoría, lo que genera una concentración cada vez mayor del ingreso, con el consiguiente *agravamiento de la tasa de explotación interna*. Y por otra parte, sometiéndose a un estilo de desarrollo que adopta como paradigma las “sociedades opulentas” de las “metrópolis” capitalistas, la industrialización efectuada en estas condiciones no sólo lleva consigo un alejamiento creciente entre el “centro” y la “periferia” sino también el *fortalecimiento de las relaciones de dependencia externa*.

En realidad, en las condiciones actuales del sistema capitalista, la prosecución de tal paradigma de desarrollo por los países subdesarrollados exige el acceso a las nuevas técnicas, tanto en el campo de los procesos de fabricación como en lo relativo a los nuevos productos que se lanzan al mercado. Pero tales técnicas son controladas por los grandes monopolios multinacionales, lo que significa que la adopción de tales patrones de producción y de consumo conduce necesariamente a la “internacionalización” cada vez más marcada de las economías de los países “periféricos” (importación de equipos, componentes, tecnología, insumos diversos y pagos de patentes, asistencia técnica, intereses, dividendos, etc.), y a la creciente participación, en esas economías, de las empresas multinacionales originarias de los países dominantes, los cuales van absorbiendo una parte creciente de los incrementos de la productividad obtenidos en esos países y con mayor facilidad van “creando” e imponiendo necesidades de consumo programadas en función de los patrones de las “sociedades opulentas”.¹⁷⁴

Por otra parte, la elevada diversificación de los consumos de la minoría “modernizada” se traduce en una estructura productiva integrada por industrias y empresas que fatalmente no podrán beneficiarse de cualquier *economía de escala*. Y si es cierto que, a nivel de las empresas, tales dificultades pueden ser superadas por la acción del Estado, con diversos programas de protección, facilidades concedidas en el campo del crédito al consumo, subsidios a la exportación, etc., también es claro que esas desventajas no

dejan de constituir, por ese hecho, pesados costos de funcionamiento del propio sistema productivo industrial, sobre todo porque significan *costos más elevados en divisas*, incluso en las industrias ligadas con el mercado interno. Y de aquí derivan, como es natural, además del surgimiento de periodos de declinación del crecimiento económico, dificultades estructurales cada vez más grandes a nivel de la balanza de pagos y un uso continuo y peligroso de la deuda externa, una "desnacionalización" creciente de la industria nacional y de los centros de decisión fundamentales en relación con la definición de las políticas económicas, la definición de una política de desarrollo científico y tecnológico, al acceso a los medios de financiamiento y a los mercados externos, todo lo cual significa una *acentuación del proceso externo de dependencia*.¹⁷⁵

*La necesidad de nuevas estrategias de desarrollo
y de un nuevo desarrollo*

La experiencia de la industrialización brasileña es ciertamente el ejemplo más patente de la negación de la hipótesis implícita en el modelo de W. A. Lewis en el sentido de que la concentración del excedente de una economía subdesarrollada en el sector industrial (el que absorbería con mayor facilidad el progreso técnico) conduciría a un sistema económico de homogeneidad creciente: una vez agotado el excedente de mano de obra rural e iniciada la fase de reducción de la población rural efectiva, los salarios rurales y los urbanos tenderían a crecer a costa de los beneficios, al mismo tiempo que la productividad media del sistema, lo cual llevaría a una distribución del ingreso más igualitaria.

El fracaso del "milagro brasileño" constituye también el caso más extremo del "development disaster" (A. O. Hirschman), demostrando estruendosamente que los planes de desarrollo centrados en la formación del capital físico y el crecimiento acelerado del PNB, incluso cuando consiguen resultados apreciables en el logro de sus objetivos, pueden hacer una contribución nula a la resolución de los problemas relacionados con el bajo nivel de vida de los habitantes de los países subdesarrollados y pueden agravar incluso las desigualdades sociales, si no es que, en algunos casos, conducen incluso al agravamiento de la situación de los más pobres, en términos absolutos.

La desilusión provocada por éste y otros casos de "industrialización subdesarrollada" se encuentra en la base de varios estudios realizados a partir de los años setenta por algunos grupos de trabajo constituidos en el seno de la OIT, en el ámbito del *Programa Mundial del Empleo*, en los que se presta una especial atención a los problemas del empleo y de la distribución del ingreso, considerados como cuestiones centrales de los procesos de desarrollo económico de los países del "Tercer Mundo".¹⁷⁶

Ante cierto desajuste de los conceptos del *empleo* y el *desempleo* en relación con la realidad de los países subdesarrollados, en especial de los menos penetrados por la industrialización,¹⁷⁷ pronto se puso en tela de juicio la capacidad de las estrategias orientadas prioritariamente hacia la crea-

ción de empleos para mejorar las condiciones de vida de los *trabajadores pobres*, muchos de los cuales no son trabajadores asalariados sino trabajadores independientes dedicados a actividades familiares no remuneradas de manera directa o cuyas remuneraciones casi no llegan al jefe de familia. Por eso se concedió mayor atención al objetivo de *reducir las desigualdades* mediante políticas orientadas hacia la distribución del ingreso y de los frutos del crecimiento económico en beneficio de los estratos más pobres de la población.

Con el fin de destacar lo inadecuado de los conceptos tradicionales del *empleo* y el *desempleo*, los autores comenzaron a adoptar los conceptos de *working poor* o de *productive employment*, considerados más adecuados para la situación de los países subdesarrollados. La noción del *working poor* implica la fijación de una línea de pobreza normalmente en términos de un ingreso mínimo, por lo general diferenciada para las zonas rurales y urbanas, y creciente a través del tiempo, como se hace en el informe de la OIT sobre Kenia. Del mismo modo, cuando se define el *productive employment* se quiere decir que tal empleo provee un ingreso superior a un nivel mínimo dado.¹⁷⁸

De tal manera, esta nueva perspectiva busca la *reducción de la pobreza* a partir de una *línea de pobreza* previamente definida, lo que no ocurre cuando el objetivo reside sólo en la reducción de las desigualdades (por ejemplo, mediante la reducción del coeficiente de Gini).¹⁷⁹ En este último caso, lo que importa es la redistribución del ingreso de los estratos de ingresos más elevados a los estratos situados en niveles inferiores de la escala de ingresos, sin ninguna preocupación por la posición de los beneficiarios efectivos de la política implantada en relación con cualquier línea de pobreza. A la inversa, cuando se trata de *reducir la pobreza*, con base en la definición de una *línea de pobreza*, la preocupación fundamental reside en la orientación de la política de desarrollo de tal modo que beneficie en esencia a quienes se ubican por debajo de esa línea, hasta que la rebasen.

Bajo esta perspectiva, se admite que en una economía en crecimiento podrá reducirse (o eliminarse) la pobreza mediante la creación de *empleos productivos*. Esta política será más viable mientras más rápido sea el ritmo del crecimiento económico, y la redistribución del ingreso perseguida por esta vía encontrará menos resistencia política que en el caso de que se usaran medios que exigieran el deterioro, en términos absolutos, de las clases más ricas.¹⁸⁰

En los últimos años han aumentado las ventajas de una estrategia de desarrollo que, sin olvidar la necesidad del crecimiento económico en términos del PNB, así como la necesidad de crear empleos nuevos y de promover una mayor igualdad social, atribuya la primera prioridad a la *satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones* (salud, alimentación, educación básica, servicios de agua y drenaje, transportes y vivienda).

Esta reconversión de la estrategia de *reducción de la pobreza* en una *basic needs strategy* permite, por una parte, sustituir el concepto negativo de la reducción (eliminación) de la pobreza por el concepto positivo y más operativo de la *satisfacción de las necesidades básicas* y, por otra parte, permite

que se pase de una definición de la pobreza en término de un ingreso monetario (inadecuada para las condiciones de muchos de los realmente pobres de los países subdesarrollados: campesinos en economías de subsistencia o pequeños productores autónomos) a una definición en términos de las *necesidades físicas* (determinada cantidad de calorías, acceso a la red de drenaje básico o a la escolaridad primaria, etc.), comunes a los productores para autoconsumo y a quienes reciben ingresos monetarios.

Por último, la idea de las *necesidades fundamentales* señala el *carácter social* de estas necesidades, incluyendo en ellas, además del acceso a la salud, la educación, la salubridad básica, etc., la participación en la vida económica y en la vida política del país, e incluso otros derechos fundamentales, entre los cuales tiende a considerarse el derecho a una situación de igualdad razonable ante otros grupos sociales. Rebasando de esta manera cierta limitación sugerida por la idea de pobreza, entendida como la carencia de bienes y servicios que pueden ser producidos por las personas (familias) para su propio uso o que pueden ser comprados con los ingresos que se reciben.

En último término, puede decirse que el objetivo de *satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes*, además de ser un fin en sí mismo, se considera como un camino más adecuado, más operativo y rápido para reducir la pobreza, para evaluar la mano de obra y movilizar más correctamente los recursos humanos, para proporcionar mayor economía de los escasos recursos, con mejores perspectivas de crecimiento económico a largo plazo.¹⁸¹

De este modo, no parece atrevido afirmar que han entrado definitivamente en crisis las tesis de que la desigualdad en la distribución del ingreso es una condición esencial para la obtención de altas tasas de ahorro y elevados ritmos de crecimiento económico, tesis legitimadoras de las estrategias basadas en el principio de *crecer primero y distribuir después*. La mayoría de los autores convendrá ahora con Raúl Prebisch en que, al contrario de lo ocurrido durante las revoluciones industriales de los actuales países capitalistas desarrollados (donde la formación neta de capital vino primero y la redistribución del ingreso sólo vino más tarde), "en los países de América Latina [y en los países subdesarrollados en general] los dos problemas tienen que ser encarados y resueltos simultáneamente".¹⁸²

Para unos, porque ésta será la actitud más correcta dentro de una estrategia eficaz de desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes masas; para otros, porque los hombres no pueden vivir sólo de tasas de crecimiento del PNB, sobre todo porque el *después* de la estrategia de "crecer primero y distribuir después" parece no llegar nunca; para otros, finalmente, porque la realidad comienza a volverse intolerable para los millones de explotados y, por eso mismo, peligrosa en el plano político, "sobre todo —confiesa Raúl Prebisch— con el modelo soviético de desarrollo permanentemente y para siempre ante nuestra vista".

En general, sin embargo, los autores destacan la incapacidad de las políticas tradicionales de redistribución del ingreso para resolver los problemas de los países subdesarrollados. Además, los ricos son muy pocos y los pobres son casi todos, creciendo su número a un ritmo mucho mayor que

el de los ricos; por lo tanto, para que los pobres mejoren un poco, los ricos tendrán que perder mucho. Por ello, además, se resistirán los ricos a tales políticas, que tampoco agradan a los diversos centros de poder económico y político cuyos intereses están muy ligados a los modelos de industrialización orientados a la satisfacción del consumo (estimulado) de los ricos, sobre la base de una severa concentración del ingreso y de la exclusión de la mayoría de la población de los frutos del crecimiento y del progreso técnico.

La persecución de objetivos relacionados con la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, con la erradicación de la pobreza, con la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, se integra en estrategias alternativas de desarrollo que interfieren, en mayor o menor medida, con el propio concepto del desarrollo y sus objetivos (cómo, qué y para quién producir) y que afectan —unas más que otras— a las estructuras condicionantes de la distribución original del ingreso (las estructuras de la propiedad, las relaciones de producción, las estructuras sociales, las estructuras del poder político).

Por regla general, los defensores de tales estrategias señalan la necesidad de ciertas alteraciones a nivel del poder político, a partir del reconocimiento de que lo que se haga —así sean meras reformas— afectará intereses numerosos y poderosos que sólo serán vencidos por un poder político que disponga de la fuerza de un amplio apoyo popular. Finalmente, es posible que el problema de la distribución del ingreso sea más un problema de poder que un problema de economía.

Creemos que I. Adelman y C. Morris tienen razón cuando sostienen que "los únicos instrumentos de política que ofrecen alguna esperanza de mejoras significativas en el patrón de vida de los pobres exigen una reorientación básica de la estrategia de desarrollo", y cuando afirman que "la única estrategia aceptable en los decenios futuros es el desarrollo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin nuevas instituciones y políticas específicamente orientadas a mejorar la suerte de los pobres, no hay alternativa realista de justicia social en el mundo subdesarrollado de nuestro tiempo".¹⁸³

Lo que resta saber —sin duda la gran interrogante de nuestro tiempo, el momento del "capitalismo y socialismo en un solo mundo"— es si *ese desarrollo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo* podrá ocurrir en el marco del desarrollo capitalista. Nosotros creemos que la vía socialista permite la movilización más eficaz de los recursos disponibles para la consecución de los objetivos enunciados, garantizando una distribución más igualitaria de los sacrificios y los beneficios. Como Teixeira Ribeiro, creemos que "el socialismo realizado ha demostrado que es una técnica eficiente para el desarrollo de los países pobres".

NOTAS

¹ El debate que siguió —escribe F. Cardoso [7], pp. 9-10— “demostró tanto la seriedad y el compromiso social de los economistas críticos como la escasa credibilidad de los justificadores tecnocráticos del *statu quo* que insisten en tratar de hacer creer a la opinión pública que la ‘ciencia’, con el esoterismo de su lenguaje y de sus técnicas de base matemática, apunta siempre en favor de los ricos y de quienes todo transforman en justificación de gobiernos eventuales y del orden dominante”.

² Véase A. Fishlow [1].

³ Véase C. Furtado [11].

⁴ J. Leite Lopes observa que el trabajo —presentado por A. Fishlow en la reunión anual de la *American Economic Association*, realizada en Nueva Orleans en diciembre de 1971— sirvió de apoyo a una intervención de MacNamara (entonces presidente del Banco Mundial) en la reunión de la CNUCED (Santiago de Chile, abril de 1972), en la que se criticaban los resultados obtenidos por Brasil en el campo de la distribución del ingreso. Un resumen del estudio de Fishlow se publicaría en el *Journal do Brasil* (23 de abril de 1972), incluso antes de su edición en *The American Economic Review*. Afectado por las consecuencias de las conclusiones de Albert Fishlow, el gobierno brasileño multiplicó sus declaraciones y encomendó a Carlos Langoni un estudio que pudiera anular o neutralizar las implicaciones políticas del trabajo de Fishlow y de otros autores (los esfuerzos de Langoni culminaron con la publicación, en 1973, de un libro sobre este discutido asunto. Véase C. Langoni.)

⁵ Véase A. Fishlow [1], pp. 400-402.

⁶ Mencionaremos entre ellos los trabajos de Th. Morgan [1] y [2]; S. Kuznets [1], [2] y [3]; H. T. Oshima [1] y [2], e I. G. Kravis.

⁷ Puede tenerse una idea de la controversia surgida en Brasil durante los primeros años de la década de los setenta en los trabajos publicados por Tolipan y Tinelli. Un conjunto de estudios recientes sobre problemas de crecimiento y distribución en Brasil, patrocinados por el Banco Mundial, aparece en Taylor y otros (estudios de Lance Taylor, Edmar Bacha, Eliana Cardoso; Lance Taylor, Eliana Cardoso, Frank Lysy; Lance Taylor, Edmar Bacha; y Lance Taylor).

En A. Foxley [2] se incluyen estudios de varios autores acerca de la problemática de la distribución del ingreso en nueve países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú, Puerto Rico y Venezuela).

El estudio de una estrategia de redistribución del ingreso con crecimiento económico es objeto de un trabajo conjunto del Banco Mundial y el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, publicado en 1974 (véase Chenery, y otros).

G. Fields [2] presenta un análisis de las diversas perspectivas con las que se ha enfrentado la relación existente entre el desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad distributiva.

Puede verse en Ferguson y Nell y en G. Sahota una sinopsis de las teorías de la distribución del ingreso (para un análisis de las teorías de la distribución del ingreso desde una perspectiva marxista, véase M. Dobb). W. Cline [1] nos ofrece una visión panorámica de la bibliografía específicamente relativa a las relaciones entre la distribución del ingreso y el desarrollo económico. En 1983 se publicó una antología de varios textos, traducidos al portugués, sobre la problemática del desarrollo económico y la repartición del ingreso, organizada y prologada por Manuela Silva [2].

⁸ Véanse Morley y Williamson.

⁹ Véase G. Fields [1].

¹⁰ Véase A. Fishlow [1], pp. 391-392 y 399. A pesar de concluir que la concentración del ingreso es menor en la agricultura que en las actividades no agrícolas durante 1970 —lo que invertiría las posiciones de 1960—, A. Fishlow considera que ello no puede tomarse como señal de un mayor bienestar en las zonas rurales. En el mismo sentido se inclinan las conclusiones de R. Hoffmann y J. C. Duarte (véase J. Duarte, y otros, p. 43). De acuerdo con estos autores, el grado de concentración del ingreso creció más en el sector urbano (de 0.46 a 0.56) que en el primario (de 0.43 a 0.49), y el crecimiento fue aún mayor en la región sur más

industrializada (de 0.39 a 0.54) que en el Nordeste (de 0.550 a 0.554). En las regiones industrializadas, la represión sindical y política, el garrote salarial y la difusión de las situaciones de monopolio son factores relevantes en la explicación del tipo de distribución del ingreso observado. Por lo que se refiere a las zonas rurales, las tasas de crecimiento del producto en el sector primario (considerablemente menores que las observadas en el sector urbano) han ocurrido sin alteraciones significativas de los patrones de la acumulación, los patrones técnicos y la estructura de la tenencia de la tierra, al mismo tiempo que se ha observado una fuerte migración de la mano de obra rural hacia las ciudades, factores que ayudan a explicar la estabilidad del patrón distributivo.

¹¹ Los resultados de estos estudios pueden resumirse en los cuadros I (R. Hoffmann y J. C. Duarte) y II (C. Langoni). A pesar de la diferencia de la metodología adoptada por los autores, los dos estudios concluyen que el coeficiente de Gini aumentó entre 1960 y 1970 (de 0.49 a 0.57, según Hoffmann y Duarte; de 0.50 a 0.57, según C. Langoni).

CUADRO I. Distribución del ingreso: población (activa y no activa)

Porcentaje de la población	Porcentaje del ingreso		Aumento del ingreso medio (%)
	1960	1970	
50-	17.69	13.74	1
10	7.49	6.25	8
10	9.03	7.20	3
10	11.31	9.63	10
10	15.61	14.83	23
10+	38.87	48.35	61
5+	27.35	36.25	72

FUENTE: J. Duarte, y otros, p. 42.

CUADRO II. Distribución del ingreso: población activa remunerada

Porcentaje de la población	Porcentaje del ingreso		Aumento del ingreso medio (%)
	1960	1970	
10 -	1.17	1.11	28.0
10	2.32	2.05	20.8
10	3.42	2.97	18.3
10	4.65	3.88	14.6
10	6.15	4.90	9.5
10	7.66	5.91	6.3
10	9.41	7.37	7.7
10	10.85	9.57	20.7
10	14.69	14.45	34.8
10+	39.66	47.79	66.9
5+	27.69	34.86	75.4

FUENTE: C. Langoni, p. 64.

Aunque no son directamente comparables porque abarcan universos diferentes, los dos cuadros revelan que, de 1960 a 1970, 90% de la población vio empeorar su posición relativa, recibiendo un porcentaje menor del ingreso nacional, en favor del 10% más rico, el que en

1970 recibía cerca de 48% del ingreso nacional, obteniendo un aumento cercano a 65% de su ingreso real medio entre 1960 y 1970 (y de ese 10%, el 5% más rico se benefició aún en mucho mayor medida que el 5% siguiente).

12 Como ocurre normalmente, la penetración del capitalismo en la agricultura, en especial a partir de los años sesenta, se vio acompañada de la creciente proletarianización de las poblaciones rurales. Durante el periodo de predominio de la agricultura de subsistencia, la (abundante) propiedad de la tierra permite que los propietarios aseguren el concurso de la mano de obra (escasa en relación con la cantidad de tierra disponible) mediante la cesión del uso de una parte de la tierra a los trabajadores que no tienen ninguna, a cambio de sus servicios gratuitos o mal remunerados en las *haciendas* del propietario. En la agricultura capitalista (practicada en áreas privilegiadas desde el punto de vista de la fertilidad de los suelos y/o del acceso a los mercados consumidores), la escasez (relativa) de tierras tiende a superar la escasez de mano de obra, lo que irá siendo más notorio a medida que la agricultura se va mecanizando. De esta manera, la tierra es utilizada por completo por el empresario capitalista en la producción de mercancías destinadas al mercado. Entonces, los salarios monetarios tienen que cubrir todas las necesidades de los trabajadores y sus familias; es decir, deben asegurar por sí solos la conservación y la reproducción de la fuerza de trabajo. Véase P. Singer [7], pp. 83-84.

13 Véanse Bacha y Taylor [2], p. 277, y A. Fishlow [6], p. 250.

14 Véase A. Fishlow [6], pp. 250 y ss., y Ahluwalia, y otros, pp. 242-243.

15 Véanse Bacha y Taylor [2], p. 276, y A. Fishlow [6], pp. 250-251. Aunque la exclusión pura y simple de los individuos de ingreso monetario igual a cero no sea la solución ideal, parece ser la única solución sensata cuando no existen datos seguros acerca del ingreso no monetario. Y Albert Fishlow demostró que, eliminando los *zero-income workers* tanto en 1960 como en 1970, se llega a resultados contrarios a los presentados por Gary Fields: el porcentaje del ingreso correspondiente al 35.9% de la población activa que recibe ingresos y que son considerados como *pobres* baja de 8.9 a 8% entre 1960 y 1970, mientras que la tasa de crecimiento del ingreso absoluto de quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza es, en el mismo periodo, igual a 19%, bastante inferior a la tasa media de 32% de crecimiento del ingreso medio global.

16 Véanse Beckerman y Coes, pp. 246-247, y A. Fishlow [6], pp. 253-254. Adoptando como línea de pobreza en 1960 el ingreso monetario mensual mínimo de 3.3 cruzeiros nuevos (cerca de 10% por debajo del salario mínimo rural en el Nordeste en 1960), Albert Fishlow estima que el límite de la pobreza debería fijarse, para 1970, en 126.3 cruzeiros nuevos por mes, si se adoptara como deflactor el índice del costo de la vida en São Paulo; el límite de la pobreza sería de 120.4 cruzeiros nuevos si el deflactor fuese el índice del costo de la vida en Guanabara; de 106.3 cruzeiros nuevos si se utilizara el índice de precios al mayoreo, y de 114.8 cruzeiros nuevos, con base en el deflactor implícito del PIB.

17 Véanse Ahluwalia, y otros, p. 242, y A. Fishlow [6], p. 253.

18 Además, estos resultados son cuestionados por Beckerman y Coes, quienes demuestran que la simple utilización de un deflactor más ajustado a la realidad, adoptando la metodología de G. Fields, lleva a la conclusión de que los *pobres* representaban 37.3% de la población activa en 1970, contra 37% en 1960.

19 Véase C. Langoni, p. 64.

20 Véase una exposición de estos cálculos en Bacha y Taylor [2], pp. 277-278, y los cuadros presentados por G. Fields [1], p. 571.

21 La inconsistencia del mejoramiento en el nivel absoluto del ingreso de los *pobres* es uno de los argumentos esgrimidos por ciertos apologistas de la dictadura militar, preocupados por "justificar" la concentración del ingreso que no pueden negar. J. Kingston y L. Kingston, por ejemplo, apoyándose en la tesis de que aumenta la desigualdad del ingreso o disminuye el ingreso medio de la clase más pobre, colocan el asunto en términos de un dilema (o concentración o bajo rendimiento medio). Invocando como objetivo la elevación del ingreso de los que ahora son *pobres* para que mañana dejen de serlo, optan por la concentración del ingreso, pues sólo aumentando el ingreso medio se acentúa la desigualdad de los consumos suarios y del ahorro, lo que constituye la condición necesaria para el progreso social (para los que eventualmente se quejen, los autores invocan la máxima que atribuyen a Roberto Campos en el sentido de que "no se puede lograr el desarrollo a ritmo de zamba" ...)

22 Véanse Bacha y Taylor [2], pp. 285-286, y también la nota 171 del capítulo V de esta obra.

23 Véase A. Fernandes [2], p. 266. Tomando en cuenta el salario mínimo de São Paulo, las organizaciones sindicales calculan que el número de horas de trabajo necesarias para que un trabajador adquiera la ración alimenticia mínima "oficial" (constancia de un diploma legal de 1938) fue aumentando de continuo durante el periodo del *milagro brasileño*: diciembre de 1965 = 87h 20 min; diciembre de 1971 = 113h 26 min; diciembre de 1972 = 132h 05 min; diciembre de 1973 = 158h 42 min; diciembre de 1974 = 157h 59 min (véanse Mattos y Carvalho, pp. 29-31. Pueden verse indicaciones en el mismo sentido en J. Quartim, pp. 869; F. Oliveira, p. 460, y J. Serra [1], pp. 260 y 268).

La realidad no cambió significativamente durante la década de los setenta, de acuerdo con las indicaciones del cuadro siguiente, tomado de A. R. Soares, p. 16:

Tiempo que debe trabajar el asalariado para comprar la ración esencial, sobre la base del salario mínimo

Ciudad de São Paulo			
Periodo	Horas necesarias	Índice	Porcentaje del salario mínimo
Diciembre de 1970	103h 19min	100	43
Diciembre de 1971	113h 25min	110	47
Diciembre de 1972	132h 05min	128	55
Diciembre de 1973	158h 42min	154	66
Diciembre de 1974	157h 59min	153	66
Diciembre de 1975	154h 18min	149	64
Diciembre de 1976	150h 00min	145	63
Diciembre de 1977	140h 56min	136	59
Diciembre de 1978	144h 47min	140	60
Diciembre de 1979	144h 26min	140	60
Enero de 1980	152h 49min	148	64
Febrero de 1980	153h 04min	148	64

Ración esencial y cantidad mínima de alimentos indispensables para que un trabajador pueda vivir (Decreto Ley núm. 399, 30 de abril de 1938).

Ciudad de Porto Alegre			
Periodo	Horas necesarias	Índice	Porcentaje del salario mínimo
Diciembre de 1970	112h 07min	100	47
Diciembre de 1971	113h 52min	102	47
Diciembre de 1972	122h 50min	110	51
Diciembre de 1973	147h 36min	132	62
Diciembre de 1974	134h 34min	120	56
Diciembre de 1975	133h 49min	119	56
Diciembre de 1976	129h 43min	115	54
Diciembre de 1977	131h 11min	117	55
Diciembre de 1978	134h 25min	120	56
Diciembre de 1979	140h 02min	125	58
Enero de 1980	157h 29min	140	66
Febrero de 1980	157h 39min	141	66

²⁴ Véase Ahluwalia, y otros, p. 242.

²⁵ Véase G. Fields [3].

²⁶ Además, la realidad de los países subdesarrollados parece demostrar que el agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso y el aumento del número de personas incluidas en niveles bajos de pobreza (así como el número de subempleados y desempleados) se han observado en la generalidad de los "países en vías de desarrollo", incluso en los que están creciendo de acuerdo con los objetivos definidos por las Naciones Unidas: tasas de crecimiento de 5% anual o más (véase G. Ranis [6], p. 558).

²⁷ En efecto, el ingreso atribuido al "jefe de familia" o a otros miembros de la familia refleja el ingreso obtenido por la fuerza de trabajo no remunerada. Por lo que toca a las familias que aparecen sin ingreso monetario declarado (porque lo reciben en especie o porque dependen de transferencias de otros, o no reciben temporalmente ningún ingreso) pueden incluirse sin gran margen de duda en el número de las familias pobres (véase A. Fishlow [6], p. 251).

²⁸ Con base en el deflactor utilizado por G. Fields, Albert Fishlow demuestra que el ingreso medio de las familias aumentó 25% entre 1960 y 1970, pero con un aumento de sólo 8% para el ingreso medio de las familias pobres y de 27% para el de las familias no pobres (G. Fields [3], apuntaba un aumento cercano a 60% del ingreso medio de los pobres, contra un aumento cercano a 25% para los no pobres). Utilizando el deflactor con base en el cual fijó en 125 cruzeiros nuevos por mes el ingreso real correspondiente, en 1970, al ingreso mensual de 3.3 cruzeiros nuevos en 1960, las conclusiones de Fishlow son más dramáticas aún: un aumento de 6% del ingreso de las familias no pobres y una disminución de 0.6% del ingreso de las familias pobres (como es natural, los resultados serían peores aun si se utilizaran para los grupos sociales de ingresos más bajos, como pretenden los sindicatos, un deflactor todavía más elevado que el índice global del costo de la vida). Véase A. Fishlow [6], p. 254.

²⁹ Distribuyendo las familias por estratos de ingresos, se obtienen los siguientes resultados:

	Porcentaje de ingreso	
	1960	1970
10 +	43.6	46.2
10	17.0	17.9
10	11.0	10.6
10	8.1	7.5
10	6.0	5.5
10	4.9	4.3
10	3.8	3.3
10	2.9	2.4
10	2.2	1.7
10 -	0.5	0.65

El porcentaje del ingreso recibido por el 40% más pobre de las familias brasileñas pasó así de 9.4% en 1960 a 8.05% en 1970; la parte del 20% más rico pasó de 60.6 a 64.1% (véase A. Fishlow [6], pp. 252-253).

³⁰ Aunque en ciertos casos ocurra un desvío de recursos hacia consumos superfluos o hacia las inversiones en el extranjero, en perjuicio de la formación del ahorro interno —argumenta D. Lim, pp. 359-360—, no se podría provocar la formación de un ahorro interno en los países muy pobres, sin la (preservación o promoción de la) desigualdad del ingreso. De esta manera, los defensores de esta tesis parten del supuesto de que la desigualdad significa la concentración del ahorro en el grupo de los empresarios y de que estos tienen una propensión al ahorro mayor que la de los trabajadores y la de otros grupos de propietarios que no son empresarios (véase H. Houthakker, pp. 216-217).

El mismo orden de consideraciones "explicaría", según otros autores, que los países subdesarrollados que quieren mantenerse en el marco del "régimen liberal" en el plano económico

sólo puedan alcanzar tasas razonables de crecimiento económico si consiguen mantener niveles muy elevados de desigualdad social, ya que no pueden disponer de ciertos mecanismos de ahorro forzado que sólo pueden implantarse en los países con un nivel medio de ingreso relativamente alto.

Los países subdesarrollados que pretendan un tipo de crecimiento capaz de garantizar cierta igualdad del ingreso sólo lo pueden conseguir por medio de regímenes de tipo colectivista, con economías centralizadas y planificadas. Esto mismo justificaría la atracción ejercida por los sistemas económicos de tipo socialista sobre los países subdesarrollados, donde por lo general se atribuye gran importancia a la igualdad social (en este sentido véase Ph. Robert, p. 369).

³¹ Los autores atribuyen otras ventajas a la distribución desigual del ingreso además de la mencionada en el texto, las que podemos resumir de este modo siguiendo a A. Pinto [12], pp. 207-208: contribuiría a superar la "atomización" de las economías adolescentes y facilitaría la absorción de la tecnología moderna, en la medida en que promueve la concentración de los recursos; facilitaría la detección y captación de recursos por parte del Estado; permitiría la formación de una élite social, promoviendo el surgimiento de "talentos estratégicos" (técnicos, empresarios, etc.); aceleraría el desarrollo de las estructuras productivas por acción de la demanda diversificada inherente a ese patrón distributivo; en ciertas condiciones, y dada determinada constelación de recursos disponibles, la distribución desigual puede ser el único medio para asegurar el pleno empleo (o un empleo mayor) de los recursos disponibles, en particular el de la mano de obra, que podrá emplearse al servicio de los muy ricos (es la vieja idea malthusiana de que es el lujo y hasta el despilfarro de los ricos el que asegura la sobrevivencia de los pobres).

³² Véanse Simonsen y Campos, pp. 9-10.

³³ Véase C. Langoni, p. 78. También Simonsen y Campos, p. 184, censuran la "ligereza analítica" que "consiste en considerar a priori que la actual política económica continuará acentuando las desigualdades del ingreso, y que éstas tienen como origen principal la política salarial que se viene implantando desde 1964".

³⁴ También por lo que se refiere a los países capitalistas industrializados, cierta corriente de pensamiento (donde se integran los monetaristas de inspiración friedmaniana y los neoliberales en general) se inclina ahora, sin embargo, por atribuir a la mayor igualdad del ingreso que se viene observando en esos países un papel importante en la explicación de la inflación y la estancación que vienen caracterizando negativamente a las economías de estos países (véase una síntesis de esta corriente en Ph. Robert, pp. 332 y ss.)

³⁵ La cita de M. H. Simonsen ha sido tomada de J. Serra [4], p. 264; la de Delfim Netto, del prefacio al libro de C. Langoni.

³⁶ La lógica de tal "filosofía" implica a veces otro tipo de conclusiones. En las condiciones actuales —argumentan algunos—, con el aumento de la población urbana y el desarrollo de los medios de comunicación en masa, el "consumo moderno", determinado por los patrones de la sociedad de consumo, tiende a provocar en la gran masa de la población de los países pobres ciertos deseos y necesidades de consumo, resultantes del efecto de imitación, que no pueden ser satisfechos sin comprometer el ritmo del crecimiento económico. De ahí deriva la inevitabilidad (o la deseabilidad) de la implantación de regímenes autoritarios en esos países, como el único medio de frenar tales deseos intempestivos y preservar (o promover) las condiciones indispensables para la racionalidad del proceso de crecimiento, permitiendo que primero se haga el pastel que más tarde se repartirá en beneficio (también) de quienes ahora son reprimidos (para salvaguardar su propio bienestar futuro).

Por lo que se refiere a Portugal, puede decirse que el "régimen autoritario" vigente durante el periodo de desarrollo industrial transcurrido entre 1950 y 1974 adoptó claramente la "filosofía" de que *crecer es concentrar*, confiando en que con el crecimiento del PNB —y sólo por esta vía— los frutos de ese crecimiento acabarán por llegar a todos y las desigualdades tenderán a reducirse.

La estrategia de los planes de desarrollo puede definirse usando esta síntesis de Correia de Oliveira, ministro de Economía de Salazar: "Deseosos de asegurar a la industria naciente un gran margen de beneficio (...), basamos el desarrollo industrial en los salarios bajos, éstos en una alimentación barata, y aquella en la fijación y el congelamiento, durante largos periodos, de precios para los productos agrícolas que, mantenidos a través del tiempo, desalentaron la inversión en este sector" (véase el *Diario de Lisboa*, 11 de agosto de 1966). Aquella "filosofía",

esta estrategia y la política económica y social adoptada para llevarlas a la práctica se traducirán no sólo en grandes (y crecientes) desigualdades en relación con la distribución del ingreso, sino también en la preservación de casi un tercio de las familias portuguesas —y de una parte (bastante) mayor de la población— por debajo de una línea de pobreza definida con base en un ingreso de satisfacción de necesidades básicas, estimado en 42 300 dólares por año, a precios de 1973, para una familia media de 2.7 personas (véanse mayores detalles en Manuela Silva [1]).

³⁷ Véase B. Higgins [1], p. 85.

³⁸ Véase W. A. Lewis [1], pp. 416-417. S. Kuznets [1], p. 23, sostiene una concepción idéntica: "En los países subdesarrollados, sólo puede ahorrar el 3 o 5% más rico de quienes ocupan la cima de la pirámide de ingresos."

³⁹ W. A. Lewis [4], p. 39, cita algunos datos estadísticos relacionados con Japón (añadiendo que existen datos semejantes para Estados Unidos y algunos países subdesarrollados) que ilustrarían una más elevada propensión marginal al ahorro por parte de los receptores de beneficios (en 1961, las sociedades anónimas habrían ahorrado 41.5% de sus ingresos, mientras que las empresas que no son sociedades anónimas ahorraban 18.4%, los perceptores de ingresos del trabajo ahorraban 14.4% y los agricultores 13.6 por ciento).

Las razones que suelen invocarse para justificar este comportamiento podrían resumirse de este modo: los empresarios ahorran más que quienes no son empresarios porque deben mantener su acervo de capital depreciable; porque prefieren las fuentes de financiamiento interno frente a las de financiamiento externo; porque tienen mejor información acerca de las oportunidades de inversión; porque pueden invertir directamente sus ahorros (véanse S. Houthakker, p. 217 y D. Lim, p. 360).

⁴⁰ Véase Stewart y Streeten [1], p. 161.

⁴¹ Véase W. Cline [1], p. 373, y Ch. Wright, p. 50, nota 3, donde aparecen otras citas bibliográficas.

⁴² Véase la bibliografía citada en este sentido por P. Pashardes, p. 243, nota 1.

Hace cerca de 20 años, V. K. Rao ya cuestionaba la tesis (presupuesta en los razonamientos del tipo del *círculo vicioso de la pobreza*) de que los países subdesarrollados, debido a que tienen un bajo ingreso per cápita, no podrán obtener un excedente disponible para alimentar el crecimiento económico. Si no existiese ese excedente, incluso en las sociedades preindustriales, no habría sido posible la construcción de grandiosos monumentos, templos, mausoleos, obras de riego, edificaciones militares, palacios y jardines, etc. El hecho de que ese excedente no haya conducido a un desarrollo económico *self-generating* se debería a su utilización improductiva desde el punto de vista económico. No basta la formación del ahorro, sino que debe haber disposición para invertir y capacidad para desarrollar la actividad empresarial, ya sea por parte de los individuos o por parte de las empresas o el gobierno. Pero en muchos países subdesarrollados se observa que "el patrón normal de la distribución del ingreso no estimula el ahorro ni el espíritu de empresa, de modo que no promueve el crecimiento económico", precisamente porque hay una gran desigualdad en la distribución del ingreso y las clases que se apropian del excedente no lo utilizan en inversiones productivas sino en consumos de lujo y en gastos de prestigio (véase V. K. Rao [3], pp. 308-310).

⁴³ El principal estudio de William Cline lleva el título de *Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases*, Nueva York, 1972 (véase una síntesis en W. Cline [1], pp. 373-374).

Un estudio de David Lim, realizado a partir de una publicación del Banco Mundial con datos relativos al porcentaje del ingreso nacional que correspondía en 1976 al 20% más pobre y al 5% más rico en un conjunto de 12 países desarrollados y 52 países subdesarrollados, trató de probar la hipótesis de que el ahorro aumenta con la desigualdad en la distribución del ingreso. Aun cuando el autor tiende a aceptar la tesis de que sólo la distribución desigual del ingreso puede permitir en los países pobres la formación de un excedente utilizable en la inversión, su estudio concluyó que no podían obtenerse resultados claros acerca de la corrección de la hipótesis inicial, señalando los grandes riesgos de la generalización a partir de un caso particular en que se aplique la hipótesis (véase D. Lim, pp. 359-364).

⁴⁴ Véase A. Pinto [12], p. 208.

⁴⁵ Véase R. Prebisch [3], p. 20 y ss. (Compárese lo dicho antes, pp. 122 y ss.)

⁴⁶ Véase CEPAL [4], p. XLVII, y [10], p. 23.

⁴⁷ No reiniciaremos aquí el análisis de las tesis del estancamiento y la crítica respectiva (véase antes, pp. 289 y ss.) En un artículo publicado en 1969, W. Baer y A. Maneschi sostienen que la concentración del ingreso puede ser saludable en el periodo inicial de la industrialización de un país en desarrollo, en el cual deberá otorgarse la prioridad a la acumulación del capital. Cuando empieza a observarse la existencia de capacidad ociosa (como resultado de ciertos aspectos estructurales del modelo de industrialización adoptado, que se traducen en deficiencias de la demanda), los autores sostienen que debería otorgarse la prioridad a la redistribución del ingreso, con el fin de generar una demanda que justifique la capacidad de producción instalada y alimente la expansión continua de la actividad económica (véanse Baer y Maneschi). Ésta sería la solución para evitar (o superar) el estancamiento económico en que caerían las economías socialmente *excluyentes*, caracterizadas por una acentuada concentración del ingreso.

También en un trabajo de 1969, F. Pádua Lopes hablaba de la *trampa estructural* para caracterizar la situación de la economía brasileña: "el monto de los beneficios no basta para absorber la oferta de bienes de lujo, mientras que la oferta de bienes básicos es insuficiente" (véase F. Lopes [1], p. 72). En estas condiciones, ante la reducción de la inversión en los sectores "dinámicos" de la economía y la baja elasticidad de la oferta de productos esenciales, se recuperaría el equilibrio por medio de la preservación de un gran margen de capacidad ociosa y de la reducción del empleo, con inhibición de la inversión y estancamiento económico.

⁴⁸ Véase V. K. Rao [3], pp. 310-313.

⁴⁹ Véase W. Cline [1], pp. 374-376, donde aparecen mayores indicaciones bibliográficas.

Algunos autores incluyen entre los beneficios derivados de una distribución más igualitaria del ingreso la reducción de las tasas del crecimiento demográfico (un fenómeno que por lo general acompaña al mejoramiento de la situación alimenticia y del nivel de vida de los habitantes), permitiendo así la elevación del ingreso per cápita con el mismo ritmo de crecimiento del PNB.

⁵⁰ Muy en especial, C. Furtado [4].

⁵¹ Además de que siempre podría decirse, con E. Bacha [2], p. 71, que "no está nada claro que una situación de mayor tasa de crecimiento y mayor consumo proporcional de los ricos sea preferible a priori a una situación de menor tasa de crecimiento y mayor consumo proporcional de los pobres" (una cuestión que cobra mayor relevancia cuando muchos de estos pobres se encuentran debajo del propio límite de la sobrevivencia física, sujetos —los sobrevivientes y sus descendientes (...)— a sufrir amputaciones en sus propias facultades intelectuales, como resultado del hambre).

⁵² El aumento en la capacidad productiva interna se ve aún más afectado cuando se utiliza una parte considerable de las divisas disponibles en la importación directa de bienes de consumo de lujo, el pago de dispendiosos viajes turísticos al extranjero, etcétera.

⁵³ Véanse F. Lopes [3], A. Figueroa, Morley y Williamson, Morley y Smith [3], además del estudio de William Cline mencionado en la nota 43 de este capítulo.

Un estudio semejante fue llevado a cabo por la Comisión de Planeación de India para preparar el V Plan Quinquenal (1974-1978). El objetivo político señalado fue la elevación del estrato del 30% más pobre a un determinado nivel de consumo mínimo en 1978 (lo que habría significado un aumento medio per cápita de los integrantes de este estrato, hacia el final del periodo del Plan). Por lo tanto, sería necesario aplicar un conjunto de medidas redistributivas —en particular, el aumento de los impuestos indirectos sobre los bienes suntuarios— que hicieran bajar 3% el consumo medio per cápita del 30% más rico (el cual aumentaría su consumo 16%, en ausencia de cualquier política redistributiva).

Se estimó que una redistribución del ingreso de esta magnitud no afectaría la tasa de crecimiento del PNB (5.5% anual), siendo cierto que una restructuración del consumo ayudaría a aumentar el crecimiento de 22 de los 26 sectores industriales (exactamente los que producirían los bienes que los pobres consumirían en mayor cantidad). Se calculó que la demanda de cereales y textiles aumentaría en forma considerable y que la de bienes de consumo duraderos disminuiría, así como la demanda de bienes importados.

Para cualquier duda en relación con la capacidad de imponer políticamente tal programa y la capacidad de respuesta de la producción interna, en especial en lo que se refiere a la producción de cereales y otros productos alimentarios, véase Chenery, y otros, pp. 240-241.

induciría efectos favorables desde el punto de vista del empleo y de la balanza de pagos, gracias a las modificaciones que provocaría en la composición de la demanda de bienes de consumo (aumentando la demanda de bienes de consumo menos intensivos en capital, en gran parte producidos en el propio país y con un componente importado bastante más pequeño en el caso de los bienes de lujo).

⁵⁴ En efecto, algunos autores como J. Wells [1] y V. Tokman [1] dudan de que los patrones de consumo de los ricos y de los pobres sean tan distintos, como suele creerse, de modo que la distribución del ingreso en favor de estos últimos quizá no se traduciría en un cambio tan radical de la estructura de la demanda como presupone el razonamiento del texto. Por otra parte, tanto V. Tokman como W. Cline dudan que sea muy acentuada la diferencia de los procesos productivos utilizados en las industrias productoras de bienes-salarios y en las industrias productoras de bienes de lujo, en cuanto a la intensidad del capital y al coeficiente de importación. Es por ello que quizá no sean muy significativas las consecuencias positivas del *import effect* y del *factor use effect* que se suponen asociados a la redistribución del ingreso y de los consumos. Específicamente por lo que se refiere al aumento del empleo industrial que pueda derivar de tal redistribución, V. Tokman considera indispensable que las medidas de redistribución del ingreso se complementen con una política tendiente a orientar la demanda de quienes se benefician con ellas hacia los bienes producidos en industrias que utilicen técnicas más intensivas en mano de obra (véanse V. Tokman [1] y W. Cline [1], pp. 378-379 y 395).

A partir de un modelo elaborado para Chile, A. Foxley concluyó, después de ponderar los efectos parciales generados en los diversos sectores de actividad por una política que se tradujera en una redistribución del consumo en sentido idéntico al mencionado en el texto, que los efectos globales sobre la tasa de crecimiento probablemente serían negativos, aunque de poco significado. Sin embargo, por lo que se refiere a los efectos sobre el empleo, el autor concluye que serían positivos en gran medida (véase A. Foxley [4]).

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, A. Fishlow [1], p. 402; W. A. Lewis [4], pp. 38-41; Lecaillon y Germidis [2], pp. 43-48; y Chenery, y otros, pp. 234-240.

⁵⁶ P. Pádua Lopes concluye que una distribución más igualitaria del ingreso provocaría el aumento de las tasas de crecimiento de la agricultura, del comercio y los servicios, y de varios sectores industriales productores de bienes de consumo corriente (textil, vestido y calzado, alimentos, bebidas y tabaco), llevando consigo la baja de la tasa de crecimiento de las llamadas "industrias dinámicas" (material de transporte, combustibles, hule y material eléctrico), de modo que no es de esperar ninguna reducción en la tasa global de crecimiento del PNB. Ésta podría aumentar incluso si el gobierno tomara algunas medidas para incrementar su propio ahorro (sobre todo en el campo de la política fiscal) y estimular el ahorro privado de las empresas (véase F. Lopes [3], pp. 220-226). Así, cae por tierra la tesis de quienes pretenden que fue el "dinamismo" de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos (y el "dinamismo" de las empresas multinacionales que controlan el sector), aunado a la desigual distribución del ingreso, lo que estaba detrás de las elevadas tasas de crecimiento del PNB registradas en Brasil a partir de 1967-1968.

⁵⁷ Véase antes, pp. 401-402.

⁵⁸ Y es evidente que este ahorro no proviene en su totalidad del 20% más rico de los brasileños. Basta recordar la gran difusión popular, a partir de 1968, de las libretas de ahorro, consideradas como el mayor instrumento de la movilización del ahorro en el mercado de capitales brasileño: en las grandes ciudades de Brasil se calcula que una de cada dos familias tiene una libreta de ahorro. Los datos estadísticos mencionados en el texto se han tomado de J. Wells [3], p. 21; W. Baer [6], pp. 56-57, y G. Jud, p. 67.

⁵⁹ Véase antes, nota 127 del capítulo II.

⁶⁰ En este sentido concluyen P. Singer [7], J. Serra [4], J. Wells [3], y W. Baer [6].

⁶¹ A pesar del bajísimo nivel de vida de la gran mayoría de la población, se calcula (véase la revista *Balanco Financeiro* 1978) que Brasil constituye el octavo mercado interno de consumo del mundo capitalista. Pero los consumidores brasileños tienen un índice de endeudamiento superior al observado en países mucho más ricos: por cada nueve cruzeiros de ingreso neto declarado, los brasileños muestran diez cruzeiros de deudas, alcanzando el endeudamiento personal el monto global de 142 millones de cruzeiros en 1977 (equivalente a 13.4% del endeudamiento personal de Estados Unidos, a pesar de que el ingreso per cápita de Brasil corresponde apenas a 10.2% del de Estados Unidos).

⁶² A. Pinto [4], p. 96, concluye: en los países de América Latina, "el 'financiamiento del consumo' pasa a tener tanta o mayor importancia que el 'financiamiento de la inversión'".

⁶³ Véase J. Serra [4], p. 267. "No se trata de una relación entre la desigualdad de las rentas y el crecimiento económico —escribe F. H. Cardoso en el prefacio a Tolipan y Tinelli, p. 10—, sino de una concentración en provecho de un estrato de la población, en función de cierto estilo de crecimiento económico basado prioritariamente en el consumo de minorías privilegiadas."

En su intervención ante el *Sexto Congreso Mundial de Economistas* (México, agosto de 1980), Raúl Prebisch recalcó que cada vez se vuelve más claro que la distribución desigual del ingreso ha promovido entre las minorías ricas las formas de consumo del "centro", alimentadas incluso a costa del desvío, hacia el financiamiento de las compras en bonos, de enormes sumas de medios financieros que así dejan de financiar la inversión productiva. Pero de aquí deriva un despilfarro considerable del potencial de acumulación de capital, ya sea en virtud del ahorro que no se hace, ya sea como resultado de la utilización inadecuada del ahorro disponible —dada la orientación imprimeada a las nuevas inversiones—, o ya sea porque una buena parte de las ganancias del progreso técnico se canaliza hacia el exterior por medio de las multinacionales. Y es a partir de esta deficiente acumulación del capital que podrá explicarse la incapacidad del sistema para absorber adecuadamente toda la mano de obra disponible, de donde deriva a su vez un agravamiento progresivo de la tendencia excluyente de tal modelo de crecimiento (véase R. Prebisch [7], p. 237).

⁶⁴ El ejemplo de Brasil demuestra así que a los (trabajadores) pobres se les impone, por vía directa o indirecta, una gran parte del ahorro interno (privándolos del consumo respectivo), el que va a revertir sustancialmente en beneficios de los (inversionistas) ricos, ya sea financiando sus consumos suntuarios, o financiando las inversiones efectuadas por ellos o por el Estado de acuerdo con los intereses del (gran) capital privado, inversiones que les proporcionarán beneficios cuantiosos y les asegurarán la reproducción del sistema y el agravamiento de las desigualdades. Y este ejemplo —dada la transparencia con la que resalta la falta de coincidencia entre quien ahorra (y paga el sacrificio de la abstención del consumo) y quien invierte (y recibe las ganancias de la inversión financiada a costa del sacrificio del consumo de otros)— ilustra con gran claridad lo inadecuado, en relación con la realidad de los países capitalistas, de la explicación del significado de las decisiones de ahorro-inversión elaborada con base en el comportamiento de Robinson Crusoe en su isla (o de cualquier otro individuo aislado de la sociedad), tratando de llegar a la conclusión de que el comportamiento de un empresario moderno es en esencia idéntico al de Robinson, cuando éste decide privarse del consumo en cierto momento, a fin de recoger en el futuro las ganancias de la inversión que hiciera a costa del sacrificio aceptado. En esta perspectiva, los problemas y las situaciones a que se enfrenta Robinson serán así los mismos que le depara la economía moderna.

El carácter falaz de la identificación de estas dos situaciones reside en que, en el caso de Robinson, estando aislado de toda comunidad, le competen las decisiones de consumir o ahorrar; y si decide privarse del consumo (ahorrando) para dedicarse a la producción de cualesquiera medios de producción (invirtiendo así el ahorro que aceptó hacer), es evidente que le pertenecerán los medios de producción que obtuviera, correspondiéndole también los beneficios resultantes en términos del aumento de la producción y de la reducción del tiempo de trabajo necesario.

Pero si quisiéramos considerar al hombre integrado a la sociedad, el paralelismo con la situación anterior apunta en el sentido de que, siendo la sociedad afectada por la decisión de consumir o ahorrar (recayendo sobre ella, como un todo, el sacrificio presente de la decisión de no consumir), a la sociedad como un todo (y no a algún individuo o grupo de individuos en particular) ha de corresponder la decisión sobre la inversión (cómo, dónde y para qué) y a ella ha de ser atribuida la propiedad de los bienes de producción obtenidos con la inversión hecha, debiendo pertenecerle de igual manera las ganancias futuras resultantes de la inversión realizada.

Se ve así que el ejemplo de Robinson sólo guarda un paralelismo con una economía socialista, basada en la propiedad colectiva de los medios de producción y en la planeación estatal imperativa de la economía. Sólo en este caso ocurre, como en el ejemplo de Robinson, la reunión en la misma entidad de las calidades de consumidor y de ahorrador-inversionista. En estas condiciones, la decisión de ahorrar tomada por los órganos estatales competentes en

nombre de la colectividad significa la ausencia de producción, en el presente, de determinados bienes de consumo. Se trata entonces de un sacrificio impuesto a la generación actual, que abarca a todos los individuos integrantes de la sociedad (y no sólo a las clases trabajadoras, como ocurre —y aconteció a través de la historia— en las sociedades de la economía capitalista), afectados en su nivel de vida, así como Robinson pasó un día sin comer cuando decidió producir su red de pesca. La decisión de utilizar el ahorro efectuado en la inversión, tomada por el órgano central de planeación, es enteramente paralela a la decisión de Robinson de producir la red de pesca: de la inversión efectuada se espera un aumento de la capacidad productiva, que proporcionará más bienes y un mejor nivel de vida para las generaciones futuras.

La Unión Soviética es tal vez el ejemplo más extremo de sacrificio del consumo de una generación, con el objetivo de canalizar los recursos hacia la inversión, concentrando los medios disponibles en áreas declaradas prioritarias. Sólo que aquí los sacrificios impuestos a toda una generación sirvieron para echar las bases del desarrollo económico y social de las generaciones futuras, mientras que los sacrificios que se vienen imponiendo a la gran mayoría de la población de Brasil y de otros países latinoamericanos sólo han servido para financiar una estructura productiva y las infraestructuras propicias para los consumos de lujo de la pequeña minoría dominante.

En las sociedades de economía capitalista no se aplica el paralelismo del ejemplo de Robinson en su isla, ni la lógica de su comportamiento puede explicar el significado del ahorro y de la inversión. La realidad de las economías capitalistas en relación con la cuestión abordada en esta nota sólo se comprende correctamente, en nuestra opinión, en el marco de la teoría marxista de la acumulación de capital, heredera del núcleo fundamental del pensamiento de la economía política ricardiana.

⁶⁵ Véase C. Furtado [15], pp. 70 y 93.

⁶⁶ Los problemas de formación de capital y de distribución del ingreso no se plantean hoy como durante el período de la Revolución Industrial en los actuales países capitalistas desarrollados. Todo depende de la adopción de una adecuada estrategia de desarrollo. Ésta es una posibilidad abierta a los países subdesarrollados por el desarrollo extraordinario de la ciencia y de la técnica, el que por primera vez en la historia —como escribe Raúl Prebisch (CEPAL [4], p. 260)— “hizo viable este concepto dinámico de la redistribución”.

⁶⁷ Véase J. Robinson [4], p. 65.

⁶⁸ La expresión de *Belindia* fue utilizada por Edmar Bacha en 1970 (véase E. Bacha [11]) y adoptada después en Bacha y Taylor [1].

Contra las tesis del estancamiento se invocaban también, a mediados de los setenta, las expectativas exageradamente optimistas —que el tiempo no confirmaría por completo— acerca de los resultados de la política de promoción de las exportaciones, de la que (también) se esperaba que pudiera garantizar la salida de los (eventuales) excedentes de productos industriales.

De la misma manera se argumentaba (véase E. Bacha [4], pp. 45-46) que, acompañando los sueldos del “personal superior” a la evolución de los beneficios y manteniéndose constante la tasa básica de los salarios, los ingresos del personal superior aumentarán a medida que aumentara la participación de los beneficios en el producto, creándose así automáticamente un mercado para los bienes de lujo. El dinamismo del modelo quedaría asegurado si se admite que los beneficios se ahorran y que el ahorro se invierte, lo que se espera que ocurra porque los inversionistas reaccionan con mayor vigor ante el aumento de la demanda de bienes de lujo que ante el aumento de la demanda de bienes de consumo corriente, ya que la tecnología necesaria está controlada por las empresas multinacionales, teniendo un costo de oportunidad muy próximo a cero, ya que la IDE respectiva es desarrollada, financiada y amortizada por la empresa matriz en el país de origen. Aceptados estos supuestos, bastará que aumente de continuo la participación de los beneficios en el producto, para así poder aumentar los ingresos de quienes van a alimentar la demanda de los bienes de lujo, ingresos que aumentarán más que el PIB si el empleo de los trabajadores de base aumenta menos que el PIB, lo que en principio ocurrirá como resultado del progreso técnico y de la tecnología intensiva en capital adoptada. De este modo, el aumento de la participación de los beneficios significaría el aumento de las remuneraciones del “personal superior” y el consiguiente aumento de la demanda de bienes de lujo, lo que compensaría con creces, desde el punto de

vista de la propensión a la inversión, la reducción de la demanda de bienes-salarios. Una elevada tasa de inversiones en el sector de los bienes de consumo duraderos aseguraría un ritmo acelerado de crecimiento del PNB, al mismo tiempo que reproduciría el mecanismo de la concentración progresiva del ingreso, el cual financiaría, a su vez, la demanda adecuada al tipo y al ritmo de la producción desarrollada.

Pero es evidente que no es fácil concretar tales condiciones, además de que la creciente concentración de los ingresos que tal modelo exige no puede dejar de tener un límite.

Otros incluso admitían —aunque sin gran entusiasmo, porque el sistema no soporta un aumento ilimitado en el número de beneficiarios y, sobre todo, porque el crédito al consumo no puede absorber el total del ahorro (...)— que pudiera alargarse un poco el mercado de los bienes de consumo duraderos, por medio de los mecanismos ya apuntados, en especial mediante el incremento del crédito al consumo (una medida que sin embargo chocaría con la necesidad de liberar fondos para el financiamiento de los indispensables planes de inversión del gobierno).

⁶⁹ Las elevadas tasas inflacionarias (que han alcanzado de lleno a las clases medias) y las restricciones impuestas al crédito destinado al consumo redujeron las compras de automóviles cuya industria no podía vender el millón de unidades producidas por año. La crisis de la industria automotriz, con despidos en masa y las dificultades que transmite la enorme red de pequeñas y medianas empresas que para ella trabajaban, revela con claridad la fragilidad de una estrategia que —sobre todo en países como Brasil— haga de las industrias productoras de bienes de lujo para una minoría el *sector dinámico* de la economía.

Por otro lado, la reducción en el poder de compra de la mayoría de los brasileños volvió prácticamente imposible la adquisición de las viviendas financiadas por el BNH y otros fondos públicos. En un país donde los habitantes de las ciudades gastan en promedio cerca de la mitad de su ingreso en el pago de la renta de su casa, el BNH y la Caja Económica Federal son propietarios de millares de viviendas que no están ocupadas. La crisis de la construcción civil, además de aumentar el desempleo y empeorar las condiciones de vida de quienes en ella trabajan (con la repercusión negativa que de ahí deriva para las industrias productoras de bienes-salario) lleva consigo la crisis de un conjunto variado de otras actividades con ella relacionadas, al alza y a la baja.

⁷⁰ Declaraciones del ministro Severo Gomes a *O Estado de São Paulo*, 25 de agosto de 1974 (en A. Fernandes [3], p. 134).

⁷¹ Con el agravamiento de la crisis, algunas publicaciones ligadas al mundo de los negocios prodigaban consejos: “no interesa a los capitalistas el mantenimiento de un nivel de vida bajo en una población que representa, por encima de todo, lo esencial de sus clientes potenciales”, se escribía en julio de 1977 en una revista próxima a las grandes empresas francesas, teniendo presente a Brasil (véase J. Boissonat, p. 30).

⁷² En C. Baumfeld [2], p. 20.

⁷³ De este modo se expresa uno de los colaboradores del ya mencionado estudio sobre “Redistribution with Growth”, patrocinado por el Banco Mundial: “Para sobrevivir a largo plazo en una sociedad que cambia, las élites deben hacer ciertas concesiones a tiempo” (véase C. Bell, p. 72). Por su parte, Raúl Prebisch no deja de llamar la atención sobre cierta reserva mental más o menos generalizada, a este respecto, en los países capitalistas dominantes: “No son pocos quienes, en los ‘centros’, piensan que el ataque a la pobreza crítica con algunos modestos recursos internacionales tendría la virtud de mitigar la tenaz insistencia de la periferia acerca de la necesidad de un nuevo orden económico internacional” (véase R. Prebisch [6], p. 562).

Pero es evidente que la afirmación que hacemos en el texto no significa que se niegue todo efecto útil a las políticas de redistribución del ingreso, concebidas en los moldes tradicionales, en el marco de los países subdesarrollados. En un estudio de Albert Fishlow (1973), citado por E. Bacha [3], se estima que bastaría redistribuir en favor de los más pobres cerca de 10% del ingreso del 18% más rico para superar los límites de la pobreza absoluta en Brasil, asegurando a todos una remuneración por lo menos igual al salario mínimo.

Raúl Prebisch ilustra así su pensamiento: el consumo medio por familia entre el 5% más rico de América Latina es 15 veces mayor que el del 50% más pobre; si esta razón se redujera de 11 a 1, restringiendo el consumo de los ricos en favor de la inversión, la tasa anual de crecimiento del ingreso per cápita podría pasar de 1 a 3%; y si la restricción impuesta al

consumo de los ricos —que ahora absorben tres décimas partes del consumo personal de América Latina, mientras que el 50% más pobre absorbe sólo dos décimas partes bajara esa razón al nivel de nueve a uno, la tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita podría pasar a 4% o más (véase CEPAL [4], pp. 259-261).

Teniendo en cuenta la realidad de Perú, Richard Webb sostiene igualmente que la redistribución puede contribuir al mejoramiento de la situación económica de los más pobres en mayor medida de la que suele admitirse. De acuerdo con este autor, una transferencia selectiva de 5% del ingreso nacional, tomada de los miembros del 1% más rico y asignada a los estratos de ingresos más bajos, reduciría el ingreso absoluto de los primeros sólo en 16% y duplicaría el ingreso de un tercio de la población, un resultado que, si la alternativa a la redistribución fuese el crecimiento económico, requeriría más de 20 años, sobre la base de una tasa de crecimiento del ingreso real de 3% anual (véase R. Webb, p. 24).

Una estimación de Aníbal Pinto relativa al conjunto de América Latina concluyó también que la eliminación de la pobreza crítica en la región es un objetivo que puede alcanzarse en un periodo relativamente corto y que la redistribución del ingreso podría desempeñar un papel importante, siempre que se preservara la tasa histórica de crecimiento del producto real de cerca de 6% anual. Bajo estas condiciones, la década de los años setenta habría bastado para satisfacer las necesidades básicas (en particular la alimentación y el vestido) de la mitad más pobre de la población latinoamericana, siempre que su participación en el ingreso total pasara de 14 a 20%, ya fuese por medio de un aumento de sus ingresos monetarios, por medio de la concesión de mayores prestaciones sociales a ese estrato de la población, o bien mediante una combinación de ambas vías. Para ello bastaría que la parte del ingreso recibida por el 10% más rico bajara de 44 a 41% y que la participación de los estratos medios bajara de 42 a 39%, metas que permitirían, de todos modos, la continuación del aumento de los ingresos absolutos de estos últimos estratos de la población (véase L. Marinho, p. 12).

En el sentido de que la redistribución del ingreso no significa una simple redistribución de la miseria, sino que puede tener algunos resultados positivos inmediatos, véase también Weiskoff y Figueroa, pp. 88-89.

⁷⁴ Véase E. Bacha [3], p. 16.

⁷⁵ Sin embargo, algunos autores han tratado de hacernos creer que la dimensión de la concentración del ingreso en Brasil podría ser inferior a lo que suele creerse. Tal es el caso, sobre todo, de M. H. Simonsen (citado por J. Serra [4], p. 281), quien sostiene que el grado de concentración sería menor si se contabilizara el ingreso real obtenido (por los pobres) por medio del trabajo dedicado a la producción para el consumo propio y si se calcularan también los ingresos reales resultantes de los servicios gratuitos proveídos por el gobierno, las rentas imputables a la vivienda propia, etc. El grado de concentración del ingreso se reduciría también si se tuvieran en cuenta las familias y no los individuos, ya que en las familias más pobres es por lo general mayor el número de las personas que trabajan.

Son argumentos que se vuelven contra ellos mismos con facilidad. Comenzando por el último, debe añadirse que en las familias pobres es también (mucho) mayor el número de los dependientes que todavía no trabajan o que ya no pueden trabajar, lo que podría significar una reducción del ingreso per cápita que se obtendría a partir del ingreso familiar total.

Por lo que se refiere a los argumentos esgrimidos en primer lugar, observaremos que las situaciones que señalan ocurrían ya en 1960, de modo que no pueden poner en duda el agravamiento de la concentración del ingreso durante los años sesenta.

Por lo que respecta al ingreso en especie representado por la producción destinada al autoconsumo, deberá decirse también que este factor perdió importancia en el transcurso de los años, debido a la penetración de las relaciones de producción capitalista en la agricultura y la consiguiente proletarianización de las masas campesinas. Y el aumento del ingreso monetario de estos estratos de la población (relativamente más bajo que el ocurrido en los ingresos de los ricos) habrá sido inferior al ingreso en especie perdido por ellos.

Pero tales argumentos tampoco prueban que el grado de la concentración efectiva sea menor que el resultado de los datos de los censos. En efecto, por lo general se admite que son las poblaciones urbanas, y entre ellas las de ingresos relativamente más elevados, las que más se benefician de los servicios públicos gratuitos proveídos por el Estado. Y esta observación tendrá aún más razón de ser en los países subdesarrollados. En el caso de Brasil, por ejemplo, una buena parte de la población no tiene acceso a la educación primaria, y sólo una

pequeña élite de los ricos tiene acceso a la enseñanza superior, en detrimento de la enseñanza básica y de su generalización a toda la población.

Por otra parte, es bien sabido que una gran parte de los brasileños pobres no tienen agua ni acceso al drenaje elemental y que los transportes públicos prestan servicios de calidad inferior a precios elevados. En cambio, el Estado ha gastado sumas fabulosas en infraestructura exigida por la "civilización del automóvil", que beneficia sólo a los poseedores de automóviles particulares.

Podrá decirse incluso que los datos censales se refieren a los ingresos monetarios declarados. Y es sabido que los receptores de ingresos elevados reciben beneficios (en especie o en dinero) que no se declaran y que representan una parte considerable de sus ingresos efectivos (gratificaciones especiales, gastos de representación, automóvil y chofer a las órdenes, viajes de turismo, casa cedida por la empresa, etcétera).

Por último, se dirá que el grado de concentración será aún mucho mayor si se consideran los ingresos disponibles después del pago de impuestos. Dado en fuerte carácter regresivo del sistema fiscal brasileño, el ingreso de los pobres paga proporcionalmente más impuestos que el de los ricos, sobre todo como resultado del gran peso de los impuestos indirectos.

La conclusión correcta, en última instancia, parece ser la de que el grado de concentración efectivamente observado es aún mayor que el sugerido por los datos censales.

⁷⁶ Pero lo cierto es que el concepto de *necesidades fundamentales* se viene ampliando desde la *Conferencia Mundial sobre el Empleo* (OIT, 1976), haciéndose cada vez mayor hincapié en el carácter social de los patrones de necesidades fundamentales e incluyendo en su noción ciertos elementos tales como la participación en la vida económica y en los centros de decisión, iguales oportunidades de acceso a los diversos grados de la enseñanza, etc., y considerándose que un grado de igualdad razonable entre los diversos grupos sociales constituye por sí mismo uno de los derechos humanos fundamentales que se deben tener en cuenta cuando se habla de necesidades básicas (véase H. W. Singer [2], pp. 38-40).

⁷⁷ Véanse C. Langoni; y Simonsen y Campos, pp. 183-188.

⁷⁸ Véase C. Langoni, pp. 15, 97 y 207. Del texto de C. Langoni parece inferirse que el nivel de la desigualdad en la distribución del ingreso y el ritmo de su aumento en las primeras fases del proceso de desarrollo serán más elevados en los países que crecen rápidamente que en los países que crecen más en forma lenta. Sin embargo, ésta es una conclusión que el análisis empírico no confirma, como se observa en los trabajos de M. Ahluwalia [1], pp. 13-16, y [2], p. 129. Y es evidente que, en la lógica kuznetsiana, cuanto más acelerado sea el crecimiento económico, con mayor rapidez se hará la transición hacia la fase de la desigualdad decreciente, sin tener que sufrir una desigualdad más marcada de la que surgiría, en cada fase, de las alteraciones derivadas del propio crecimiento económico.

Sin embargo —como destaca M. Ahluwalia [2], p. 129—, juzgamos que lo más importante no sea el ritmo del crecimiento económico sino la naturaleza particular del desarrollo implantado, ya que diferentes tipos de crecimiento tienen implicaciones diferentes en lo referente a la desigualdad en la distribución del ingreso.

⁷⁹ Véase C. Langoni, pp. 97 y 214.

⁸⁰ Véase C. Langoni, pp. 211-214.

⁸¹ Dentro de esta corriente se encuentran los trabajos de S. Morley y J. Williamson, autores que, estudiando el comportamiento del empleo, de la distribución del ingreso y de la demanda en Brasil durante el periodo de 1949-1962, concluyen que el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre las personas empleadas "es el resultado inevitable de la industrialización de un país con la distribución inicial de la fuerza de trabajo que tenía Brasil", un resultado que sería, "en cierta medida, una inevitabilidad estadística, dada la diferencia del ingreso medio entre la industria y la agricultura".

Así, la concentración del ingreso se explicaría, de acuerdo con estos autores, por el hecho de que, en las condiciones de Brasil, la industrialización se traduciría en un aumento de empleos concentrados esencialmente a nivel de la mano de obra especializada. Después de todo, se refleja aquí lo que es —como se verá más adelante— el núcleo esencial de la *hipótesis de Kuznets*: la dinámica de las variaciones de la distribución del ingreso reside en la creciente importancia del empleo en los sectores no agrícolas, cuyos ingresos se distribuyen de manera más desigual, y en la creciente desigualdad de la distribución del ingreso dentro de estos sectores.

En consecuencia, S. Morley y J. Williamson sostienen que la concentración del ingreso siempre se dará, cualquiera que sea la estrategia de desarrollo que se adopte. En su opinión, la adopción de uno u otro tipo de política económica puede alterar la *dimensión* del crecimiento de la desigualdad en las fases iniciales e intermedias de la industrialización, pero no puede modificar la *dirección* de la tendencia secular hacia una desigualdad creciente, por lo menos en el caso de los trabajadores asalariados.

De todos modos, estos autores creen que el aumento del grado de concentración del ingreso medido por el coeficiente de Gini no puede interpretarse como una reducción del bienestar social, excepto para quien sostenga que "la miseria gusta de compañía". Esto, en su opinión, porque una política que crea una gran cantidad de empleos especializados es más favorable que otra que, en el caso concreto de Brasil, hubiese reproducido la estructura del empleo de 1949, con su elevado porcentaje de mano de obra no especializada en la agricultura y los servicios (véase Morley y Williamson, especialmente pp. 48-56). Sólo que, como es obvio, esta presentación dicotómica no agota la realidad ni refleja todas las alternativas posibles.

⁸² Kuznets confiesa, refiriéndose a su estudio de 1954, que sólo 5% de su contenido se basaba en la experiencia, siendo el resto mera especulación, alimentada en parte por sus propios deseos (véase S. Kuznets [1], p. 26).

⁸³ Véase S. Kuznets [1], p. 11.

⁸⁴ Véase S. Kuznets [2], pp. 160-219.

⁸⁵ Véase S. Kuznets [2], pp. 217-219.

⁸⁶ El *punto crítico*, naturalmente variable entre los países, ha sido marcado por los autores a niveles muy diferentes, según el nivel del ingreso existente al inicio del proceso de desarrollo (371, 468, 900 dólares de ingreso per cápita, variando entre los autores) y según se considere, por ejemplo, la evolución del 20% o del 40% más pobre (los efectos de la *mancha que se esparce* demorarían más en llegar a los bordes, de modo que la posición del 20% más pobre sólo comenzaría a mejorar a partir de un nivel del ingreso per cápita más elevado que el necesario para el mejoramiento del 40% más pobre). Véase E. Bacha [7], pp. 176-183.

⁸⁷ Véase H. Oshima [2].

⁸⁸ Véase F. Paukert, sobre todo pp. 124-131. En términos generales, las conclusiones de este autor pueden resumirse de este modo: "La desigualdad aumenta bastante cuando se pasa de los países en que el PIB por habitante es más bajo (menos de 100 dólares) a los países que figuran en el grupo de 101 a 200 dólares, y aumenta aún más, pero de modo menos acentuado, cuando se llega al grupo de 201 a 300 dólares. Este grupo y el siguiente (301 a 500 dólares) muestran las diferencias más marcadas. Las diferencias disminuyen luego sensiblemente en el grupo de 501 a 1 000 dólares, donde el nivel general de la desigualdad corresponde al observado en el grupo de los países donde el PIB es inferior a 100 dólares. Por último, se observa una clara reducción de las diferencias en el grupo de 1 001 a 2 000 dólares y en el grupo de más de 2 000 dólares."

Por su parte, Lecaillon y Germidis [1], pp. 436-437, basados en el análisis de datos de 48 países durante los años sesenta, concluyen que el valor del coeficiente de Gini tiende a aumentar cuando el PNB per cápita pasa de menos de 100 a 200 o 250 dólares, manteniéndose en el nivel alcanzado para disminuir después, de modo claro a partir de los 500 dólares; la desigualdad disminuye todavía, aunque más lentamente, tras alcanzar el límite de los 1 000 dólares; pero a este nivel casi se estabiliza. Según los autores, sólo en dos o tres países habría continuado la reducción de la desigualdad a partir de los 2 000 dólares de ingreso per cápita.

⁸⁹ Véase M. Ahluwalia [1] y [2]. Aunque invocando factores no enteramente coincidentes con los de Kuznets, también M. Delivanis [2], en especial pp. 89-92, admite el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en el marco de una política que busca la maximización del ritmo de crecimiento económico.

⁹⁰ Véanse Ahluwalia, Carter y Chenery. La mayor parte de los estudios que conocemos sobre la problemática que venimos comentando se basa en análisis de tipo *cross-section*. Pero Ahluwalia, Carter y Chenery concluyen que su análisis basado en *series de tiempo* confirma la tendencia secular contenida en la hipótesis de Kuznets, por lo menos en lo referente a la fase de agravamiento de las desigualdades. Taiwán habrá sido el único país analizado que estuvo cerca de conseguir la estabilidad del grado de desigualdad en los primeros tiempos del proceso de crecimiento iniciado después de 1945. En ninguno de los demás países se pudo evitar el deterioro inicial en la distribución del ingreso, inherente a un crecimiento sectorial desigual.

⁹¹ Véase S. Robinson, p. 437.

⁹² Véanse a Lecaillon y Germidis [2], p. 43. Aunque los autores reconocen que existe un grado de desigualdad mínimo al que no se puede escapar, consideran que este grado de desigualdad mínimo no está determinado de manera rigurosa y que la adopción de ciertas políticas para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso no afecta necesariamente el ritmo del crecimiento económico (éste es compatible con varios tipos de distribución del ingreso).

⁹³ Véase Adelman y Morris.

⁹⁴ Véase Adelman y Morris, pp. 160-161 y 187-192. Las autoras explican la acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de los esquemas kuznetsianos fundamentalmente por la idea de que la desigualdad es mayor entre más acentuada sea el dualismo estructural (es decir, la existencia de un sector atrasado en sentido tecnológico y estructural y un sector moderno, tecnológicamente evolucionado y bien organizado). Y en virtud de que la implantación de un sector moderno es el elemento decisivo en cualquier proceso de crecimiento económico, se acepta sin dificultad que esto mismo constituya una de las principales causas del aumento en la desigualdad distributiva.

Por lo que se refiere al empobrecimiento de los estratos más pobres de la población en términos absolutos, ello podría deberse a la erosión de las estructuras económicas tradicionales y del sistema económico que en ellas se basa, como resultado del desarrollo de un sector moderno agresivo y en expansión acelerada, sobre el sector tradicional con el cual compite, debido a los recursos productivos o a los mercados.

⁹⁵ Véase Ch. Wright, pp. 52-55.

⁹⁶ En F. Paukert, pp. 109-112.

⁹⁷ El hecho —reconocido por el propio Kuznets— de que la desigualdad en la distribución del ingreso existente en los actuales países capitalistas desarrollados haya comenzado a disminuir apenas después de la primera Guerra Mundial, o sólo después de la segunda, ha sido invocado por los autores que rechazan la tesis kuznetsiana de que el *trickle down effect* funcionó en los países de la Europa capitalista y de América del Norte como resultado *normal* o *natural* del propio proceso de desarrollo, una vez alcanzado cierto *punto de inflexión*, y que niegan toda validez histórica a la hipótesis de una transición pacífica a la fase de la desigualdad decreciente, la que sólo ocurriría por la fuerza de un proceso violento de transformación social.

En la interpretación de estos autores, incluso en los actuales países capitalistas industrializados, fue necesario que el cataclismo producido por las dos guerras mundiales sustituyera a la *violencia* de una revolución que no ocurrió para que se observaran cambios significativos en el patrón de distribución del ingreso: ante las exigencias *nacionales* de los periodos de guerra, disminuyó la participación del capital en el ingreso nacional, al mismo tiempo que el propio abanico salarial se contraía, de modo que los trabajadores pudieron imponer, después de las dos guerras, las nuevas pautas de justicia social resultantes de las presiones iguales de tiempos de guerra. Así que, en los actuales países subdesarrollados —que tienden a presentar, dentro de los parámetros del desarrollo capitalista, un periodo más dilatado de desigualdad creciente y un ritmo más acentuado de aumento de la desigualdad relativa— no debe esperarse ningún resultado positivo del *trickle down effect*: el camino de la igualdad creciente sólo puede ser entonces el de la revolución socialista, incluso para algunos autores que acepten cierto ajuste de la hipótesis de Kuznets a la evolución ocurrida en los actuales países capitalistas industrializados de Europa y América del Norte (véanse mayores detalles y citas bibliográficas en E. Bacha [7], pp. 195-197).

⁹⁸ Véanse F. Paukert, pp. 109-112 y Ch. Wright, p. 52.

⁹⁹ Véase F. Paukert, pp. 112-113.

¹⁰⁰ De las diferencias más relevantes, desde el punto de vista que ahora nos interesa, entre la situación de los países subdesarrollados y los actuales países capitalistas desarrollados en el inicio de su industrialización, podrían mencionarse los siguientes, de acuerdo con Ch. Wright, pp. 56-57: una relación hombre-tierra mucho más elevada; una mayor escasez de recursos fácilmente explotables; tasas de crecimiento demográfico más elevadas; una historia más corta de desarrollo político e institucional autónomo; mayores carencias de personal técnico y administrativo para la adopción de tecnología nueva; mayores barreras y una competencia más apretada en los mercados externos; una tecnología que raras veces corresponde a sus necesi-

dades y sus dotaciones de recursos; un dualismo y un grado de desigualdad más acentuados; una situación de declinación de ciertos recursos naturales que puede comprometer los proyectos de desarrollo de muchos países subdesarrollados.

Algunos autores consideran incluso que la estructura actual de las relaciones internacionales y la inserción de los países subdesarrollados en el sistema de dominio del capitalismo mundial se cuentan entre los principales factores determinantes de las desigualdades del ingreso. Éste es el punto de vista defendido en general por los partidarios de la teoría de la dependencia (véase, por ejemplo, Th. Santos [5]) y por varios otros autores. Entre ellos, además de P. Baran [1] y [2] y de Baran y Sweezy, mencionaremos a J. Gurley (donde puede verse una panorámica de los puntos de vista de los *economistas radicales* estadounidenses); T. E. Weisskoff, C. Chase-Dunn, M. Best, Evans y Timberlake, y S. Kobrin.

Entre los autores latinoamericanos, merece destacarse el hecho de que un autor como Raúl Prebisch haya destacado, en un estudio relativamente reciente, el interés de las empresas multinacionales por la preservación de la "privilegiada sociedad de consumo", basada en el consumo exorbitante de los estratos favorecidos. Si no fuese así —escribe el economista argentino—, "las multinacionales no serían un campo tan fértil para la explotación de las innovaciones que impulsan exageradamente la demanda". Pero si los estratos más ricos, en lugar de consumir desmedidamente —estimulados por la publicidad y por la acción global del capital multinacional—, dedicaran un mayor porcentaje de sus ingresos a la acumulación de capital, "el sistema ganaría mayor eficiencia social y se aceleraría el ritmo de absorción de la fuerza de trabajo, sobre todo de los estratos inferiores, y la distribución mejoraría progresivamente" (véase R. Prebisch [6], p. 554).

En el caso de Celso Furtado, una de las tesis centrales de sus estudios sobre el modelo brasileño de desarrollo es que la inserción de la economía brasileña en el sistema capitalista mundial condujo a un modo específico de difusión del progreso técnico que influyó decisivamente sobre las estructuras productivas, los patrones de consumo y la propia distribución del ingreso.

Considerando el subdesarrollo como "un aspecto del modo en que el capitalismo industrial viene creciendo y difundándose desde su surgimiento", Furtado afirma que es "totalmente falaz la construcción de un modelo de una economía subdesarrollada como un sistema cerrado", ya que "aislar una economía subdesarrollada en el contexto general del sistema capitalista en expansión es dejar de lado, de entrada, el problema fundamental de las relaciones externas de tal economía". Como resultado de su inserción en el sistema capitalista mundial —argumenta Furtado—, el proceso de industrialización y de desarrollo económico de los países subdesarrollados se viene desarrollando en esencia por medio de la introducción de nuevos productos y de la adopción de patrones de consumo propios de países que tienen niveles de ingresos más elevados, una orientación necesariamente asociada a estructuras productivas poco adecuadas para la naturaleza de los recursos disponibles en esos países y la satisfacción de las necesidades de sus poblaciones, así como a patrones distributivos caracterizados por una desigualdad enorme. Véase C. Furtado [15], pp. 96-97.

¹⁰¹ Véase M. Ahluwalia [1] y [2] (en el mismo sentido, como antes vimos, se encuentran las conclusiones de C. Langoni y A. Fishlow, entre otros, acerca de la evolución registrada en Brasil). Sin embargo, debe reconocerse que son razones serias las invocadas por los defensores de un empobrecimiento en *términos absolutos* de algunos de los estratos de ingresos más bajos (véase antes, pp. 506-507). Además, Ahluwalia no descarta la posibilidad de que la evolución ascendente del ingreso medio de grupos porcentuales tan amplios (el 40% o el 60% más pobre) oculte reducciones significativas en el ingreso absoluto de ciertos estratos socioeconómicos, compensadas por el crecimiento por encima del promedio del ingreso de otros estratos incluidos en el mismo grupo porcentual (véase M. Ahluwalia [2], pp. 134-135).

De acuerdo con Celso Furtado, la baja del nivel de vida de las grandes masas de la población, en términos absolutos, se registró en México entre 1940 y 1950, mientras que en Brasil ocurría en los años sesenta, por lo menos en lo que se refiere a los habitantes pobres del Nordeste (véase C. Furtado [9], p. 344).

En términos más generales, Stewart y Streeten [2], p. 381, admiten también que el crecimiento rápido del PNB se ha visto acompañado, en algunos casos, de un empobrecimiento absoluto de ciertos estratos pobres de la población.

¹⁰² Véanse las referencias bibliográficas de E. Bacha [7], p. 179; también los estudios incluidos en el apéndice del libro de Chenery y otros, p. 305 y ss., sobre India, Cuba, Sri Lanka, Tanzania, Corea del Sur y Taiwán, así como la síntesis de G. Fields [2], pp. 181 y ss., acerca de seis países subdesarrollados (Costa Rica, Sri Lanka, India, Brasil, Filipinas y Taiwán.)

Weisskoff y Figueroa presentan un análisis comparado de la distribución del ingreso en varios países latinoamericanos.

De acuerdo con los cálculos de M. Ahluwalia [1], pp. 13-16, de los 13 países subdesarrollados para los que existen series de tiempo (en general referentes a los años sesenta), ocho registran un agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso (México, 1963-1968; Brasil, 1960-1970; El Salvador, 1961-1969; Filipinas, 1961-1971; y Perú, 1961-1971); uno mantuvo su situación estable (Corea del Sur, 1964-1970); en los otros cuatro, la desigualdad se habría reducido debido a un aumento en el porcentaje del ingreso recibido por el 40% o 60% más pobre (Taiwán, 1953-1961; Irán, 1960-1968; Sri Lanka, 1963-1970; Colombia, 1964-1970.)

¹⁰³ R. Weisskoff [3], sin embargo, presenta ciertos resultados que comprueban una acentuación de la desigualdad en Puerto Rico (1953-1963), Argentina (1953-1961) y México (1950-1963).

¹⁰⁴ Véase P. Bardhan, pp. 255-262.

¹⁰⁵ Por lo que se refiere a Taiwán, véanse G. Ranis [4] y [5]; Fey, Ranis y Kuo, y G. Fields [2], pp. 229-238. Por lo que respecta a Corea del Sur, véase I. Adelman, pp. 280-285.

¹⁰⁶ Véanse, respectivamente, L. Jawardena, pp. 273-279, y R. Green [1], pp. 268-273.

¹⁰⁷ Véase D. Seers [7], pp. 262-268. A. Orbaneja observa igualmente, acerca de China Popular, que el país consiguió aliviar el hambre y la miseria, y que China presenta, a pesar del bajo nivel del ingreso per cápita (inferior al *punto crítico* kuznetsiano), una distribución del ingreso mucho más igualitaria que la observada en los países más ricos del mundo. M. Ahluwalia [2], p. 132, subraya que los países socialistas presentan un grado de igualdad mayor que el de los no socialistas. Por supuesto, las estrategias de desarrollo, y más aún el modelo economicosocial adoptado, tienen que ver con la distribución del ingreso y con el grado de igualdad observado a lo largo (y por la fuerza) de un proceso de crecimiento económico. Pero el análisis de Kuznets no contempla estos factores. Por lo tanto, sus resultados sólo podrían probar que el *desarrollo en moldes capitalistas* acentúa, en una primera fase, la desigualdad en la distribución del ingreso.

¹⁰⁸ Véase S. Kuznets [1], pp. 25-26. "Es peligroso el uso de analogías simples; no puede argumentarse que, por el hecho de que una distribución desigual del ingreso haya conducido en el pasado, en Europa occidental, a la acumulación de los ahorros necesarios para el financiamiento de la formación del capital inicial, se requiere ahora, para garantizar el mismo resultado, la preservación o el agravamiento de las desigualdades actuales de los países subdesarrollados (...) Es peligroso admitir —continúa S. Kuznets— que, debido a que en el pasado dieron resultado prácticas como la liberalización total del mercado, la ausencia de penalización implícita en los impuestos progresivos, etc., tales prácticas deberán fomentarse en los países que inician ahora su crecimiento económico. En las condiciones actuales, los resultados pueden ser opuestos por completo: retiro de los activos acumulados para colocarlos en lugares relativamente 'seguros' (inversiones en el extranjero, compra de inmuebles), e incapacidad de los gobiernos para actuar como agentes básicos de la acumulación del capital indispensable para el crecimiento económico. Es peligroso sostener que, porque en el pasado las inversiones extranjeras proporcionaron los recursos necesarios para emprender satisfactoriamente el crecimiento económico en algunos de los países más pequeños de Europa o en las colonias europeas de ultramar, ahora podrán esperarse efectos semejantes si se logra convencer a los países subdesarrollados de la necesidad de crear un 'clima favorable'."

¹⁰⁹ Véase antes, nota 182 del capítulo V. Los autores subrayan, por otra parte, que el paso a la fase de reducción de la desigualdad por medio del *trickle down effect* no es automático, contra lo afirmado por Kuznets (véase a H. W. Singer [2], pp. 31-36, y Ahluwalia, Carter y Chenery, pp. 309-310). Estos últimos autores destacan que la disminución de las desigualdades se registró en los países capitalistas desarrollados a partir de la primera y la segunda guerras mundiales, en virtud de las modificaciones sociales y políticas que permitieron la consolidación del movimiento obrero organizado, en condiciones que no se reproducirían con facilidad en los países subdesarrollados que hoy recorren el camino hacia la industrialización.

110 En este sentido, véase A. Fishlow [1] y [6]; Malan y Wells; P. Singer [7]; J. Serra [4]; Ch. Wright, p. 64; Bacha y Taylor [2], p. 282, autores que atribuyen un papel predominante a las políticas económicas adoptadas.

111 La expansión diferenciada de la demanda de mano de obra en sentido favorable a los poseedores de niveles de educación más elevado —debido al carácter fuertemente *skill intensive* de los procesos tecnológicos en los que se basó la industrialización brasileña—, es considerada por Langoni como la razón primordial de que, entre 1960 y 1970, los grupos de educación más elevada (por encima de la enseñanza primaria) hayan visto aumentar su participación en el ingreso nacional entre 24 y 99%, mientras que los grupos de menor nivel educativo, en particular los analfabetas, sufrieron sensibles reducciones de su participación en el ingreso nacional (- 44%). Véase C. Langoni, pp. 88 y 116.

112 Dados los *desequilibrios del mercado de trabajo* provocados por el comportamiento de la oferta y la demanda mencionado en el texto, "es natural que aparezcan varias categorías profesionales recibiendo salarios por encima del valor de su productividad marginal", una tendencia que se reafirmaría por el hecho de que "existe un alto grado de complementariedad entre el capital físico moderno y la mano de obra calificada" y de que "la oferta de mano de obra es relativamente más inelástica a medida que aumenta su nivel de calificación" (véase C. Langoni, pp. 116 y 189).

113 Véase C. Langoni, pp. 88 y 105.

114 Véase C. Langoni, p. 92. De acuerdo con este autor, la importancia de la variable educativa habría aumentado incluso durante los años sesenta: mientras que en 1960 se explicaría en cerca de 30% la diferencia de ingresos por la diferencia de los niveles educativos, en 1970 se explicaría en cerca de 41% (véase C. Langoni, pp. 112-113).

115 "En particular, en relación con el mercado de trabajo —escribe C. Langoni, p. 190— existen fuerzas poderosas, tanto del lado de la oferta como de la demanda, que actúan para corregir los excesivos incrementos de los salarios para ciertas calificaciones de la mano de obra. En primer lugar, en la medida en que los individuos responden a las señales del mercado, se estimularán las inversiones adicionales en capital humano en general, y en particular en el adiestramiento específico para las ocupaciones y calificaciones donde la expectativa de los aumentos de la demanda sea mayor. A nivel de la educación formal, es evidente que esta pretensión puede chocar con la rigidez de la oferta del sector público: de cualquier manera, es razonable esperar que, siendo suficientemente fuerte la presión de la demanda, hasta las propias instituciones responderán a las necesidades de la economía (aunque con cierto retraso).

Por otra parte, la limitación de la oferta de ciertos tipos de mano de obra significa el aumento de los costos para la empresa individual, creando por consiguiente incentivos para que también el sector privado invierta relativamente más en el adiestramiento específico e incluso aumente sus transferencias hacia el sistema de la educación formal."

116 Véase C. Langoni, p. 52.

117 "Lo que parece injusticia o explotación por parte de las otras clases —escribe M. Delivanis [1], p. 7— no es más que la inevitable consecuencia de un ingreso nacional (...) que se distribuye de acuerdo con la utilidad social de cada clase." Para alterar la situación, la autora concluye que el único camino consiste en "admitir, con los marginalistas, que es mejor cambiar la utilidad social de cada clase, desarrollando al país".

118 Véanse J. Mincer [1], Th. Schultz [1] y [2], G. Becker [1] y [2], B. Weisbrod, B. Chiswick, y Becker y Chiswick. Véase en J. Mincer [2] y [3], un resumen de la evolución experimentada por la *teoría del capital humano* en relación con la explicación de la distribución del ingreso.

Clasificando como inversión (*investment in human beings*) los gastos que suelen incluirse en la categoría de gastos de consumo (en particular los gastos directos en educación y salud, y en migraciones internas para aprovechar mejores oportunidades de empleo), los defensores de esta corriente consideran *capital humano* al conjunto de aptitudes, competencia y calificaciones poseído por cada persona, un capital en parte innato y en parte adquirido a lo largo de la vida, por medio de la escolaridad formal, de programas específicos de formación profesional, o de la experiencia adquirida en el ejercicio de la profesión (*on-the-job-training*).

Precisamente, la teoría del capital humano trata de explicar cómo se forma, desarrolla y acumula ese capital humano, así como las relaciones existentes entre su distribución y los diversos tipos de comportamiento económico. La piedra angular de esa explicación reside en

el principio de que los consumidores no son individuos pasivos, sino unidades (familias) capaces de efectuar cálculos racionales para la utilización de los recursos, no seleccionando sólo entre los diversos productos que el mercado pone a su disposición en cada momento, sino también entre varias alternativas posibles de consumos inmediatos y satisfacciones futuras de naturaleza pecuniaria y no pecuniaria. Los agentes económicos actuarían siempre racionalmente, de acuerdo con las reglas del *maximizing behaviour*, tratando de maximizar su bienestar económico, invirtiendo en *capital humano* hasta que la tasa marginal del ingreso esperado de esa inversión se iguale al costo marginal de los recursos invertidos.

Sobre esta base, los partidarios de la teoría del capital humano consideran que las diferencias de *escolaridad* —o las de *especialización (training)*, incluyendo aquí la escolaridad formal, los cursos profesionales específicos y el *on-the-job-training*— explican una parte sustancial de la desigualdad del ingreso dentro de determinada área geográfica y una parte aún mayor de las desigualdades del ingreso entre regiones geográficas diferentes.

En síntesis, podría decirse que la distribución del ingreso se determina en esencia por la distribución de la inversión en educación y por la tasa de rendimiento individual de tales inversiones: entre mayor sea la desigualdad absoluta de la escolaridad, y entre mayor sea el nivel y la desigualdad de las tasas de rendimiento individual de las inversiones en educación, mayor será la desigualdad relativa del ingreso (véanse Becker y Chiswick, pp. 368-369, y B. Chiswick, pp. 21 y 38).

119 El autor reconoce que desde el punto de vista estricto de la teoría del capital humano se establece entre la educación y los *salarios* la relación mencionada, pero admite que los incrementos salariales resultantes de las inversiones en educación pueden transformarse a lo largo de la vida de las personas en una remuneración del capital físico. Se trataría de una actitud normal, por parte de cada individuo, de ajuste de la composición de la respectiva cartera de inversiones, a fin de maximizar el valor presente de los ingresos esperados y de reducir al máximo el riesgo de tales inversiones. En estos términos, la transformación del capital humano en capital físico podría explicarse por la poca liquidez del capital humano en general, por el riesgo que le es específico (desaparece con la muerte de su propietario) y por el hecho de que las oportunidades lucrativas de la inversión en educación tienden a reducirse bastante con la edad. Véase C. Langoni, pp. 103-104.

120 Véase Th. Schultz [1], pp. 2-3.

121 La cuestión central de la distribución del ingreso (y del desarrollo económico), en el contexto de América Latina, residiría precisamente —según Kogut y Langoni, pp. 360-361— en que "una gran parte de la población latinoamericana no dispone de información sobre los costos y los beneficios de las 'inversiones en hijos' ". Desde este punto de vista, lo esencial es que a los interesados se les den informaciones simples y concretas sobre las consecuencias de la sustitución de la cantidad de los hijos por la calidad: "una vez en posesión de estas informaciones, los padres se esforzarán por sustituir la cantidad por la calidad. Es el único camino capaz de mejorar la distribución del ingreso sin perjudicar el desarrollo económico."

122 En el propio prefacio al libro de Langoni, el ministro Delfim Netto escribía: "El comportamiento del ingreso relativo refleja primordialmente el intenso proceso de diferenciación de la fuerza de trabajo causada por la rápida expansión de los sectores modernos. En estos sectores, además, la mano de obra es altamente productiva, recibiendo por tal razón niveles de remuneración relativamente elevados, aunque su dispersión sea mayor."

A fines de 1975 era el ministro M. H. Simonsen quien declaraba en la Cámara de Representantes que el "principal factor del deterioro de la distribución del ingreso parece haber sido el perfil inadecuado de las calificaciones de la mano de obra en relación con las necesidades del mercado (...), ante las cuales los trabajadores no especializados eran demasiado abundantes, mientras que los trabajadores especializados eran escasos" (en Bacha y Taylor [2], pp. 274 y 282).

123 Véase antes, pp. 431-432 del capítulo V. Pero es claro que, en la medida en que las diferencias de educación sean un factor explicativo de las desigualdades de los niveles del ingreso, la propia política de otorgar prioridad a la enseñanza de nivel superior (casi exclusivamente accesible a una pequeña minoría de ricos), sacrificando la generalización de la enseñanza básica a toda la población, actuará para reforzar aún más aquellas desigualdades. A la inversa, una política educativa orientada con prioridad hacia la eliminación del analfabetismo entre los jóvenes tienen un peso muy grande en la población de los países latinoamericanos,

incluido Brasil) provocaría resultados positivos a corto plazo en términos del mejoramiento de la productividad y de la producción en muchos sectores de la actividad económica y actuaría como factor de reducción de las desigualdades de la distribución del ingreso (véase A. Fishlow [1], pp. 401-402).

124 Véase C. Langoni, p. 88.

125 En efecto, entre 1960 y 1970 el porcentaje de personas activas con educación primaria aumentó sólo 5%, mientras que su ingreso relativo bajó 17%, la proporción de personas con educación de nivel secundario aumentó 96%, pero su ingreso relativo sólo bajó 7%; la participación de las personas con educación superior aumentó 79%, pero su ingreso relativo aumentó 11%. Mientras que el ingreso medio de las personas activas con educación de nivel universitario era 10 veces superior a la de los analfabetos en 1960, esta relación se elevó de 15 a 1 en 1970. Véanse C. Langoni, p. 88; P. Singer [7], pp. 92-93; Malan y Wells, p. 248; J. Duarte y otros, p. 45, y Bacha y Taylor [2], pp. 282-285.

126 Véase C. Langoni, p. 121.

127 Véanse J. Wells [3], p. 17; Malan y Wells, p. 248; J. Serra [4], pp. 275-279. Es posible, además, que la práctica social se aproxime en muchos casos al esquema de comportamiento descrito de este modo por P. Singer [7], p. 96: "Siendo alto el nivel de vida de esos profesionales desde su origen familiar, sus aspiraciones económicas también son elevadas y tienden a ser satisfechas no por su escasez relativa sino porque toman las decisiones del lado de la demanda, los contratadores, son de la misma clase social y 'comprenden' perfectamente cuánto cuesta mantener un nivel de vida 'decente'."

128 Véase J. Wells [3], pp. 11-12.

129 Véase J. Serra [4], p. 277.

130 Véase J. Serra [4], pp. 277-279.

131 Véase J. Wells [3], p. 17.

132 Véase A. Fishlow [4], p. 277.

133 Véanse A. Fishlow [1], p. 398; Ch. Wright, pp. 62-63; Malan y Wells, p. 259; J. Serra [4], pp. 273-275, W. Cline [1], p. 366.

134 Véase P. Singer [7], pp. 96-97.

135 Véase a J. Wells [3], p. 11, y Malan y Wells, pp. 258-259.

136 Véase C. Langoni, p. 93.

137 J. Serra [4], pp. 274-275, menciona el caso de Chile, donde, a fines de los años sesenta, un porcentaje sustancial de la población tenía la instrucción primaria, mientras que una buena parte tenía incluso la instrucción media —lo que significaba niveles de educación formal mucho más elevados que los de Brasil—, y donde la distribución del ingreso era casi tan regresiva como en Brasil.

Otros autores señalan aun, en el contexto de América Latina, el ejemplo de Cuba —donde los individuos altamente especializados ganan apenas dos o tres veces el salario de los trabajadores no especializados— como suficientemente elocuente en la demostración de que la apertura del abanico salarial no es una consecuencia inevitable de las diferencias efectivas de la productividad, así como la productividad no debe verse obligada a bajar como consecuencia de la reducción del abanico salarial (véanse Bacha y Taylor [1], p. 200).

138 Así lo sostiene J. Serra [4], p. 275; "Dado el 'espectro' ocupacional, el acceso a las posiciones más rentables estará condicionado en gran medida por la situación de clase y el ingreso previo de los individuos y sus familias. Personas de similar preparación ocupacional ocuparán posiciones y tendrán niveles de ingreso diferentes, según sean los condicionantes apuntados."

139 Véanse E. Nell, en Ferguson y Nell, p. 445; J. Wells [3], p. 17; A. Fishlow [4], p. 278; y Bacha y Taylor [2].

140 Véanse E. Bacha [9], pp. 107 y ss., y Bacha y Taylor [2], pp. 291-294. Los datos resultantes de encuestas efectuadas con base en una muestra significativa de grandes empresas industriales indican que las remuneraciones de los gerentes (a nivel de jefe de división y de departamento) subieron 7.2% al año en términos reales, entre 1966 y 1972, mientras que los salarios reales de los trabajadores especializados y semiespecializados crecieron apenas 2.9% al año en el mismo periodo, durante el cual los trabajadores no especializados vieron bajar sus salarios en 1.3% anual. Estos datos son sin duda favorables para la tesis de que la

posición ocupada en la jerarquía de la empresa es un factor más influyente que la calificación profesional en la determinación de los ingresos salariales.

La influencia del factor de la jerarquía como elemento de diferenciación salarial parece ser aún mejor cuando se consideran los cuadros superiores de la Administración Pública y de las empresas públicas, lo que lleva a algunos autores a sugerir que el sector público —incluso por la influencia que ejerce sobre el sector privado— ha sido el principal de los agentes de la apertura del abanico salarial realizada a partir de 1964 (véase a Bacha y Taylor [2], 292-293).

141 Por lo que se refiere al elevado grado de concentración de los ingresos salariales en la industria de transformación, véase antes, nota 46 del capítulo IV y 180 del capítulo V. Medido por el coeficiente de Gini, el grado de concentración de los ingresos salariales en las actividades urbanas pasó, por lo que respecta a los trabajadores industriales, de 0.37 (abril de 1967) a 0.41 (abril de 1971) y, en cuanto a los trabajadores del comercio y los servicios, de 0.40 a 0.46 en el mismo periodo (véase J. Duarte y otros, p. 44). Estudios recientes revelan que la relación entre el salario medio y el salario mínimo en la industria pasó de 1.51 en 1965 a 3.03 en 1975, lo que demuestra una enorme acentuación de las desigualdades del ingreso, incluso entre los asalariados, durante el periodo del "milagro" (véanse Malan y Bonelli, nota 47).

142 Véase W. Baer [6], p. 55, y E. Bacha [9], pp. 130-134. Tomando el periodo de 1949-1969, E. Bacha y M. Mata concluyen que el salario medio en las industrias de transformación creció 95.7%, mientras que la productividad aumentó 106.5%; sin embargo, dividiendo la mano de obra en operarios (personal directamente ligado a la producción) y burócratas (personal restante, incluidos los directores, ligado a la producción sólo de manera indirecta), los autores concluyen que la relación entre la tasa de crecimiento de los salarios y la tasa de crecimiento de la productividad fue apenas, para los operarios, de 0.62 (0.56 entre 1958 y 1969), pero llegó a 2.01 para los burócratas (véanse Bacha y Mata, p. 97).

143 Véanse Bacha y Taylor [2], pp. 274-275.

144 De esta manera comenta Edward Nell: "Los neoclásicos no gustan del mundo en que vivimos, pero es el mundo donde se genera y distribuye el ingreso" (véanse Ferguson y Nell, p. 452).

145 Sólo los factores de carácter político-institucional podrán ayudar a comprender que el salario mínimo en São Paulo fuese, en diciembre de 1971, inferior en 13% al que regía en 1953, a pesar de que, mientras tanto, el producto per cápita creció 100%. Ningún criterio de racionalidad económica inherente a las leyes del mercado puede explicar que, durante los años sesenta —un periodo en que la productividad global de la economía aumentó más de 37%—, el ingreso real de los trabajadores analfabetos haya permanecido constante, mientras que el ingreso de los miembros de la población activa con escolaridad básica aumentaba 13.7% y el de las personas con educación superior aumentaba 51.9%. Del mismo modo, la diferencia en el nivel de la escolaridad no podrá explicar que la diferencia entre el salario de los profesionales con educación superior, el salario de los profesionales con educación de nivel medio y el salario mínimo más elevado del estado de São Paulo fuese la que va de 20 cruzeiros por hora a 9.66 cruzeiros por hora y 1.30 cruzeiros por hora, respectivamente (véase P. Singer [7], pp. 96-97).

E. Bacha [9], pp. 133-134, destaca otros aspectos del marco institucional en que se desarrollan las relaciones laborales en Brasil. En efecto, antes de que se declare una situación de conflicto salarial entre una empresa y sus trabajadores, es normal que las empresas despidan en masa a los trabajadores menos calificados, contratando otros a un nivel salarial más bajo. Esta práctica, que ata a los trabajadores no calificados a niveles salariales muy bajos, no es posible sólo porque haya una gran reserva de mano de obra no calificada y porque sea su oferta muy elástica, sino también —y sobre todo— debido a la represión ejercida sobre los sindicatos y a la legislación permisiva en materia de despidos, ligada al régimen del FGTS.

146 Véase A. Fishlow [4], p. 278.

147 Véase P. Singer [7], pp. 99-100.

148 En efecto, la parte de los beneficios en el valor agregado de la industria aumentó exactamente en la misma medida en que bajó la parte de los sueldos y salarios. Y, en efecto, esta última bajó incluso durante los años de la recesión. Éstos son los datos presentados por John Wells (porcentaje de los sueldos y salarios en el valor agregado de la industria): 1962 = 41%; 1963 = 37%; 1964 = 40%; 1965 = 41%; 1966 = 39%; 1967 = 39%; 1968 = 36%; 1969 = 35% (en A. Fernandes [2], p. 262). Como es natural, el *garrote salarial* contribuyó en gran

medida a estos resultados. La política de la *inflación correctiva*, aplicada con particular vigor entre 1964 y 1967, afectó también a los trabajadores urbanos por la vía del aumento de los precios de los bienes esenciales (vivienda, alimentos, transporte y otros servicios públicos), ahora en beneficio de los rentistas urbanos y del sector público, el que funcionó como instrumento de la redistribución en favor del capital privado, por medio de varios mecanismos de transferencia.

¹⁴⁹ El propio M. Simonsen [2], p. 184, reconoce que el *garrote salarial* aplicado después de 1964, era en última instancia "la contrapartida del mejoramiento de la posición que se quería garantizar a los arrendadores de inmuebles, a los concesionarios de servicios de utilidad pública, a los poseedores de valores financieros y a los demás beneficiarios de la inflación correctiva".

¹⁵⁰ Véanse, entre otros, A. Fishlow [1] y [4]; E. Bacha [8] y [9]; P. Singer [7]; J. Wells [3]; Malan y Bonelli; Ch. Wright, y Bacha y Taylor [2].

¹⁵¹ Los defensores de la política de los gobiernos militares afirman a veces que la política salarial adoptada a partir de 1964, en especial en cuanto al frenamiento de los salarios mínimos, incluso puede haber mejorado la distribución del ingreso, por medio de los efectos benéficos que habrá producido en relación con el nivel y la estructura del empleo. Una política que hubiese conducido a salarios mínimos más elevados sólo habría beneficiado a los trabajadores ya cubiertos por la legislación social, pero habría perjudicado a los campesinos y los trabajadores pobres de las zonas urbanas, en la medida en que redujera el acceso a los empleos del sector moderno. Por una parte, los aumentos sectoriales de los costos reales de la mano de obra se traducirían en efectos sectoriales negativos en cuanto al nivel del empleo; por otra parte, se argumenta que, en el plano macroeconómico, la práctica de salarios más elevados se habría traducido en una reducción del ahorro global y, por consiguiente, en la reducción de la inversión, la producción y el empleo a largo plazo.

No insistiremos aquí en la discusión de estos puntos de vista. Ya se demostró antes que los costos salariales —que son una parte pequeña de los costos totales— bajaron continuamente a partir de 1964 y que, gracias a su poder de mercado, las empresas dominantes de las "industrias dinámicas" podrían trasladar sin dificultad los aumentos de los costos a los precios (además, al capital corresponderían todos los incrementos de la productividad logrados en el ínterin). Vimos también que esta política salarial, que "secó" el poder de compra de los trabajadores, fue uno de los principales factores de cierta atrofia de los sectores industriales productores de bienes de consumo corriente (siendo estas industrias más intensivas en mano de obra por regla general, muchos autores sostienen que otra política salarial y una distribución del ingreso más igualitaria habría aumentado el volumen del empleo, y no al contrario). En seguida examinaremos los efectos que podrá tener sobre el ahorro total y la tasa de crecimiento del PNB una política orientada hacia un grado más elevado de equidad social.

Pero es interesante consignar aquí esta reflexión de Edmar Bacha y Lance Taylor acerca de las cuestiones que se analizan: "Todos estos macroargumentos señalan claros conflictos entre las clases acerca de la política salarial. Para decirlo sin rodeos: ¿por qué han de ser los trabajadores quienes deban pagar, mediante el frenamiento de sus salarios nominales, la inversión de los ricos o del Estado, en lugar de que paguen las clases medias o los propios ricos? (...) De hecho, con otras políticas socioeconómicas, que van desde una estructura fiscal más humana hasta la expropiación total, podrá mantenerse o incluso acelerarse el crecimiento sin empeorar la situación de los trabajadores" (véase Bacha y Taylor [2], p. 291).

¹⁵² En Di Filippo y Jadue, p. 183.

¹⁵³ Véase antes, pp. 116-121.

¹⁵⁴ Véase C. Furtado [1], p. 195.

¹⁵⁵ En forma muy breve, diremos que con la noción de la *heterogeneidad estructural* se pretende rebasar el concepto del *dualismo estructural* que algunos consideran propio de los países subdesarrollados ("Debemos alejarnos —escribe O. Sunkel [8], p. 13— de los modelos dualistas convencionales que identifican lo moderno con lo urbano e industrial, y lo tradicional y primitivo con lo rural y agrícola. Sobre todo en los países relativamente más desarrollados de América Latina, esta concepción es errónea porque no puede captar la heterogeneidad de los niveles tecnológicos y las relaciones sociales dentro de los diversos sectores de la economía, en oposición a los que surgen entre ellos.") La concepción *dualista* tradicional sostiene que en los países subdesarrollados coexisten (aislados, mediante un corte vertical de la realidad social)

un sector (todavía "atrasado" y sector(es) (ya) "moderno(s)"). Los estructuralistas quieren sustituir este *corte vertical* que se traduce en la división de la sociedad en *sectores de actividad* (unos "modernos", otros "arcaicos") por un *corte horizontal* de la realidad de acuerdo con *niveles* o *estratos de productividad* que pueden observarse dentro de los diversos sectores de la actividad económica.

La estructura heterogénea de las formaciones sociales latinoamericanas se presenta así como una realidad compleja que no cabe en la visión *dualista* tradicional. Las tres grandes *áreas* o *compartimientos* integrantes de la realidad económica (la moderna, la intermedia y la primitiva) se diferencian en esencia por sus *niveles de productividad* (o más profundamente, por el grado de absorción del progreso técnico y por el esquema de relaciones sociales predominantes que determinan tales niveles de productividad), presentando cada uno de ellos un comprobante multisectorial (por ejemplo, el área moderna comprenderá algunas fracciones de la actividad industrial, de los servicios y del sector primario, así como algunos núcleos que laboran para el mercado interno y otros que producen en esencia para la exportación). Desde nuestra perspectiva, se observa una especie de *heterogeneidad sectorial*, es decir, cada sector económico —primario, secundario, terciario— encierra subsectores de características muy diferentes por lo que se refiere al nivel de la productividad, el grado de absorción del progreso técnico y las relaciones sociales predominantes (véase A. Pinto [13], pp. 164-165). Algunos autores señalan también que las diferencias de productividad son en particular acentuadas y crecientes *dentro* del sector industrial, un fenómeno especialmente visible en Argentina, donde se registra una razonable homogeneidad intersectorial, pero una acentuada heterogeneidad dentro del sector industrial (véanse Di Filippo y Jadue, p. 194).

Sin embargo, los desniveles de la productividad constituyen sólo "la expresión más fácilmente cuantificable de la heterogeneidad estructural" (véanse Pinto y Di Filippo [1], p. 93), ya que con esta noción los autores pretenden abarcar los rasgos dominantes de las actuales sociedades latinoamericanas, constituyendo una especie de "síntesis contemporánea de la formación histórica de estas sociedades", expresando las formas productivas y las relaciones sociales con raíces coloniales o las que se introdujeron en las sucesivas fases de penetración del progreso técnico en el marco del desarrollo capitalista (véanse Pinto y Di Filippo [2], p. 578). Estos autores ponen de relieve, por tal razón, las tres dimensiones de la *heterogeneidad estructural*: la que se refiere a las estructuras productivas; la relativa a las relaciones sociales que se desarrollan en el marco de los diferentes procesos productivos; la correspondiente a las estructuras del poder (véanse mayores detalles en Pinto y Di Filippo [1], pp. 94 y ss., y [2], pp. 579 y ss.; y Di Filippo y Jadue, pp. 173 y ss.)

Considerando que, en su estricto sentido económico, la heterogeneidad estructural es una consecuencia de las distorsiones de la distribución del progreso técnico que acompañan al desarrollo de las economías capitalistas periféricas, y que esas distorsiones resultan a su vez del monopolio de las fuentes generadoras de ese progreso técnico por parte de las economías capitalistas centrales, los estructuralistas latinoamericanos y la propia CEPAL oponen la noción de la *heterogeneidad estructural* a las supuestas situaciones "dualistas" en las que coexistirían, en el mismo territorio nacional, dos estructuras socioeconómicas (una "moderna", otra "tradicional") prácticamente segregadas. De esta manera, la heterogeneidad estructural puede definirse, de acuerdo con A. Di Filippo y S. Jadue, como "una cristalización de formas productivas, relaciones sociales y mecanismos de dominación correspondientes a diferentes fases y modalidades del desarrollo periférico pero coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas" (véase Di Filippo y Jadue, p. 167.) Véanse mayores detalles sobre la génesis y el significado de este concepto, además de los trabajos ya citados en esta nota, en A. Pinto [2], [4] y [12]; O. Sunkel [6]; Foxley y Muñoz [2], y R. Infante). Puede verse una síntesis del pensamiento estructuralista latinoamericano acerca de la problemática de la distribución del ingreso, en E. Bacha [7], pp. 174 y ss., y en J. Sánchez [1].

¹⁵⁶ La necesidad de proseguir deliberadamente una *redistribución mediadora* (en favor del 15% que sigue en la escala de ingresos al 5% más rico) que aumente el poder de compra de los estratos medios altos a costa de las grandes masas populares puede asociarse también, en las condiciones de los regímenes dictatoriales, al objetivo político de tratar de ampliar la base de apoyo de tales regímenes más allá de los grupos monopólicos, que tienen sus intereses económicos ligados a tal modelo de industrialización. Y este tipo de preocupaciones no habrá

sido extraño a la adopción de las medidas de política orientadas, en primera línea a partir de 1967, a la maximización de las tasas de crecimiento del PNB a corto plazo, lo que condujo a una concentración aún mayor de recursos y privilegios en los referidos "sectores dinámicos" de la economía y en los estratos sociales interesados en su desarrollo y/o sus clientes efectivos y potenciales.

La adopción de una política deliberada de concentración de los ingresos —no sólo por razones de orden económico sino también por razones de carácter político— ha sido sugerida expresamente, en el caso de Brasil, por Kenneth S. Mericle (en S. Kobrin, p. 119), y en el caso de Argentina (bajo el régimen militar del general Onganía, a partir de 1967) por E. Laclau, pp. 645-646.

También C. Furtado sostiene ([15], pp. 103-104) que la creciente concentración del ingreso registrada bajo los gobiernos militares y en especial durante el periodo del "milagro" deriva de una política implantada deliberadamente con ese objetivo, sobre todo a partir de 1967-1968, a fin de atraer a las empresas multinacionales y, con base en ellas, reiniciar el crecimiento económico basado en la producción de bienes de lujo y en la adopción de patrones de consumo semejantes a los de las metrópolis dominantes. Una estructura productiva y un patrón de consumo que exigían un perfil adecuado de la demanda y por lo tanto, dado el bajo nivel medio del ingreso, una fuerte concentración de los ingresos de la minoría rica (S. Kobrin demuestra que las empresas multinacionales están interesadas en que, en los países subdesarrollados se mantengan niveles altamente concentrados de distribución del ingreso. Véase también E. Bacha [4], p. 48.)

157 Véase C. Furtado [9], pp. 340-342, y [11], pp. 80 y ss.

158 Véase G. Ranis [5], pp. 403 y ss., y [6], pp. 566-568.

159 Véase R. Prebisch [6], p. 548.

160 La problemática de las relaciones entre el imperialismo y la industrialización de los "países subdesarrollados" ha sido objeto de análisis por parte de numerosos autores, a partir de los años setenta. No podemos discutir aquí esa compleja problemática. Sólo citaremos alguna bibliografía donde se aborda expresamente el tema (y donde pueden consultarse otras indicaciones bibliográficas), además de los trabajos conocidos de A. Gunder Frank, Samir Amin, Arghiri Emmanuel y los partidarios de la teoría de la dependencia: R. B. Sutcliffe, Owen y Sutcliffe, B. Warren, B. Cohen [2], P. Evans [3], A. Brewer.

161 El comportamiento de las empresas multinacionales estadounidenses es ilustrativo: en 1929, sus inversiones extranjeras en la industria de transformación representaban apenas 24% del total de sus inversiones en todo el mundo, y apenas 7% de sus inversiones en América Latina. A partir de la segunda Guerra Mundial, las inversiones de estas empresas se orientaron en esencia hacia Europa y hacia la industria de transformación. En su conjunto, América Latina, que en 1950 absorbía 39% de las inversiones extranjeras de las empresas multinacionales estadounidenses, en 1968 recibía apenas 20% de tales inversiones. Tal hecho —al que no es extraña la apertura de esa "nueva frontera" que significó la CEE para las multinacionales estadounidenses parece deberse en buena parte a una declinación de las inversiones en actividades extractivas, ya que las inversiones estadounidenses en las industrias de transformación de América Latina crecieron a mayor velocidad que las inversiones extranjeras totales de las multinacionales estadounidenses en el sector industrial, aunque a menor ritmo que el de las inversiones estadounidenses en Europa, Sudáfrica, Australia, Filipinas y Japón (entre 1960 y 1968, el ritmo del crecimiento medio anual de las inversiones industriales estadounidenses en el exterior fue de 11.5%; 12.8% para las efectuadas en América Latina; 7.4% para las realizadas en Canadá; 13.9% para las efectuadas en Europa). De este modo, las inversiones estadounidenses en la industria de transformación de América Latina representaban, en 1972, 33% de las inversiones estadounidenses totales en la región (42% de las inversiones de las multinacionales estadounidenses en todo el mundo eran inversiones en las industrias de transformación), concentrándose tales inversiones industriales en un reducido número de países. Argentina, Brasil y México sumaban 74% de esas inversiones, las que representaban en estos países, en 1968, 68% de las inversiones realizadas por las multinacionales en México y 64% de las efectuadas en Argentina, alcanzando 70% en Brasil, en 1972. Entre 1967 y 1977, el total de la inversión estadounidense en América Latina aumentó cerca de 131%, pero las inversiones estadounidenses en la industria de transformación de la región aumentaron cerca de 178% en el mismo periodo. En la actualidad, parece ser que el porcentaje de las "inversiones interna-

cionales" de las empresas multinacionales originarias de Estados Unidos en las industrias de transformación de los países subdesarrollados tiende a ser sensiblemente idéntico al porcentaje que tales inversiones representan en los países desarrollados (48% en Italia; 60% en Alemania Occidental; 64% en Gran Bretaña; 70% en Francia).

Por lo que se refiere a Brasil, sus riquezas naturales, la abundancia de mano de obra barata, la dimensión de su mercado interno, la elevada concentración del ingreso, los hábitos de consumo "metropolitanos" de las clases ricas y el tradicional proteccionismo de la política brasileña, son factores que justifican la preferencia que los capitales extranjeros le otorgan desde hace mucho tiempo (reforzada, a partir de 1964, por la *ley y orden* reinantes, con todo el cortejo de ventajas que de allí derivan para el gran capital). En 1956 —es decir, antes de que entrara en vigor la CEE—, el volumen de las inversiones directas de las empresas estadounidenses en Brasil sólo era superado por el volumen de las inversiones hechas en Canadá, Reino Unido y Venezuela (petróleo), debiendo destacarse que más de la mitad (58%) de esas inversiones se localizaban ya en las industrias de transformación. En 1948, este porcentaje se acercaba a 28%, pero en 1972 llegaba a 70% (algunos autores mencionan incluso un porcentaje superior a 80%). La participación del capital extranjero en la industria de transformación brasileña aumentó significativamente entre 1965 y 1975 (1965 = 18.9%; 1966 = 20.9%; 1967 = 20.9%; 1968 = 22.4%; 1969 = 22.7%; 1970 = 23.6%; 1971 = 24.3%; 1972 = 25.6%; 1973 = 26.3%; 1974 = 28.0%; 1975 = 28.6%), y por lo que se refiere a las inversiones hechas en este sector por las multinacionales originarias de Estados Unidos, en 1977 representaban 76% del total de las inversiones extranjeras en Brasil. Véanse G. Bardone [1], p. 14; P. Vuskovic [2], p. 11; Malan y Bonelli, pp. 24 y 34; y L. Bresser Pereira [2], p. 303.

162 R. M. Marini trató de explicar la única excepción al estancamiento por medio de su *teoría del subimperialismo*, concebida para el caso brasileño (véase R. Marini [2], pp. 80-85, y también una crítica en Serra y Cardoso, pp. 29 y ss.)

163 Véanse mayores detalles en C. Furtado [15], pp. 35 y ss., donde se destaca el hecho de que "la reunificación del centro capitalista constituye, posiblemente, la consecuencia más importante del segundo conflicto mundial".

164 Véase L. Dowbor [2], pp. 24-25.

165 Muchos autores no vacilan en considerar como uno de los temas fundamentales de la caracterización de los países dependientes el hecho de que los gastos de la importación de tecnología alcanzaran valores que rebasaban el valor de la inversión directa de las multinacionales y el hecho de que la casi totalidad de los procesos tecnológicos patentados perteneciera a extranjeros (empresas multinacionales). Además, ciertas estimaciones recientes indican que la venta de tecnología (arma decisiva del imperialismo en nuestros días) viene aumentando su participación en el total de las exportaciones realizadas por las empresas multinacionales: 5% en 1968; 10% en 1975; 15% en 1980.

Incluso en un país como Brasil (privilegiado entre los "países subdesarrollados"), se calcula que cerca de 97% de la capacidad productiva industrial dependía en 1974 de la tecnología extranjera, lo que significa sin duda un elevadísimo grado de dependencia (véase a R. Packenham, p. 101). Una nueva forma de "especialización" cobra importancia dentro del sistema capitalista mundial: los países dominantes "se especializan" en la producción de los conocimientos científicos y técnicos indispensables para el desarrollo industrial moderno, y los países dominados se ven reducidos a la posición de "consumidores" pasivos y rutinarios de la tecnología vendida por las empresas multinacionales.

166 Por lo que se refiere a las diferencias existentes entre esta industrialización en curso en varios países latinoamericanos y la Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX en los actuales países capitalistas dominantes, véanse A. Ferrer [1], pp. 175-176; A. Pinto [2], especialmente pp. 11-16 y 21-24; C. Furtado [11], pp. 7-15, y [15], pp. 45 y ss. y 77 y ss.

167 Entre otros, los estudios de P. Evans [1] y [2], de L. Bresser Pereira [1] y [2], y de L. Martins [4] subrayan los dos factores fundamentales que han caracterizado el proceso de industrialización y el actual modelo de subdesarrollo de los "países periféricos": por una parte, la internacionalización del proceso productivo capitalista, debido a la acción de los grandes conglomerados multinacionales; por otra parte, la evolución del papel del Estado en los "países periféricos", en el marco de lo que P. Evans llama "modelo del trípode" y que L. Martins designa por "*Joint-venture* Estado-empresa multinacional-empresarios locales."

También Celso Furtado se ocupa de esta problemática, concluyendo en síntesis que "el creciente control 'internacional' de las actividades económicas de los países periféricos acarrea una autonomía prematura del aparato burocrático estatal", una autonomía que "refleja en cierta medida el sentido de las modificaciones ocurridas en la superestructura política del conjunto del sistema" (incluyendo en estas modificaciones la destrucción de las formas tradicionales del colonialismo), modificaciones en función de las cuales "el crecimiento del aparato estatal es inevitable, y la necesidad del perfeccionamiento de sus cuadros superiores pasa a ser una exigencia de las grandes empresas que invierten en el país" (véase C. Furtado [15], pp. 61-62).

¹⁶⁸ Se calcula que, entre 1957 y 1959, 67% de las inversiones directas de las multinacionales estadounidenses en países latinoamericanos se financió con recursos obtenidos en los países anfitriones, por medio del crédito y de la reinversión de los beneficios, habiendo subido este porcentaje a 90 entre 1963 y 1965 (véase L. Martins [3], p. 200).

R. Davis [1], p. 176, refiere por otra parte que, en el periodo de 1966 a 1969, 45% de la inversión neta de las empresas estadounidenses en América Latina correspondió a la reinversión de beneficios obtenidos localmente, un porcentaje que sería superior si sólo se considerara la inversión en la industria de transformación.

¹⁶⁹ Sobre esta problemática, véase P. Salama [2].

¹⁷⁰ Véase C. Furtado [9] y [22].

¹⁷¹ Véase A. Pinto [6], pp. 245 y ss.

¹⁷² Véase F. Cardoso [4], pp. 345-346.

¹⁷³ Véase C. Furtado [11], p. 77, y [15], p. 95.

¹⁷⁴ Ésta es la conclusión de C. Furtado [22], p. 49: "El control de las actividades industriales periféricas de las empresas transnacionales conlleva, de un modo u otro, al fortalecimiento de la estructura de dominación centro-periferia."

¹⁷⁵ Un modelo de desarrollo basado en la expansión de los consumos de lujo de la minoría rica implica un coeficiente de despilfarro social más elevado, en la medida en que obliga a la renovación permanente de los procesos de fabricación y de los productos y modelos que se lanzan al mercado, con la consiguiente aceleración de la obsolescencia de los equipos y de los propios bienes de consumo duraderos y el aumento innecesario del gasto en "investigación y desarrollo", mientras que un modelo orientado hacia la satisfacción de las necesidades de las grandes masas a escala mundial se traduciría en la difusión del acceso a bienes ya conocidos, el aumento de cuya producción puede significar costos decrecientes, cuando las economías de escala se vuelven posibles (véase C. Furtado [15], pp. 70 y 93).

¹⁷⁶ Entre tales estudios merecen destacarse los relativos a Colombia (*Towards Full Employment - A Programme for Colombia, Prepared by an Inter-Agency Team Organised by the International Labour Office*, Ginebra, 1970); a Ceilán, ahora Sri Lanka (*Matching Employment Opportunities and Expectations: A Programme of Action for Ceylon*, 1971); a Kenia (*Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1972); a Irán (*Employment and Income Policies for Iran*, Ginebra, 1973) y a Filipinas (*Sharing in Development: A Programme of Employment, Equity and Growth for the Philippines*, 1973), así como el informe del Director General de la OIT, Francis Blanchard, a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución del Ingreso, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo (Ginebra, 1970), referente al tema de "Employment, Growth and Basic Needs - A One-World Problem". Puede consultarse una exposición sucinta de estos informes en E. Thorbecke; R. Jolly, pp. 43 y ss., en G. Ranis [3]; véase también Emmerij y Ghai.

¹⁷⁷ El desempleo, concentrado en las zonas urbanas, constituye un problema políticamente más peligroso que el de la pobreza en general, lo cual explica la mayor atención dedicada inicialmente a los problemas del desempleo (véase J. Adler [2], pp. 54-55).

Sin embargo, para la mayoría de los habitantes pobres de los países subdesarrollados, en ausencia de programas de seguridad social y dada la extensión de las situaciones de autoempleo o de trabajo familiar, los pobres tienen que encontrar cualquier trabajo para no morir, sin que puedan considerarse desempleados "in the strict western sense" (véase H. W. Singer [2], p. 34).

¹⁷⁸ La introducción de estos conceptos permitiría detectar otras limitaciones del concepto del empleo: a) hay algunos grupos sociales importantes para los cuales el empleo no puede ser la respuesta a la pobreza (ancianos, incapacitados, etc.); b) las nociones de la línea de

pobreza o del nivel mínimo de vida no se reducen a los bienes que pueden obtenerse a partir de los ingresos proporcionados por un empleo productivo, incluyendo también el acceso a la salud, la educación, el agua potable, la sanidad básica, etc., lo que exige una acción del Estado, ya que no puede lograrse por medio del acceso individual a un puesto de trabajo (véase H. W. Singer [2], p. 35).

¹⁷⁹ Puede concebirse una política intermedia entre las políticas orientadas hacia la reducción de la desigualdad por medio de la redistribución del ingreso y las políticas orientadas hacia la reducción de la pobreza. Así ocurrirá cuando se defina como un objetivo el mejoramiento de la situación del 20 o el 40% más pobre de la población, por ejemplo. En este caso, en vez de que se defina el grupo pobre con base en un nivel de pobreza absoluta (expresado en forma de un ingreso mínimo o mediante indicadores físicos) se apela a una idea de pobreza relativa, de modo que el objetivo de la reducción de la pobreza aparece relacionado con el objetivo de reducir la desigualdad del ingreso entre los diversos estratos de la población. Sin embargo, incluso en este caso, aunque la pobreza se defina como una pobreza relativa, el objetivo es la reducción de la pobreza, lo que significa que, en principio, no se concede importancia a lo que acontezca con los grupos sociales situados por encima de la línea divisoria (véase H. W. Singer [2], p. 38).

¹⁸⁰ La primera tentativa conocida para conciliar, en términos de la planeación económica, los objetivos del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza, sin abandonar el marco del desarrollo capitalista, fue realizado en 1962 por la Comisión de Planeación de India. Por lo que se refiere específicamente a la estrategia de redistribución del ingreso con crecimiento económico, constatamos que fue expuesta por primera vez, en forma sistemática, por H. W. Singer en 1972, en el ámbito del Informe de la Misión de la OIT sobre Kenia (capítulo VII). Luego de éste y otros estudios de la OIT surgieron algunos más que reunieron la colaboración del Banco Mundial (*Development Research Center*) y de la Universidad de Sussex (Instituto de Development Studies), bajo la dirección de H. B. Chenery, M. Ahluwalia, C. L. Bell, J. H. Duloy y R. Jolly, cuyos resultados se publicaron en 1974, en un volumen intitolado *Redistribution with Growth*, que constituye el punto de referencia obligatorio para el estudio de esta problemática (véase Chenery, y otros). Puede verse una síntesis de esta estrategia y de sus variantes en Ahluwalia y Chenery, en R. Jolly y en Ahluwalia, Carter y Chenery, pp. 323 y ss. Un análisis de ésta y otras estrategias de desarrollo que tratan de integrar el objetivo del crecimiento económico con el de la reducción de las desigualdades y de la pobreza puede consultarse en Stewart y Streeten [2], y en F. Lisk, pp. 191 y ss.

¹⁸¹ Véase una síntesis de los objetivos y los medios de una estrategia de desarrollo orientada hacia la satisfacción prioritaria de las necesidades básicas de los habitantes, en oposición con los objetivos y los medios de los modelos centrados en el crecimiento económico, la creación de empleos y la redistribución del ingreso, en F. Lisk, P. Streeten [2]; N. Hicks; M. U. Haq [1] y [2], y R. H. Green [2]. En Portugal se ensayó, con el Plan a Mediano Plazo de 1977-1980, una estrategia de desarrollo que consideraba el mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes como el objetivo prioritario por realizar, debiendo subordinarse a tal objetivo incluso el ritmo del crecimiento económico (véase Ministerio del Plan y la Coordinación Económica, *Plan a Mediano Plazo, 1977-1980*). Tal vez por eso mismo, sin embargo, el Plan en cuestión no llegó a ser aprobado por los órganos competentes. Existe un informe de la OIT sobre *Employment and Basic Needs in Portugal* (Ginebra, 1979).

¹⁸² Véase Raúl Prebisch, en CEPAL [4], p. 268.

¹⁸³ Véase Adelman y Morris, pp. 201-202.

BIBLIOGRAFÍA

- Acquaviva, A., G. Fournial, P. Gilhodès, y J. Marcelin, "Chili de l'Unité Populaire", París, Editions Sociales, 1971 [citado en A. Acquaviva y otros].
- Adekunle, Joseph O., "Rates of inflation in Industrial, Other Developed, and Less Developed Countries, 1949-1965", *IMF Staff Papers*, vol. xv, 1968, pp. 531-558.
- Adelman, Irma, "Some Country Experience, South Korea", en Chenery y otros, pp. 280-285.
- Adelman, Irma, y Cynthia Taft Morris, "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries", Stanford University Press, 1974 [citado como Adelman y Morris].
- Adler, John H. [1], "Nota sobre la inflación 'momentánea' y el desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, vol. xxv, núm. 100, 1958, pp. 674-684.
- [2], "Desenvolvimento é distribuição do rendimento", en Manuela Silva [2], pp. 51-65.
- Afxentiou, Panayotis C., "Inflation as an Instrument of Economic Development: An Appraisal", en *Economia Internazionale*, vol. xxiv, núm. 1, febrero de 1971, pp. 1-25.
- Agarwala, A. N., y S. P. Singh (comps.), "The Economics of Underdevelopment", The Oxford University Press, 1958 [citado como Agarwala y Singh].
- Ahluwalia, Montek S. [1], "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", en Chenery y otros, pp. 3-37.
- [2], "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 66, mayo de 1976, pp. 128-135.
- Ahluwalia, Montek S., y Hollis B. Chenery, "The Economic Framework", en Chenery y otros, pp. 38-51 [citado como Ahluwalia y Chenery].
- Ahluwalia, Montek S., Nicholas G. Carter, y Hollis B. Chenery, "Growth and Poverty in Developing Countries", en *Journal of Development Economics*, vol. 6, 1979, pp. 299-341 (constituye el capítulo 11 de H. Chenery [3], pp. 440 y ss.) [Las citas se refieren a la primera versión aquí mencionada. Citado como Ahluwalia, Carter y Chenery.]
- Ahluwalia, Montek S., John H. Duloy, Graham Pyatt, y T. N. Srinivasan, "Who Benefits from Economic Development?: A Comment", en *The American Economic Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1980, pp. 242-245 [citado como Ahluwalia y otros].
- Ahmad, Jaleel, "Import Substitution and the Growth of Exports. An Econometric Test", en *Revue Économique*, vol. xxvii, núm. 2, marzo de 1976, pp. 286-295.
- Ahresndorf, Joachim, "Central Bank Policies and Inflation. A Case Study of Four Less Developed Economies, 1949-1957", en *IMF Staff Papers*, vol. VII, octubre de 1959, pp. 274-301.
- Alejandro, Carlos F. Díaz [1], "On the Import Intensity of Import Substitution", en *Kyklos*, vol. xviii, 1965, pp. 495-511.
- [2], "Trade Policies and Economic Development", en Peter B. Kenen (comp.), *International Trade and Finance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1975, pp. 93-150.
- [3], "Some Historical Vicissitudes of Open Economies in Latin America", Economic Growth Center, Yale University, Center Paper núm. 312, 1982, pp. 171-184.

- Almeida, José, "A implantação da indústria automobilística no Brasil", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- Araoz, A. B., "Main-d'oeuvre et emploi au Brésil", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 93, núm. 4, julio de 1966, pp. 404-427.
- Auberger, Philippe, "Le modèle brésilien de lutte contre l'inflation, 1964-1973", en *Notes et Études Documentaires*, núm. 4 049-4 050, diciembre de 1973, París, La Documentation Française, 1974.
- Axilrod, Stephen H., "Inflation and the Development of Underdeveloped Areas", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. XXXV, núm. 3, agosto de 1954, pp. 334-338.
- Bacha, Edmar Lisboa [1], "O papel do café na economia brasileira: do pós-guerra a meados dos anos 60" (escrito en 1967), en E. L. Bacha [6], pp. 137-157.
- [2], "O subemprego, o custo social da mão-de-obra e a estratégia brasileira de crescimento" (escrito en 1970), en E. L. Bacha [6], pp. 63-73.
- [3], "Os mitos de uma década" (escrito en 1974), en E. L. Bacha [6], pp. 13-16.
- [4], "Sobre a dinâmica de crescimento da economia industrial subdesenvolvida" (escrito en 1974), en E. L. Bacha [6], pp. 41-50.
- [5], "Crescimento económico brasileiro recente e alguns de seus principais problemas" (escrito en 1975), en E. L. Bacha [6], pp. 17-39.
- [6], "Os mitos de una década. Ensaio de economia brasileira", 2a. ed., Editora Paz e Terra, 1978.
- [7], "Além da curva de Kuznets: Crescimento e desigualdade", en *Economia*, vol. II, núm. 2, 1978, pp. 173-200.
- [8], "Issues and evidence on Recent Brazilian Economic Growth", en *World Development*, vol. 5, 1977, núms. 1-2, pp. 47-67.
- [9], "Hierarquia e remuneração gerencial", en E. L. Bacha [6], pp. 107-134.
- [10], "Selected Issues in Post-1964 Brazilian Economic Growth", en L. Taylor y otros, pp. 17-48.
- [11], "O rei da Belíndia (uma fábula para tecnocratas)", en E. L. Bacha [6], pp. 57-61.
- Bacha, Edmar Lisboa, y Cláire Savit Bacha, "Os novos incentivos à exportação e a lógica do 'modelo' brasileiro" (original de 1972), en E. L. Bacha [6], pp. 51-54 [citado como E. Bacha y C. Bacha].
- Bacha, Edmar Lisboa, y Milton da Mata, "Emprego e salários na indústria de transformação, 1949-1969" (original de 1972), en E. L. Bacha [5], pp. 75-106 [citado como Bacha y Mata].
- Bacha, Edmar Lisboa, y Lance Taylor [1], "The Unequalizing Spiral: A First Growth Model for Belíndia", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XC, núm. 2, mayo de 1976, pp. 197-218 [citado como Bacha y Taylor].
- [2], "Brazilian Income Distribution in the 1960's: 'Facts', Model Results and the Controversy", en *The Journal of Development Studies*, vol. 14, núm. 3, abril de 1978, pp. 271-297 (nueva versión en Taylor y otros, pp. 296-342) [citado como Bacha y Taylor].
- Baer, Werner [1], "Inflation and Economic Growth: An Interpretation of the Brazilian Case", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. XI, núm. 1, octubre de 1962, pp. 85-97.
- [2], "Brazil: Inflation and Economic Efficiency", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. XI, núm. 4, julio de 1963, pp. 395-406.
- [3], "La economía de Prebisch y de la CEPAL", en *El Trimestre Económico*, vol. XXX, núm. 117, 1963, pp. 144-161.

- [4], "The Inflation Controversy in Latin America: A Survey", en *Latin American Research Review*, núm. 2, 1967, pp. 3-25.
- [5], "The Brazilian Boom, 1968-1972: An Explanation and Interpretation", en *World Development*, vol. 1, núm. 8, agosto de 1973, pp. 1-15.
- [6], "The Brazilian Growth and Development Experience: 1964-1975", en R. Roett (comp.), pp. 41-62.
- [7], "O extenso sector público brasileiro", en Paulo Neuhaus [2], pp. 387-411.
- Baer, Werner, y Paul Beckerman, "Indexing in Brasil", en *World Development*, vol. 2, núms. 10-12, octubre-diciembre de 1979, pp. 35-47 [citado como Baer y Beckerman].
- Baer, Werner, y Michael Hervé, "Employment and Industrialization in Developing Countries", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXX, núm. 1, febrero de 1966, pp. 88-197 [citado como Baer y Hervé].
- Baer, Werner e Isaac Kerstenetzky [1], "Inflation and Growth in Latin America" (edición de los textos de las comunicaciones y debates de la *Conferencia sobre Inflación y Desarrollo Económico*, Río de Janeiro, enero de 1963), R. D. Irving, Illinois, 1964 [citado como Baer y Kerstenetzky].
- [2], "Some observations on the Brazilian Inflation", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 364-369 [citado como Baer y Kerstenetzky].
- [3], "Import Substitution and Industrialization in Brazil", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. LIV, núm. 3, mayo de 1964, pp. 411-425 [citado como Baer y Kerstenetzky].
- Baer, Werner, y Andrea Maneschi, "Substituição das importações, estagação e mudança estrutural. Uma interpretação do caso brasileiro", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, num. 1, enero-marzo de 1969, pp. 72-91 [citado como Baer y Maneschi].
- Baer, Werner, Isaac Kerstenetzky, y Mário Henrique Simonsen, "Transportation and inflation: A Study in Irrational Policy Making in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, enero de 1965, pp. 188-202 [citado como Baer, Kerstenetzky y Simonsen].
- Baer, Werner, Isaac Kerstenetzky, y Annibal Villela, "The Changing Role of the State in the Brazilian Economy", en *World Development*, vol. 1, núm. 11, noviembre de 1973, pp. 23-34 [citado como Baer, Kerstenetzky y Villela].
- Baer, Werner, y Mário Henrique Simonsen, "Profit Illusion and Policy. Making in an Inflationary Economy", en *Oxford Economic Papers*, vol. 17, núm. 2, julio de 1965, pp. 279-290 [citado como Baer y Simonsen].
- Baer, Werner, y Annibal Villela, "Crescimento industrial e industrialização: Revisões nos estágios do desenvolvimento económico do Brasil", en *Dados*, núm. 9, 1972, pp. 114-134 [citado como Baer y Villela].
- Bairoch, Paul, "Le tiers-monde dans l'impasse", París, 1971.
- Balassa, Bela [1], "Growth Strategies in Semi-Industrialized Countries", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXIV, núm. 1, febrero de 1970, pp. 25-47.
- [2], "Trade Policies in Developing Countries", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. LXI, núm. 2, mayo de 1971, pp. 178-187.
- Balogh, Thomas, "Inflación y estancamiento: su influencia en los precios de los productos primarios", en *Información Comercial Española*, núms. 396-397, 1966, pp. 109-114.
- Baran, Paul A. [1], "The Political Economy of Growth", Nueva York, Monthly Review Press, 1957.
- [2], "On the Political Economy of Backwardness", en Agarwala y Singh, pp. 75-92.

- Baran, Paul, y Paul Sweezy, "Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order", Nueva York, Monthly Review Press, 1966 [citado como Baran y Sweezy].
- Baranson, Jack, "Place aux Exportations", en *Finances et Développement*, vol. 8, núm. 1, marzo de 1971, pp. 8-15.
- Bardhan, Pranab K., "Some Country Experience. India", en Chenery y otros, pp. 255-262.
- Baumfeld, Carlos Minc [1], "A programação económica e o 'socialismo de mercado'. O caso da Jugoslávia", en *Economia e Socialismo*, año IV, núm. 18, septiembre de 1977, pp. 27-41.
- [2], "Transformações nas formas de dominação no Brasil", en *Economia e Socialismo*, año IV, núm. 43, octubre de 1979, pp. 14-25.
- Baumol, William J., y Alan S. Blinder, "Economics, Principles and Policy", Nueva York, 1979 [citado como Baumol y Blinder].
- Baxter, W. T., "Monetary Correction. Adjustments to Inflation in Three South American Countries", en *Bank of London and South America Review*, vol. 10, núm. 4, abril de 1976, pp. 184-194.
- Becker, Gary S. [1], "Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis", en *The Journal of Political Economy*, vol. 70, octubre de 1962, núm. 5, parte 2 (Suplemento), pp. 9-49.
- [2], "Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", Nueva York, 1964.
- Becker, Gary S., y Barry R. Chiswick, "Education and the Distribution of Earnings", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. LVI, núm. 2, mayo de 1966, pp. 358-369 [citado como Becker y Chiswick].
- Beckerman, Paul, y Donald Coes, "Who Benefits from Economic Development? Comment", en *The American Economic Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1980, pp. 246-249 [citado como Beckerman y Coes].
- Bell, C. L. G., "The Political Framework", en Chenery y otros, pp. 52-72.
- Bennet, Douglas, y Kenneth E. Sharpe, "La industria automotriz mexicana y la política económica de la promoción de exportaciones. Algunos problemas del control estatal de las empresas transnacionales", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVI, núm. 183, julio-septiembre de 1979, pp. 715-746 [citado como Bennett y Sharpe].
- Benetti, Carlo, "L'accumulation dans les pays capitalistes sous-développés", París, Ed. Anthropos, 1974.
- Bergsman, Joel, "Brazil. Industrialization and Trade Policies", Oxford University Press 1970, (publicado por encargo del Centro de Desarrollo de la *Organization for Economic Cooperation and Development*, compilado por Ian Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scott).
- Bergsman, Joel, y Pedro Malan, "A estrutura de protecção industrial no Brasil", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, núm. 2, abril-junio de 1970, pp. 97-144 [citado como Bergsman y Malan].
- Bergsman, Joel, y Samuel Morley, "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. A Comment", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 51, núm. 1, febrero de 1969, pp. 101-102 [citado como Bergsman y Morley].
- Bernstein, E. M., "Wage-price links in a prolonged inflation", en *IMF Staff Papers*, vol. VI, noviembre de 1958, pp. 323-339.
- Bernstein, E. M., y G. Patel, "Inflation in Relation to Economic Development", en *IMF Staff Papers*, vol. II, noviembre de 1952, pp. 363-398 [citado como Bernstein y Patel].

- Best, Michael H., "Uneven Development and Dependent Market Economies", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 66, núm. 2, mayo de 1976, pp. 136-141.
- Bhagwati, Jagdish [1], "Deficit Financing and Economic Development", en *Indian Economic Review*, vol. III, núm. 2, agosto de 1956, pp. 40-60.
- [2], "Economics and World Order. From the 1970's to the 1990's" (J. N. Bhagwati, comp.), Londres, MacMillan, 1972.
- Bhagwati, Jagdish N., y Anne O. Krueger, "Exchange Control, Liberalization and Economic Development", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 63, núm. 2, mayo de 1973, pp. 419-427 [citado como Bhagwati y Krueger].
- Bhatia, Rattan J. [1], "Inflation, Deflation and Economic Development", en *IMF Staff Papers*, vol. VIII, 1960-1961, pp. 101-104.
- [2], "Unemployment and the Rate of Change of Money Earnings in the United States, 1900-1958", en *Economica*, vol. XXVIII, agosto de 1961, pp. 286-296.
- Birou, Alain, "Dominations historiques et destinée future", en *Économie et Humanisme*, núm. 182, 1968, pp. 6-21.
- Blair, Andrew R., "Import Bottlenecks and Inflation: The Case of Brazil", en *Oxford Economic Papers*, vol. XIX, núm. 3, julio de 1967, pp. 235-244.
- Blakemore, Harold, "Chile. The Real Revolution", en *Bank of London and South America Review*, vol. 15, núm. IV, noviembre de 1981, pp. 180-188.
- Blardone, Gilbert [1], "Les Nouvelles Politiques Économiques: Brésil, Chili", en *Informations et Commentaires*, Centro de Crecimiento de las Naciones Jóvenes, Universidad Católica, Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas, núm. 27, abril-junio de 1979, pp. 5-29.
- [2], "Chili, un monétarism répressif", en *Informations et Commentaires*, abril-mayo de 1979 (reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 644, 24 de octubre de 1979, pp. 16-22; las referencias del texto corresponden a esta versión).
- Boissonat, Jean, "Le Brésil vu d'en haut", en *Problèmes Économiques*, 10 de agosto de 1977, pp. 26-31.
- Boorstein, Edward, "O Chile de Allende visto por dentro" (1a. edición estadounidense, 1977), trad. al portugués, Lisboa, Ed. Caminho, 1978.
- Bottomley, Anthony, "La théorie monétaire de Keynes et les pays en voie de développement", en *Revue Tiers-Monde*, t. VII, núm. 27, julio-septiembre de 1966, pp. 533-545.
- Boulding, Kenneth E., "Some Reflections on Inflation and Economic Development", en *Contribuições à Análise do Desenvolvimento Económico (Escritos em Homenagem a Eugênio Gudin)*, Río de Janeiro, 1957, pp. 61-67.
- Bowen, John, y Elton Hinshaw, "Inflation and Stagnation in Brazil. Comment", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, núm. 3, abril de 1973, pp. 522-525 [citado como Bowen y Hinshaw].
- Brasseul, Jacques, "Le développement des exportations industrielles du Brésil", en *Revue Tiers-Monde*, t. XXII, núm. 85, enero-marzo de 1981, pp. 141-156.
- Brewer, Anthony, "Marxist Theories of Imperialism. A Critical Survey", Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980.
- Brothers, Dwight S., "Nexos entre la estabilidad monetaria y el desarrollo económico en América Latina: un escrito doctrinal y de política", en *El Trimestre Económico*, vol. XXIX, núm. 116, 1962, pp. 587-598.
- Brunner, Karl, y Allan H. Meltzer, "The Explanation of Inflation: Some International Evidence", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 67, núm. 1, febrero de 1977, pp. 148-154 [citado como Brunner y Meltzer].

- Bruton, Henry J. [1], "Principles of Development Economics", Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1965.
- [2], "The Import-Substitution Strategy of Economic Development: A Survey", en *The Pakistan Development Review*, vol. X, núm. 2, verano de 1970, pp. 123-146.
- Buchanan, Norman S., y Howard S. Ellis, "Approaches to Economic Development", Nueva York, 1955 [citado como Buchanan y Ellis].
- Buttler, Arthur, y Phillip Della Valle, "Inflation 'surprise', croissance économique et emploi", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 104, diciembre de 1971, pp. 533-549.
- Cáceres, Luis René, "La estanflación; un análisis basado en la economía internacional", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 174, abril-junio de 1977, pp. 389-409.
- Cairncross, Alec, y Mohinder Puri (comps.), "Employment, Income Distribution and Development Strategy. Problems of the Developing Countries", en *Essays in Honour of H. W. Singer*, MacMillan, 1976 [citado como Cairncross y Puri].
- Campos, Roberto de Oliveira [1], "Inflation and Balanced Growth", en H. S. Ellis (comp.) [2], pp. 82-106.
- [2], "Two Views on Inflation in Latin America", en A. O. Hirschman (comp.), *Latin American Issues: Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 67-79.
- [3], "Développement économique et inflation au égard en particulier à l'Amérique Latine", en *Planification et Programmes de Développement. Études de cas et expériences*, Estudios de Desarrollo núm. 1, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 1964, pp. 141-159.
- [4], "Evolução recente da economia brasileira", en *Economia* (revista editada por la Universidad Católica Portuguesa), vol. IV, núm. 1, enero de 1980, pp. 159-177.
- Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antinflacionaria y apertura económica en Argentina, 1976-1981", en *Desarrollo Económico*, vol. 21, núm. 82, julio-septiembre de 1981, pp. 131-189.
- Caplan, Basil [1], "Brazil at the cross-roads", en *The Banker*, agosto de 1979 (reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 647, 14 de septiembre de 1979, pp. 19-25; las citas del texto se refieren a esta versión).
- [2], "Brazil's delicate balancing act", en *The Banker*, diciembre de 1981 (reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 760, 10 de febrero de 1982, pp. 15-19; las citas del texto se refieren a esta versión).
- Cardoso, Eliana A. [1], "Incentivos à exportação de manufacturas: série histórica", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 34, núm. 2, abril-junio de 1980, pp. 241-250.
- [2], "Brazilian Growth and Distribution in the 1960's: An Identity-Based Post-mortem", en L. Taylor y otros, pp. 77-101.
- Cardoso, Fernando Henriques [1], "Dependency and Development in Latin America", en *New Left Review*, núm. 74, julio-agosto de 1972, pp. 83-95.
- [2], "O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaios", São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1972.
- [3], "O 'modelo brasileiro' de desenvolvimento", en *Debate e Crítica*, núm. 1, julio-diciembre de 1973, pp. 18-47.
- [4], "Notas sobre el estado actual de dos estudios sobre dependencia", en José Serra [2], pp. 325-356.
- [5], "The Originality of a Copy: CEPAL and the Idea of Development", en *CEPAL Review*, segundo semestre de 1977, pp. 7-40.

- [6], "El atolladero de los regímenes autoritarios: el caso de Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, núm. 3, julio-septiembre de 1980, pp. 145-165.
- [7], Prefacio al libro de Tolipan y Tinelli, pp. 9-12.
- Carvalho, Livio de, "Políticas salariais brasileiras no período 1964-1981", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 36, núm. 1, enero-marzo de 1982, pp. 51-84.
- Carvalho, José L., y Claudio L. S. Haddad, "A promoção de exportações: a experiência brasileira até 1974", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 32, núm. 1, enero-marzo de 1978, pp. 105-135 [citado como Carvalho y Haddad].
- Castro, Antonio Barros de, "Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira", vol. I, Forense, 1969.
- Cauas, Jorge, "Stabilization Policy. The Chilean Case", en *Journal of Political Economy*, vol. 78, núm. 4 (Suplemento), julio-agosto de 1970, pp. 815-825.
- CEPAL [1], "El financiamiento externo de América Latina", Nueva York, Naciones Unidas, 1963.
- [2], "Fifteen Years of Economic Policy in Brazil", en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, núm. 2, septiembre de 1964, pp. 153-214 [estudio normalmente atribuido a Carlos Lessa].
- [3], "The Evolution of Economic Policy in Brazil and Chile", en *Economic Survey of Latin America, 1964*, Nueva York, Naciones Unidas, 1966, pp. 288-327.
- [4], "Development Problems in Latin America. An Analysis by the United Nations Economic Commission for Latin America", Austin y Londres, University of Texas Press, 1970.
- [5], "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", en *Estudio Económico de América Latina, 1970*, 4a. parte, pp. 301-348.
- [6], "Diferentes modelos y estilos de desarrollo", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XIX, núms. 1-2, 1974, pp. 39-63.
- [7], "La inflación mundial y América Latina", *Estudio Económico de América Latina, 1974*, en *El Trimestre Económico*, vol. XLII, núm. 168, octubre-diciembre de 1975, pp. 119-1138.
- [8], "En torno a las ideas de la CEPAL. Desarrollo, industrialización y comercio exterior", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 13, 1977, pp. 1-51.
- [9], "Latin America and the Internationalization of The World Economy: Significance and Options", en *Economic Survey of Latin America, 1978*, Santiago de Chile, 1980, pp. 519-589.
- [10], "Income Distribution in Latin America", Nueva York, 1971.
- [11], "Evolución de la relación de precios de intercambio", *Estudio Económico de América Latina, 1973*, en *El Trimestre Económico*, vol. XLII, núm. 165, enero-marzo de 1975, pp. 213-236.
- Chase-Dunn, Christopher, "The Effect of International Economic Dependence on Development and Inequality: A Cross-National Study", en *American Sociological Review*, vol. 40, diciembre de 1975, pp. 720-738.
- Chattopadhyay, Pares, "Relatório sobre o subdesenvolvimento e desenvolvimento do Terceiro Mundo", presentado al Primer Congreso de Economistas del Tercer Mundo, Argel, 1976; en Márcio Moreira Alves (comp. y pref.), *Leituras do Imperialismo Hoje*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1977, pp. 145-173.
- Chenery, Hollis B. [1], "Patterns of Economic Development", en *The American Economic Review*, vol. L, núm. 4, septiembre de 1970, pp. 624-654.
- [2], "Pauvreté et Progrès. Choix pour le monde en développement", en *Finances et Développement*, vol. 17, núm. 2, junio de 1980, pp. 12-16.
- [3], "Changements de Structures et Politique de Développement", una

- publicación de los servicios de Investigación del Banco Mundial, París, Económica, 1981, 1a. ed. estadounidense, 1979).
- Chenery, Hollis, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy, y Richard Jolly, "Redistribution with Growth" (estudio del Centro de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial y del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex), Oxford University Press, 1974 [citado en Chenery y otros].
- Chiswick, Barry R., "Earnings Inequality and Economic Development", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXV, núm. 1, febrero de 1971, pp. 21-39.
- Cholvis, Francisco, "Esencia de la economía latinoamericana", Buenos Aires, Cuenca Ediciones, 1971.
- Chossudovsky, Michel [1], "Hacia el nuevo modelo económico chileno. Inflación y redistribución del ingreso", en *El Trimestre Económico*, vol. XLII, núm. 166, abril-junio de 1975, pp. 311-347.
- [2], "Economía de Chicago ao estilo chileno", en *Economía e Socialismo*, núm. 1, 1976, pp. 50-53.
- Clavijo, F., y Octavio Gómez, "El desequilibrio externo y la devaluación en la economía mexicana", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 173, enero-marzo de 1977, pp. 3-32 [citado en Clavijo y Gómez].
- Cline, William R. [1], "Distribution and Development. A Survey of Literature", en *Journal of Development Economics*, vol. 1, 1975, pp. 359-400.
- [2], "Brazil's Emerging International Economic Role", en R. Roett (comp.), pp. 63-87.
- Cohen, Benjamin I. [1], "The Less-developed Countries' Exports of Primary Products", en *The Economic Journal*, vol. LXXVIII, núm. 310, junio de 1968, pp. 334-343.
- [2], "The Question of Imperialism. The Political Economy of Dominance and Dependence", Londres, MacMillan, 1973.
- Collins, Joseph, "Agrarian Reform and Counter-Reform in Chile", en *Monthly Review*, noviembre de 1979 (reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 674, 21 de mayo de 1980, pp. 29-34).
- O'Connell, Arturo, "Elementos de una política económica en la transición al socialismo", en J. Serra (comp.) [2], pp. 261-322.
- Cunningham, Susan M., "Brazil. Recent Trends in Industrial Development", en *Bank of London and South America Review*, vol. 13, abril de 1979, pp. 212-220.
- Dagum, Camilo, "Inflation, efficacité économique et bien-être social: une étude de cas. L'Argentine", en *Revue Tiers-Monde*, núm. 39, julio-septiembre de 1969, pp. 509-532.
- Datas-Panero, José A., "La substitution des importations", en *Finances et Développement*, vol. 8, núm. 3, septiembre de 1971, pp. 38-44.
- David, Maurício Dias, "Algunos aspectos del 'modelo brasileño'", en *Desarrollo Indoamericano*, año 12, núm. 38, junio de 1977, pp. 17-25.
- Davis, Ricardo Ffrench [1], "La inversión extranjera en América Latina: tendencias recientes y perspectivas", en *El Trimestre Económico*, vol. XL, núm. 157, enero-marzo de 1973, pp. 173-194.
- [2], "Policy Tools and Objectives of Redistribution", en A. Foxley [2], pp. 107-137.
- Davis, Tom [1], "Eight Decades of Inflation in Chile, 1879-1959: A Political Interpretation", en *The Journal of Political Economy*, vol. LXXXI, núm. 4, agosto de 1963, pp. 389-393.
- [2], "Inflation and Growth in Latin America: Theory, Performance and Policy", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. XIV, núm. 4, julio de 1966, pp. 506-511.

- Delivanis, Maria Negreponi [1], "Influencia del desarrollo económico sobre la distribución de la renta nacional", en *Moneda y Crédito*, núm. 81, junio de 1952, pp. 3-29.
- [2], "Les conséquences de l'industrialization dans les pays en voie de développement sur l'emploi et sur la répartition du revenu national", en *Revue d'Économie Politique*, año 83, núm. 1, enero-febrero de 1973, pp. 76-107.
- Desai, Padma, "Alternative Measures of Import Substitution", en *Oxford Economic Papers*, vol. 21, núm. 3, noviembre de 1969, pp. 312-324.
- Dias Leite, Antônio, "Caminhos do Desenvolvimento. Contribuição para um Projeto Brasileiro", Río de Janeiro, Zahar Editôres, 1966.
- Di Filippo, Armando, y Santiago Jadue, "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIII, núm. 169, enero-marzo de 1976, pp. 167-214 [citado como Di Filippo y Jadue].
- Dobb, Maurice, "Theories of value and distribution since Adam Smith. Ideology and economic theory", Cambridge University Press, 1973 (traducción portuguesa: "Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith", Lisboa, Editorial Presença-Livraria Martins Fontes, 1977.)
- Dorrance, Graeme S. [1], "The Effect of Inflation on Economic Development", en *IMF Staff Papers*, vol. X, marzo de 1963, pp. 1-47.
- [2], "Inflation and Growth: The Statistical Evidence", en *IMF Staff Papers*, vol. XIII, marzo de 1966, pp. 82-102.
- Dowbor, Ladislau [1], "A Formação do Capitalismo Dependente no Brasil", Lisboa, Prelo, 1977.
- [2], "Salários e lucros na divisão internacional do trabalho", en *Economía e Socialismo*, año IV, núm. 45, diciembre de 1979, pp. 15-28.
- Duarte, J. Carlos, P. Ferreira de Camargo, B. Lamounier, Felícia Madeira, y C. R. Spindel, "Composição da população brasileira", en *Cuadernos Cebrap*, núm. 15, São Paulo, 1973 [citado como J. Duarte y otros].
- The Economist [1], "The Moving Frontier. A Survey of Brazil", núm. 2, septiembre de 1972.
- [2], "Chile's Counter-Revolution. A Survey", 2 de febrero de 1980.
- Ellis, Howard S. [1], "Monetary Policy as an Instrument of Progress", en Léon H. Dupriez (comp.), *Economic Progress: Papers and Proceedings of a Round Table held by the International Economic Association*, Lovaina, 1955, pp. 419-434.
- [2], "Economic Development for Latin America" (*Papers and Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*), agosto de 1957, Río de Janeiro, MacMillan and Co., 1961 (compilado por H. S. Ellis con la colaboración de Henry C. Wallich).
- [3], "Price Stability: The Conflict between Growth and Control of Inflation", en Kenneth Berril (comp.), *Economic Development with Special Reference to East Asia (Proceedings of a Conference held by the International Economic Association)*, Londres-Nueva York, 1965 (1a. ed., 1964), pp. 255-269.
- [4], "Corrective Inflation in Brazil, 1964-1966", en *Essays on the Economy of Brasil*, H. S. Ellis (comp.), Berkeley, University of California Press, 1969, pp. 177-212.
- Enke, Stephen, "Economists and Development: Rediscovering Old Truths", en *The Journal of Economic Literature*, vol. 7, 1969, pp. 1 125-1 139.
- Emmerij, Louis, y Dharam Ghai, "La Conférence Mondiale de l'Emploi: Évaluation Préliminaire", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 114, núm. 3, noviembre-diciembre de 1976, pp. 333-344 [citado como Emmerij y Ghai].
- Eshag, Eprime, y Rosemary Thorp, "Economic and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Postwar Years", en *Bulletin of the*

- Oxford University Institute of Economics and Statistics, vol. 27, núm. 1, febrero de 1965, pp. 1-44 [citado como Eshag y Thorp].
- Evans, Peter [1], "The Military, the Multinationals and the 'Miracle': The Political Economy of the 'Brazilian Model' of Development", en *Studies in Comparative International Development*, vol. IX, 1974, núm. 3, pp. 26-45.
- [2], "Multinationals, State-owned Corporations and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case Study", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, núm. 1, octubre de 1977, pp. 43-64.
- [3], "Dependent Development. The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil", Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979.
- Evans, Peter, y Gary Gereffi, "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo de 1980, pp. 9-70 [citado como Evans y Gereffi].
- Evans, Peter B., y Michael Timberlake, "Dependence, Inequality, and the Growth of the Tertiary: A Comparative Analysis of Less Developed Countries", en *American Sociological Review*, vol. 45, agosto de 1980, pp. 531-552 [citado como Evans y Timberlake].
- Fajnzylber, Fernando [1], "La empresa internacional en la industrialización de América Latina", en J. Serra (comp.) [2], pp. 122-158.
- [2], "Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIII, núm. 171, julio-septiembre de 1976, pp. 625-656.
- Felix, David [1], "Structural Imbalances, Social Conflict and Inflation: An Appraisal of Chile's Recent Anti-Inflationary Effort", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. VIII, núm. 2, enero de 1960, pp. 113-147.
- [2], "An Alternative View of the 'Monetarist'-'Structuralist' Controversy", en A. O. Hirschman (comp.), *Latin America Issues. Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 81-93.
- [3], "Monetarists, Structuralists and Import-Substituting Industrialization: A Critical Appraisal", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 370-401.
- [4], "The Dilemma of Import Substitution. Argentina", en Gustav F. Papanek (comp.), *Development Policy. Theory and Practice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968, pp. 55-91.
- [5], "Income Inequality in Mexico", en *Current History*, marzo de 1977, pp. 111-136.
- Ferguson, C. E., y Edward J. Nell, "Two Books on The Theory of Income Distribution: A Review Article", en *The Journal of Economic Literature*, núm. 10 (2), junio de 1972, pp. 437-453 [citado como Ferguson y Nell].
- Fernandes, André [1], "Le passage à un nouveau mode d'accumulation au Brésil: les racines de la crise de 1964", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 16-17, abril-septiembre de 1974, pp. 141-173.
- [2], "Dictature militaire et nouvelles formes d'accumulation-distribution au Brésil (1964-1974)", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 16-17, abril-septiembre de 1974, pp. 260-278.
- [3], "Internationalisation et crise du capitalisme brésilien", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 22, octubre-diciembre de 1975, pp. 109-138.
- Fernández, Roque B., y James A. Hanson, "El rol de la indización en los procesos inflacionarios de América Latina", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 63, octubre-diciembre de 1976, pp. 373-393 [citado como Fernández y Hanson].
- Ferrer, Aldo [1], "Distribución del ingreso y desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, vol. XXI, núm. 2, abril-junio de 1954, pp. 141-184.

- [2], "El capital extranjero en la economía argentina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 301-322.
- [3], "La economía política del peronismo", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 173, enero-marzo de 1977, pp. 73-115.
- [4], "El retorno al liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 18, núm. 72, enero-marzo de 1979, pp. 485-510.
- [5], "El monetarismo en Argentina y Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 1, enero de 1981, pp. 3-13, y vol. 31, núm. 2, febrero de 1981, pp. 176-192.
- [6], "La economía argentina al comenzar la década de 1980", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 192, octubre-diciembre de 1981, pp. 809-851.
- [7], "La deuda externa: el caso argentino", en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 12, diciembre de 1982, pp. 1 338-1 345.
- Fetter, Frank Whitson, "Lenin, Keynes and Inflation", en *Economica*, vol. 44, núm. 173, febrero de 1977, pp. 77-80.
- Fey, John C., Gustav Ranis, y Shirley W. Kuo, "Growth and the Family Distribution of Income by Factor Components", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XCII, núm. 1, febrero de 1978, pp. 17-53 [citado como Fey, Ranis y Kuo].
- Fields, Gary S. [1], "Who Benefits from Economic Development? A Reexamination of Brazilian Growth in the 1960's", en *The American Economic Review*, vol. 67, núm. 4, septiembre de 1977, pp. 570-582.
- [2], "Poverty, Inequality, and Development", Cambridge University Press, 1980.
- [3], "Who Benefits from Economic Development?: A Comment", en *The American Economic Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1980, pp. 257-262.
- Figueroa, Adolfo, "Distribuição da renda, estrutura da demanda e emprego", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, núm. 2, diciembre de 1972, pp. 227-256.
- Figueroa, Emilio de, "L'inflation structurelle et l'expérience latino-américaine", en *Revue Tiers-Monde*, t. X, núm. 39, julio-septiembre de 1969, pp. 533-552.
- Finch, David, "Purchasing Power Guarantees for Deferred Payments", en *IMF Staff Papers*, vol. v, 1956-1957, pp. 1-22.
- Fishlow, Albert [1], "Brazilian Size Distribution of Income", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 62, núm. 2, mayo de 1972, pp. 391-402.
- [2], "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil", en *International Economics and Development. Essay in Honour of Raúl Prebisch*, compilado por Luis Eugenio Di Marco, Nueva York-Londres, Academic Press, 1972, pp. 311-365.
- [3], "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en Alfred Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, Nueva Haven, Yale University Press, 1973, pp. 69-118.
- [4], "Indexing Brazilian Style: Inflation Without Tears?", en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1974-1, Washington, D. C., The Brookings Institution, pp. 261-282.
- [5], "Brazilian Development in Long-Term Perspective", en *The American Economic Review. Papers in Proceedings*, vol. 70, núm. 2, mayo de 1980, pp. 102-112.
- [6], "Who Benefits from Economic Development?: Comment", en *The American Economic Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1980, pp. 250-256.
- Foley, James W., y Wogart, Jan Peter, "Factores inflacionários inherentes a programas de estabilização: os casos da Argentina e Brasil", en *Revista Brasileira de*

- Economía*, vol. 29, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 39-89 [citado como Foley y Wogart].
- Foxley, Alejandro [1], "Opciones de desarrollo bajo condiciones de reducción en la dependencia externa. Un análisis cuantitativo", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIX, núm. 154, abril-junio de 1972, pp. 203-242.
- [2], "Income Distribution in Latin America" (A. Foxley, comp.), Cambridge University Press, 1976.
- [3], "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, pp. 919-979.
- [4], "Redistribution of Consumption: Effects on Production and Employment", en A. Foxley [2], pp. 179-200.
- [5], "Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979", en *Desarrollo Económico*, vol. 21, núm. 81, abril-junio de 1981, pp. 29-60.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat, y José Pablo Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 178, abril-junio de 1978, pp. 247-296 [citado como Foxley, Aninat y Arellano].
- Foxley, Alejandro, y Oscar Muñoz [1], "Income redistribution, economic growth and social structure: the case of Chile", en A. Foxley [2], pp. 135-162 [citado como Foxley y Muñoz].
- [2], "Políticas de empleo en economías heterogéneas", en *El Trimestre Económico*, vol. 43, núm. 172, octubre-diciembre de 1976, pp. 1 027-1 049 [citado como Foxley y Muñoz].
- Frank, Andre Gunder, "Chile. Economía de livre repressão", trad. al portugués, Coimbra, Ed. Centelha, 1976.
- Freyssinet, Jacques, "Le concept de sous-développement", París, Mouton de and C., 1966.
- Friedman, Milton [1], "Dollars and Deficits. Inflation, Monetary Policy and the Balance of Payments", Prentice-Hall, 1968.
- [2], "Inflation: Causes and Consequences", en M. Friedman [1], pp. 21-71 (reproduce el texto de dos conferencias dictadas en Bombay, en 1963).
- [3], "What Prices Guideposts?", en M. Friedman [1], pp. 97-121.
- [4], "The Role of Monetary Policy" (*Alocución Presidencial* pronunciada en la decimotercera reunión anual de la American Economic Association, Washington, 29 de diciembre de 1967), en *The American Economic Review*, vol. LVIII, núm. 1, marzo de 1968, pp. 1-17.
- [5], "The Optimum Quantity of Money and Other Essays", Chicago, Aldine, 1969.
- [6], "The Quantity Theory of Money. A Restatement" (original de 1956), en M. Friedman [5], pp. 51-67.
- [7], "A Theoretical Framework for the Monetary Analysis", en *The Journal of Political Economy*, vol. 78, marzo-abril de 1970, pp. 193-238.
- [8], "Comments on the Critics", en *The Journal of Political Economy*, vol. 80, 1972, pp. 906-950.
- [9], "Monetary Policy in Developing Countries", en *Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honor of Moses Abramovitz*, compilado por Paul A. David y Meivin W. Reder, Nueva York, Academic Press, 1974, pp. 265-278.
- [10], "Monetary Correction", Occasional Paper núm. 41, en *The Institute of Economic Affairs*, Londres, 1974, pp. 25-61.
- [11], "Inflation and Unemployment: The New Dimension of Politics", The 1976 Alfred Nobel Memorial Lecture, *The Institute of Economic Affairs*, segunda impresión, Londres, 1977.

- [12], "Inflation, Taxation, Indexation", en *Inflation: Causes, Consequences and Cures, The Institute of Economic Affairs*, Sussex, 1974, pp. 73-81.
- Furtado, Celso [1], "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento", Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- [2], "A Pré-Revolução Brasileira", Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- [3], Intervenção no debate da Conferência sobre Inflação e Desenvolvimento Económico, en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 496-499.
- [4], "Développement et Stagnation en Amérique Latine. Une Approche Structuraliste", en *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, año 21, núm. 1, enero-febrero de 1966, pp. 1-31.
- [5], "U. S. Hegemony and the Future of Latin America", en *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, septiembre de 1966 (publicado en español con el título de "La hegemonía de Estados Unidos y el futuro de América Latina", en José Matos Mar (comp.), pp. 29-52; las citas del texto se refieren a esta edición).
- [6], "Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina", Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1967.
- [7], "A concentração do poder económico nos Estados Unidos e a sua projecção na América Latina" (1a. ed., 1968), en Celso Furtado y otros, "Império e imperialismo americano", Porto, Textos Marginais, 1973, pp. 5-27.
- [8], "Les États-Unis et les sous-développement de L'Amérique Latine", trad. al francés, París, Calmann-Lévy, 1970.
- [9], "Dependencia externa y teoría económica", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 335-349.
- [10], "Teoria e Política do Desenvolvimento Económico", Lisboa, Dom Quixote, 1971.
- [11], "Análise do 'modelo' brasileiro", Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1972.
- [12], "La formation économique du Brésil. De l'époque coloniale aux temps modernes", trad. al francés, París, Mouton, 1972 (1a. ed. brasileña, 1959).
- [13], "Le modèle brésilien", en *Revue Tiers-Monde*, t. XIV, núm. 55, julio-septiembre de 1973, pp. 477-490.
- [14], "O mito do desenvolvimento e o futuro do Terceiro Mundo", en *Argumento*, año I, núm. 1, octubre de 1973, pp. 46-53.
- [15], "O Mito do Desenvolvimento Económico", 3a. ed., Editora Paz e Terra, Río de Janeiro, 1974 (1a. ed., 1974).
- [16], "Le Développement", en *Revue Internationale de Sciences Sociales*, vol. XXIX, 1977, núm. 4, pp. 679-702.
- [17], "A Economia Brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)", Río de Janeiro, Editora A. Noite, 1954.
- [18], "Industrialization and Inflation (An Analysis of the Recent Course of Economic Development in Brazil)" (versión modificada de un artículo publicado en 1960), en *International Economic Papers*, vol. XII, 1967, pp. 101-119.
- [19], "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", en *International Affairs*, vol. 41, núm. 2, abril de 1965, pp. 252-266.
- [20], "Politique Économique de l'Amérique Latine", Paris, Ed. Sirey, 1970.
- [21], "The post-1964 Brazilian 'Model' of Development", en *Studies in Comparative International Development*, vol. VIII, núm. 2, verano de 1973, Universidad Rutgers, pp. 115-127.

- [22], "Estado e Empresas Transnacionais na Industrialização Periférica", en *Revista de Economia Política*, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 1981, pp. 41-49.
- [23], "El orden económico internacional y Brasil", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 191, julio-septiembre de 1981, pp. 523-537.
- Furtado, Celso, y Andrea Maneschi, "Un modelo de simulación del desarrollo y el estancamiento en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXV, núm. 138, abril-junio de 1968, pp. 181-199 [citado como Furtado y Maneschi].
- Galbis, Vicente, "Inflación y políticas de tasa de interés en América Latina 1967-1976", en *Monetaria*, vol. II, núm. 2, abril-junio de 1979, pp. 157-219.
- Gannagé, Élias, "Financement du Développement", París, PUF (col. SUP), 1969.
- García, Antonio [1], "Industrialización y dependencia en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 151, julio-septiembre de 1971, pp. 731-754.
- [2], "La crisis del modelo liberal de crecimiento económico", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 179, julio-septiembre de 1978, pp. 611-624.
- [3], "El diagnóstico del atraso en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXV, núm. 138, abril-junio de 1968, pp. 205-235.
- Garretón M., Manuel Antonio, "Democratización y otro desarrollo: el caso chileno", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, núm. 3, julio-septiembre de 1980, pp. 1 167-1 214.
- Girvan, Norman, "Teorías de dependencia económica en El Caribe y América Latina: un estudio comparativo", en *El Trimestre Económico*, vol. XL, núm. 160, octubre-diciembre de 1978, pp. 855-891.
- Glezacos, Constantine, "Inflation and Growth: A Reconsideration of the Evidence from the LDCs", en *The Journal of Developing Areas*, vol. 12, núm. 2, enero de 1978, pp. 171-182.
- González Casanova, Pablo, "Las reformas de estructura en América Latina (su lógica dentro de la economía de mercado)", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 351-387.
- Gordon, Robert J., "Macroeconomics", Boston, Little, Brown and Company, 1978.
- Graciarena, Jorge [1], "El problema del poder en los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIII, núm. 172, octubre-diciembre de 1976, pp. 1 077-1 101.
- [2], "La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales", en *El Trimestre Económico*, vol. L, núm. 199, julio-septiembre de 1983, pp. 1 211-1 254.
- Green, Reginald H. [1], "Some Country Experience Tanzania", en Chenery y otros, pp. 268-273.
- [2], "Basic Human Needs: A Strategy Conceptualization Toward Another Development", en *International Foundation for Development Alternatives*, IFDA Dossier 2, noviembre de 1978, pp. 1-12.
- Green, Rosario, "México: crisis financiera y deuda externa", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 2, febrero de 1983, pp. 99-107.
- Grove, David L., "Objetivos y posibilidades de la política monetaria en los países subdesarrollados", en *Inversiones y Ayuda Extranjera*, Economic Development Institute, Banco Mundial, Washington, s/f, pp. 255-287.
- Grunwald, Joseph [1], "The 'Structuralist' School on Price Stabilization and Economic Development: The Chilean Case", en A. O. Hirschman (comp.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 95-123.
- [2], "Invisible Hands in Inflation and Growth", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 290-318.

- [3], "Some Reflections on Latin American Industrialization Policy", en *The Journal of Political Economy*, vol. 78, 1970, pp. 826-856.
- Gudin, Eugênio, "Notas sobre a economia brasileira desde a proclamação da República até os nossos dias", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 3, julio-septiembre de 1972, pp. 85-107.
- Guenther, Jack D., "Indexation, ou mesures discrétionnaires? Le Brésil lutte contre l'inflation", en *Finances et Développement*, vol. 12, núm. 3, julio 1975, pp. 24-29.
- Guillaumont, Patrick [1], "Qu'est-ce que la substitution aux importations?", en *Revue d'Économie Politique*, vol. 88, núm. 2, marzo-abril de 1978, pp. 165-181.
- [2], "More on Consistent Measures of Import Substitution", en *Oxford Economic Papers*, vol. 31, núm. 1, marzo de 1979, pp. 324-329.
- Gurley, J., "The State of Political Economics", en *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. 61, núm. 2, mayo de 1971, pp. 52-62.
- Gwinne, R. N., "The Motor-Vehicle Industry in Latin America", en *Bank of London and South America Review*, vol. 12, septiembre de 1978, pp. 462-471.
- Haberler, Gottfried [1], "Inflation and Economic Development", en *Contribuições à Análise do Desenvolvimento Económico (Escritos em Homenagem a Eugênio Gudin)*, Río de Janeiro, 1957, pp. 177-187.
- [2], "Critical Observations on Some Current Notions in the Theory of Economic Development", en *L'industria*, núm. 2, 1957 (*Scritti in onore di Giuseppe Ugo Papi*), pp. 373-383.
- [3], "Inflación y Desarrollo Económico", en *Revista de Economía y Estadística*, 1958, núm. 3, pp. 81-93.
- [4], "International Trade and Economic Development" (Conferencia dictada en El Cairo en 1959), en James D. Theberge (comp.), *Economics of Trade and Development*, Nueva York, 1968, pp. 103-112.
- [5], "Terms of Trade and Economics Development" (original de 1961), en James D. Theberge (comp.), cit., pp. 323-345.
- [6], "Política de salarios, empleo y estabilidad monetaria", en *Información Comercial Española*, agosto-septiembre de 1969, pp. 165-173.
- Haddad, Claudio L. [1], "Crescimento do produto real brasileiro, 1900-1974", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 29, núm. 1, enero-marzo de 1975, pp. 3-26.
- [2], "Crescimento Económico do Brasil, 1900-1976", en P. Neuhaus [2], pp. 21-43.
- Haddad, Paulo Roberto, "Impasse du développement économique au Brésil?", en *Problèmes Économiques*, núm. 909, junio de 1965, pp. 17-23.
- Haq, Mahbud ul [1], "A New Perspective on Development", en A. E. Rice (comp.), pp. 60-68.
- [2], "Perspectives Internationales et Besoins Fondamentaux", en *Finances et Développement*, vol. 17, núm. 3, septiembre de 1980, pp. 11-14.
- Harberger, Arnold C. [1], "The Dynamics of Inflation in Chile", en Carl F. Christ y otros (comp.), *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Yehuda Grunfeld*, Stanford University Press, 1963, pp. 219-250.
- [2], "Some Notes on Inflation", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 319-351.
- [3], "El problema de la inflación en América Latina", en *Trabajos sobre Desarrollo Económico — 1966-1967*, Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, 1967, pp. 253-269.
- [4], "Economic Policy Problems in Latin America: A Review", en *The Journal of Political Economy*, vol. 78, 1970, pp. 1 007-1 016.
- [5], "Uma visão moderna do fenómeno da inflação", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 32, núm. 1, enero-marzo de 1978, pp. 69-91.

- Hayek, F. A., "Inflation: The Path to Unemployment", en *Inflation: Causes, Consequences and Cures*, IEA Readings 14, The Institut of Economic Affairs, Londres, 1974, pp. 115-120.
- Helleiner, G. K., "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", en *The Economic Journal*, vol. 83, núm. 329, marzo de 1973, pp. 21-47.
- Hicks, Norman L., "Peut-on éviter un arbitrage entre la croissance et les besoins fondamentaux?", en *Finances et Développement*, vol. 17, núm. 2, junio de 1980, pp. 17-20.
- Hicks, Norman, y Paul Streeten, "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick", en *World Development*, vol. 7, 1979, pp. 567-580 [citado como Hicks y Streeten].
- Higgins, Benjamin [1], "Economic Development. Problems, principles and policies", Londres, 1959.
- [2], "Le financement de la croissance accélérée", en A. T. Peacock y G. Hauser (comps.), *Finances Publiques et Développement Économique*, París, OCDE, 1965 (textos de la 3a. conferencia sobre Problemas del desarrollo, Atenas, 12-20 de diciembre de 1963), pp. 18-47.
- Higham, David, y Jim Tomlinson, "Why do Governments worry about Inflation?", en *National Westminster Bank Quarterly Review*, núm. de mayo de 1982, reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 785, 4 de agosto de 1982, pp. 26-32; las referencias del texto corresponden a esta última versión [citado como Higham y Tomlinson].
- Hilton, Stanley E., "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning", en *The Journal of Economic History*, vol. xxxv, núm. 4, diciembre de 1975, pp. 754-778.
- Hirschman, Albert O. [1], "The Strategy of Economy Development" (1a. ed., 1958), Nueva Haven, Yale University Press, 3a. ed., 1960.
- [2], "Controversia sobre Latinoamérica" (trad. al español de *Latin American Issues*, The Twentieth Century Fund, 1a. ed., 1961), Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1963 (ensayos y comentarios organizados por A. O. Hirschman).
- [3], "La inflación en Chile", en *Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*, trad. al español, Madrid, Aguilar, 1964, cap. 3, pp. 182-256.
- [4], "The Political Economy of Import-Substitution Industrialization in Latin America", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, núm. 1, febrero de 1968, pp. 1-32.
- [5], "Matriz social y política de la inflación: elaboración sobre la experiencia latinoamericana", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 187, julio-septiembre de 1980, pp. 679-709.
- [6], "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, pp. 1 055-1 077.
- [7], "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXVII, núm. 4, noviembre de 1973, pp. 544-562.
- Hoffmann, Rodolfo, "Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico", en Tolipan y Tinelli, pp. 105-123 (original de 1972).
- Houthakker, H. S., "On some Determinants of Saving in Developed and Underdeveloped Countries", en E. A. G. Robinson (comp.), pp. 212-227.
- Hsueh, Tieng-tung, "Hong-Kong Model of Economic Development", en *The International Journal of Sociology*, vol. IX, núm. 3, 1979, pp. 5-27.

- Huddle, Donald L. [1], "Balanço de Pagamentos e Contrôlo de Câmbio no Brasil. Diretrizes Políticas e História, 1946-1954", en *Revista Brasileira de Economia*, año 18, núm. 1, marzo de 1964, pp. 5-40.
- [2], "Balanço de Pagamentos e Contrôlo de Câmbio no Brasil. Eficácia, Bem-estar e Desenvolvimento Económico", en *Revista Brasileira de Economia*, año 18, núm. 2, junio de 1964, pp. 5-45.
- [3], "Furtado on Exchange Control and Economic Development: an Evaluation and Reinterpretation of the Brazilian Case", en *Economic Development and Cultural Change*, abril de 1967, pp. 269-285.
- [4], "Reflexões sobre a industrialização brasileira: fontes do crescimento e da mudança de estrutura, 1947-1963", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, núm. 2, abril-junio de 1969, pp. 35-58.
- [5], "Disequilibrium Foreign Exchange Systems and the Generation of Industrialization and Inflation in Brazil", en *Economia Internazionale*, vol. XXV, núm. 3, agosto de 1972, pp. 497-521.
- [6], "O sistema brasileiro de taxas cambiais flutuantes. Sua Equidade distributiva, suas relações com e inflação e sua eficiência", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 4, octubre-diciembre de 1972, pp. 149-168.
- [7], "Financiamento inflacionário, expansão industrial e os ganhos do desenvolvimento no Brasil: o período de 1954-1964", en *Revista Brasileira de Economia*, núm. 32, julio-septiembre de 1978, pp. 419-455.
- Hugon, Philippe, "Dualisme sectoriel ou soumission des formes de production au capital. Peut-on dépasser le débat?", en *Revue Tiers-Monde*, t. XXI, núm. 82, abril-junio de 1980, pp. 235-259.
- Hymer, Stephen, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en J. Bhagwati (comp.) [2], pp. 544-562.
- Ianni, Octavio, "El Estado y el desarrollo económico de Brasil", en *Desarrollo Económico*, vol. 3, núm. 4, enero-marzo de 1964, pp. 551-572.
- Iglesias, Enrique V., "La evolución económica de América Latina en 1982", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 2, febrero de 1983, pp. 162-185.
- Ikonicoff, Moises [1], "Concentration du revenu, grandes firmes multinationales et modèle de développement en Argentine", en *Revue Tiers-Monde*, t. XV, núm. 58, abril-junio de 1974, pp. 327-340.
- [2], "Industrialisation et modèles de développement en Argentine", en *Notes et Études Documentaires*, núms. 4 449-4 500, diciembre de 1978, pp. 65-92.
- Ikonicoff, Moises, y Silvia Sigal, "Armée de réserve, marginalité et secteur informel", en *Revue Tiers-Monde*, t. XXI, núm. 82, abril-junio de 1980, pp. 427-432 [citado como Ikonicoff y Sigal].
- Imbriani, Cesare, "Due approcci alla teoria dell'inflazione referita ai paesi in via di sviluppo", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, año 83, mayo-junio de 1975, pp. 264-280.
- Infante B., Ricardo, "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 190, abril-junio de 1981, pp. 319-340.
- James, Elijah M., "A Model of Import Substituting Industrialization for Developing Countries", en *Economia Internazionale*, vol. xxxii, núm. 1, febrero de 1979, pp. 88-98.
- Jayawardena, Lal, "Some Country Experience. Sri Lanka", en Chenery y otros, pp. 273-279.
- Johnson, Harry G. [1], "The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution", en *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 61, mayo de 1971, pp. 1-14.

- [2], "Further Essays in Monetary Economics", Londres, 1972.
- Jolly, Richard, "Redistribution with Growth", en Cairncross y Puri, pp. 43-55.
- Jud, Gustav Donald, "Inflation and the Use of Indexing in Developing Countries", Nueva York, Praeger, 1978.
- Kafka, Alexandre [1], "The Brazilian Exchange Auction System", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. XXXVIII, núm. 3, agosto de 1956, pp. 308-322.
- [2], "The Theoretical Interpretation of Latin American Economic Development", en H. S. Ellis (comp.) [2], pp. 1-25.
- [3], "The Brazilian Stabilization Program, 1964-1966", en *The Journal of Political Economy*, vol. 75, núm. 4, agosto de 1967, pp. 596-634.
- Kahil, Raouf, "Inflation and Economic Development in Brazil, 1946-1963", Oxford, Clarendon Press, 1973.
- Kaldor, Nicholas [1], "Inflação e Desenvolvimento Econômico", en *Revista Brasileira de Economia*, año 11, 1957, pp. 55-72.
- [2], "Problemas Económicos de Chile", en *El Trimestre Económico*, núm. 102, 1959, pp. 170-221.
- [3], "Intervenção na Conferência sobre inflação e Desenvolvimento Econômico", Río de Janeiro, 1963, en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 499-500.
- Kalecki, Michael, "El problema del financiamiento del desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, vol. XXI, núm. 4, octubre-diciembre de 1954, pp. 381-401.
- Kapp, K. Williams, "El carácter de sistema abierto de la economía y sus implicaciones", en Kurt Dopfer (comp.), "La economía del futuro. Hacia un nuevo paradigma", trad. al español, FCE, México, 1978 (1a. ed. inglesa, 1976), pp. 126-146.
- Karakaev, Alexandre, "Concentración y fusión del capital en Brasil", en *América Latina*, Academia de Ciencias de la URSS, núm. 4, 1978, pp. 30-52.
- Keesing, Donald B., "Outward-Looking Policies and Economic Development", en *The Economic Journal*, vol. LXXVII, julio de 1967, pp. 303-320.
- Kim, Hyong Chun, "Les succès des exportations de la Corée, 1960-1969", en *Finances et Développement*, vol. 8, núm. 1, marzo de 1971, pp. 16-24.
- Kingston, Jorge y Lúcia Silva Kingston, "A distribuição da renda no Brasil, 1960-1970", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 4, octubre-diciembre de 1972, pp. 241-251 [citado como J. Kingston y L. Kingston].
- Kingston, Lúcia Silva, "Relações de Trocas e Renda Real no Brasil, 1953-1968", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 3, julio-octubre de 1971, pp. 83-91.
- Kobrin, Stephen J., "Multinational Corporations, Sociocultural Dependence and Industrialization: Needs Satisfaction or Want Creation?" en *The Journal of Developing Areas*, vol. 13, núm. 2, enero de 1979, pp. 109-125.
- Kogut, Edy Luiz y Carlos Geraldo Langoni, "Croissance démographique, répartition du revenu et développement économique", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 111, enero-junio de 1975, pp. 347-361 [citado como Kogut y Langoni].
- Kowarick, Lúcio, "Desarrollo capitalista y marginalidad: el caso brasileño", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL, núm. 1, enero-marzo de 1978, pp. 31-54.
- Kravis, Irving G., "International differences in the distribution of income", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 42, núm. 4, 1960, pp. 408-416.
- Kuznets, Simon [1], "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XLV, núm. 1, marzo de 1955, pp. 1-28.
- [2], "Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread", Nueva Haven, Yale University Press, 1966.
- [3], "Long-Term Changes in the National Income of the United States of America since 1870", en *Income and Wealth, Serie II (Income Wealth of the United States. Trends and Structure)*, Cambridge, 1952.
- Labbé, Dominique y Arturo Montès, "L'hyper-inflation: stratégie économique de la

- Junte chilienne", en *Esprit*, octubre de 1967, pp. 377-391 [citado como Labbé y Montès].
- Laclau, Ernesto, "Argentine: stratégie impérialiste et crise de Mai 1969", en *Les Temps Modernes*, octubre de 1974, pp. 636-664.
- Lall, Sanjaya, "L'indexation: un remède à l'inflation?", en *Finances et Développement*, vol. 6, núm. 2, junio de 1969, pp. 10-15.
- Lambert, Denis, "Les inflations sud-américaines, inflation de sous développement et inflation de croissance", París, Instituto de Altos Estudios de la América Latina, 1959.
- Langoni, Carlos Geraldo, "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil", 2a. ed., Río de Janeiro, 1978 (1a. ed., julio de 1973).
- Lecaillon, Jacques y Dimitrios Germidis [1], "Part des salaires dans le revenu national et développement économique" en *Revue Internationale du Travail*, vol. 111, enero-junio de 1975, pp. 427-445 [citado como Decaillon y Germidis].
- [2], "Le rôle des inégalités de revenu dans la dynamique du développement", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 114, núm. 1, julio-agosto de 1976, pp. 31-48 [citado como Lecaillon y Germidis].
- Leff, Nathaniel H. [1], "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil, 1947-1962", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXI, núm. 2, marzo de 1967, pp. 286-301.
- [2], "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. XLIX, núm. 4, noviembre de 1967, pp. 494-501.
- [3], "El desarrollo económico de Brasil a largo plazo", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, núm. 147, julio-septiembre de 1970, pp. 551-573.
- [4], "Uma perspectiva a longo prazo do desenvolvimento e do subdesenvolvimento brasileiros", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 3, julio-septiembre de 1972, pp. 147-168.
- [5], "Marginal Saving Rates in the Development Process: The Brazilian Experience", en *The Economic Journal*, vol. LXXVIII, núm. 311, septiembre de 1968, pp. 610-623.
- Lepage, Henry, "Amanhã o Capitalismo", trad. al portugués, Lisboa, Europa-América, s/f [1a. ed. francesa, 1977].
- Lessa, Carlos, "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile (Una tentativa de confrontación)", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, núm. 135, julio-septiembre de 1967, pp. 445-485.
- Lewis, William Arthur [1], "Economic Development with Unlimited Supply of Labour", en *The Manchester School*, mayo de 1954 (las referencias del texto corresponden a la versión publicada en Agarwala y Singh, pp. 400-449).
- [2], "The Theory of Economic Growth", Londres, Allen and Unwin, 1955 (las referencias del texto corresponden a la traducción francesa de Gaston Leduc, *La Théorie de la Croissance Économique*, París, Payot, 1971).
- [3], "Closing Remarks", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 21-33.
- [4], "Development and Distribution", en Cairncross y Puri, pp. 26-42.
- L'Héritau, Marie-France, "Dette extérieure et modèle de développement", en *Revue Tiers-Monde*, t. XX, núm. 80, octubre-diciembre de 1979, pp. 703-724.
- Lim, David, "Income Distribution, Export Instability and Savings Behaviour", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, núm. 2, enero de 1980, pp. 359-364.
- Lima, Henrique, "A inflação segundo São Mateus", en *Teoria e Prática*, núm. 1, agosto de 1967, pp. 32-64.

- Lioi, Vittorio Corbo, "Inflation in Developing Countries. An Econometric Study of Chilean Inflation", Amsterdam-Oxford-Nueva York, 1974.
- Lisk, Franklyn, "Les stratégies traditionnelles du développement et la satisfaction des besoins essentiels. Une révision des objectifs et des moyens", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 115, núm. 2, marzo-abril de 1977, pp. 187-205.
- Little, Ian M. D., "Restrictions à l'importation et exportation dans les pays en développement", en *Finances et Développement*, vol. 16, núm. 3, septiembre de 1979, pp. 20-23.
- Little, Jan, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, "Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study", Centro de Desarrollo de la OCDE, Oxford University Press, 1970 [citado como Little, Scitovsky y Scott].
- Lopes, Francisco Lafaiete Pádua [1], "Subsídios à formulação de um modelo de desenvolvimento e estagnação no Brasil", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, núm. 2, junio de 1969, pp. 59-77.
- [2], "Inflação, correção monetária e controles de preços", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 30, núm. 4, octubre-diciembre de 1979, pp. 427-455.
- [3], "Desigualdade e Crescimento: um modelo de programação com aplicação ao Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, núm. 2, diciembre de 1972, pp. 189-226.
- Lopes, José Sérgio Leite, "Sobre o debate da distribuição da renda; leitura crítica de um artigo de Fishlow" (publicado en primera versión en la *Revista de Administração de Empresas*, julio-septiembre de 1973), en Tolipan y Tinelli, pp. 289-317.
- López-Suevos, Ramón, "Excedente Económico e Análise Estrutural", separata del *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, 1978.
- Lovasy, Gertrud, "Inflation and Exports in Primary Producing Countries", en *IMF Staff Papers*, vol. IX, marzo de 1962, pp. 37-69.
- Love, Joseph L., "Raúl Prebisch y los orígenes de la doctrina del intercambio desigual", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLII, núm. 1, enero-marzo de 1980, pp. 375-405.
- Lowinger, Thomas C., "The Stagnation of Brazil's Exports: A Comment", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXIV, núm. 4, noviembre de 1970, pp. 699-704.
- Lutz, Friedrich, "Intervención en la Conferência sobre Inflação e Desenvolvimento Econômico", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 482-485.
- Malan, Pedro S., y Regis Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments", en *World Development*, vol. 5, 1977, núms. 1-2, pp. 19-45 [citado como Malan y Bonelli].
- Malan, Pedro y J. Eduardo Carvalho Pereira, "A propósito de uma interpretação do desenvolvimento brasileiro desde os anos 30", en *Dados*, núm. 10, 1973, pp. 126-145 [citado como Malan y Pereira].
- Malan, Pedro y John Wells, "Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil", en Tolipan y Tinelli, pp. 241-262 [citado como Malan y Wells].
- Manteiga, Guido, "O Estado e o Capital Estrangeiro no Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 38, núm. 4, octubre-diciembre de 1976, pp. 879-901.
- Marcy, Gérard, "Économie Internationale", 3a. ed., París, PUF, 1976.
- Marget, Arthur W., "The Applicability of 'Orthodox Monetary Remedies' to Developed and Under-Developed Countries", en D. G. Hague (comp.), *Inflation* (Proceedings of a Conference held by the International Economic Association), Londres, 1962, pp. 317-331.
- Marinho, Luiz C., "The transnational corporations and Latin America's present form of economic growth", en *CEPAL Review*, núm. 14, agosto de 1981, pp. 9-34.

- Marini, Ruy Mauro [1], "Contradições e Conflitos no Brasil Contemporâneo", en *Teoria e Prática*, núm. 3, abril de 1968, pp. 25-52.
- [2], "Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL, 1978 (número extraordinario sobre: *Polémica sobre la dependencia y clases, ideologías y política*), pp. 57-106.
- Marsden, Keith, "Vers une synthèse de la croissance et de la justice sociale", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 100, núm. 5, noviembre de 1969, pp. 425-547.
- Martins, Carlos Estevan, "Brasil-Estados Unidos: dos 60 aos 70", *Cuadernos CEBRAP*, São Paulo, 1972.
- Martins, Luciano [1], "Aspectos Políticos da Revolução Brasileira", en *Revista Civilização Brasileira*, año 1, núm. 2, mayo de 1965, pp. 15-37.
- [2], "La joint-venture État-Firme Transnationale-Entrepreneurs locaux au Brésil", en *Sociologie et Sociétés*, vol. XI, núm. 2, octubre de 1967, pp. 169-190.
- [3], "La política de las corporaciones multinacionales de Estados Unidos en América Latina", en José Serra [2], pp. 159-200.
- [4], "Pouvoir et Développement Économique. Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil", París, Éditions Anthropos, 1976.
- Martner, Gonzalo, "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", en *El Trimestre Económico*, vol. XXIX, núm. 116, 1962, pp. 599-621.
- Mathias, Gilberto [1], "État et crise en Amérique Latine", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 27, abril-junio de 1977, pp. 62-98.
- [2], "État, firmes multinationales et procès de travail en Amérique Latine", en *Critiques de l'Économie Politique*, Nueva Serie, núm. 6, enero-marzo de 1979, pp. 61-85.
- Matos Mar, José (comp.), "La dominación de América Latina", Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1968.
- Mattelart, Armand, "Prefiguración de la ideología burguesa. Lectura ideológica de una obra de Malthus", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 149, febrero-marzo de 1971, pp. 145-188.
- Mattos, Teresa y Mariana Carvalho, "Efeitos da superexploração sobre a classe operária", en *Brasil Socialista*, año 1, núm. 3, julio de 1975, pp. 26-47 [citado como Mattos y Carvalho].
- Maynard, Geoffrey [1], "Inflation and Growth: Some Lessons to be Drawn from the Latin American Experience", en *Oxford Economic Papers*, vol. 13, núm. 2, junio de 1961, pp. 184-202.
- [2], "Economic Development and the Price Level", Londres, 1963.
- [3], "Inflation and Growth in Latin-America: A Note", en *Oxford Economic Papers*, vol. xv, núm. 1, marzo de 1963, pp. 63-65.
- Maynard, Geoffrey y W. van Rijckeghem, "Argentina 1967-1970: A Stabilization Attempt that failed", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, núm. 103, diciembre de 1972, pp. 396-412 [citado como Maynard y Rijckeghem].
- Meadows, y otros, "Os limites do crescimento" (informe elaborado por el MIT a solicitud del *Club de Roma*, 1972), trad. al portugués, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1973.
- Meier, Gerald M., y Robert E. Baldwin, "Economic Development. Theory, History, Policy", Nueva York, 1957 [citado como Meier y Baldwin].
- Meireles, José, "Notes sur le rôle de l'État dans le développement du capitalisme industriel au Brésil", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 16-17, abril-septiembre de 1974, pp. 91-123.
- Mello, João Manuel Cardoso de, "O Capitalismo Tardio (Contribuição à revisão

- crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira), Campinas, 1975 (tesis de doctorado).
- Métais, Joel, "Le processus de multinationalisation des grandes banques commerciales. Une approche en termes d'économie industrielle", en *Revue Économique*, vol. 30, núm. 3, mayo de 1979, pp. 487-517.
- Michalet, Charles-Albert, "La transnationalisation des circuits monétaires et financiers. Hypothèse de travail", en *Revue Tiers-Monde*, t. XXI, núm. 81, enero-marzo de 1980, pp. 77-85.
- Míchín, S. S., "Processo de concentração do capital no Brasil", Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1973.
- Mikesell, Raymond [1], "Inflation and Growth: Observations from Latin America", en Paul L. Kleinsorge (comp.), *Public Finance and Welfare. Studies in Honor of C. Ward Marcy*, University of Oregon Books, 1966, pp. 255-263.
- [2], "Inflation in Latin America", en Charles T. Nisbet (comp.), *Latin America: Problems in Economic Development*, Toronto, The Free Press, 1969, pp. 143-189.
- Mikesell, Raymond y James Zinser, "The Nature of the Savings Function in Developing Countries: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature", en *The Journal of Economic Literature*, vol. XI, 1973, pp. 1-26 [citado como Mikesell y Zinser].
- Mincer, Jacob [1], "Investment in human capital and personal income distribution", en *The Journal of Political Economy*, vol. 66, núm. 4, agosto de 1958, pp. 281-302.
- [2], "The Distribution of labor incomes: A survey with special reference to the human capital approach", en *The Journal of Economic Literature*, vol. VIII, núm. 1, 1970, pp. 1-26.
- [3], "Progress in Human Capital Analysis of the Distribution of Earnings", en A. B. Atkinson (comp.), *The Personal Distribution of Incomes*, Londres, 1976, pp. 137-192.
- Ministerio de Planeación y Coordinación Económica (Secretaría de Estado de Planeación), "Plan a Mediano Plazo 77-80", Imprenta Nacional-Casa de Moneda, junio de 1977.
- Mirow, Kurt Rudolf, "A ditadura dos cartéis. Anatomia de um subdesenvolvimento", 4a. ed., Río de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1978.
- Mishan, E. J., "Los costos del desarrollo económico" (original de 1967), trad. al español, Barcelona, Oikos-Tau, 1971.
- Modigliani, Franco, "The Monetarist Controversy or, Should we Forsake Stabilization Policies", *Alocución Presidencial*, pronunciada en la 89a. Reunión Anual de la American Economic Association, 17 de septiembre de 1976, en *The American Economic Review*, vol. 67, núm. 2, marzo de 1977, pp. 1-19.
- Molina, Matías M. [1], "A agonia do modelo", en *Gazeta Mercantil*, año II, no. 2, septiembre de 1978 (*Balanço Anual*), pp. 23-34.
- [2], "O Brasil segundo os banqueiros internacionais", en *Balanço Financeiro*, año I, núm. 1, junio de 1979, pp. 19-25.
- Moraga, Enrique Gomariz, "O estado nas sociedades dependentes. O caso da América Latina", trad. al portugués, Editorial Presença-Livraria Martins Fontes, 1977.
- Morawetz, David, "Employment implications of Industrialization in Developing Countries: a Survey", en *The Economic Journal*, vol. 84, septiembre de 1974, pp. 491-542.
- Morgan, Theodore [1], "Distribution of Income in Ceylon, Puerto Rico, The United States and the United Kingdom", en *The Economic Journal*, vol. LXIII, diciembre de 1973, pp. 821-834.

- [2], "Income Distribution and Under-Developed Countries: A Rejoinder", en *The Economic Journal*, vol. LXVI, núm. 261, marzo de 1965, pp. 160-164.
- Morley, Samuel [1], "Inflation and Stagnation in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, núm. 2, enero de 1971, pp. 184-203.
- [2], "Inflation and Stagnation in Brazil. Reply", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, núm. 3, abril de 1973, pp. 530-533.
- Morley, Samuel A., y Gordon W. Smith [1], "On the Measurement of Import Substitution", en *The American Economic Review*, vol. LX, 1970, pp. 728-735 [citado como Morley y Smith].
- [2], "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", en *Oxford Economic Papers*, vol. 23, núm. 1, marzo de 1971, pp. 120-135 [citado como Morley y Smith].
- [3], "The Choice of Technology: Multinational Firms in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, núm. 2, enero de 1977, pp. 239-263 [citado como Morley y Smith].
- Morley, Samuel A., y Jeffrey G. Williamson, "Demand, Distribution and Employment: The Case of Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 23, núm. 1, octubre de 1974, pp. 33-60 [citado como Morley y Williamson].
- Moura, Alkimar R., "A abertura financeira externa: um breve relato da experiência brasileira", en *Revista de Economia Política*, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 1981, pp. 144-152.
- Mueller, Charles C., "A controvérsia monetarista-estruturalista", en *Revista de Economia*, Universidad del Paraná, año 12, 1970, núm. 9, pp. 51-61.
- Mueller, Marnie W., "Structural Inflation and the Mexican Experience", en *Yale Economic Essays*, vol. 5, núm. 1, 1965, pp. 144-194.
- Munck, Ronaldo, "Estado, Capital y crisis en el Brasil: 1929-1973", en *Cuadernos de Realidades Sociales* (Instituto de Sociología Aplicada de Madrid), núms. 18-19, enero de 1981, pp. 109-147.
- Muñoz, Óscar, "El proceso de desarrollo industrial de una economía primario-exportadora", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, núm. 146, abril-junio de 1970, pp. 331-358.
- Musalem, Alberto Roque, "Política de subsídios e exportações de manufacturados no Brasil", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 35, núm. 1, enero-marzo de 1981, pp. 17-41.
- Myint, Hla, "Economic Theory and Underdeveloped Countries", en *The Journal of Political Economy*, vol. 73, 1965, pp. 477-491.
- Myrdal, Gunnar [1], "Economic Theory and Under-Developed Regions", Londres, 1957.
- [2], "A objectividade nas ciências sociais", trad. al portugués, Lisboa, Assisrio and Alvim, 1976.
- [3], "A Contribution Towards a More Realistic Theory of Economic Growth and Development", en *Mondes en Développement*, núm. 1, 1973, pp. 23-33.
- Neuhaus, Paulo [1], "A inflação brasileira em perspectiva histórica", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 32, núm. 2, abril-junio de 1978, pp. 293-315.
- [2], "Economia Brasileira: Uma Visão Histórica", Río de Janeiro, Editora Campus, 1980 [P. Neuhaus, compilador.].
- Nogueira, Denio y Carlos Manuel Peláez, "Introdução: Ensaio sobre a Economia Brasileira, 1822-1972", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 3, julio-septiembre de 1972, pp. 11-83 [citado como Nogueira y Peláez].
- Nunez, António Avelás, "Em defesa da Reforma Agrária. Por uma estratégia de

- desenvolvimento que respeite a Constituição", en *Economia Questões Económicas e Sociais*, núm. 8, 1977, pp. 23-40.
- O'Brien, F. S., y C. L. Salm, "Desempleo e subempleo no Brasil", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, núm. 4, octubre-diciembre de 1970, pp. 110-112 [citado como O'Brien y Salm].
- O'Connell, Arturo, "Elementos de una política económica en la transición al socialismo", en José Serra [2], pp. 261-322.
- Odeh, H. S., "The Impact of Inflation on the Level of Economic Activity" (1a. ed., 1964), Rotterdam University Press, 1968.
- OIT [1], "Towards Full Employment. A Programme for Colombia Prepared by an Inter-Agency Team Organized by the International Labour Office", Ginebra, 1970.
- [2], "Employment, Growth and Basic Needs. A One-World Problem" (Informe del Director General de la OIT a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución del Ingreso, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo), Ginebra, 1976.
- Okyar, Osman, "La théorie keynésienne et l'économie sous-développée", en *Économie Appliquée*, t. IV, 1951, núm. 1, pp. 85-110.
- Oliveira Francisco de, "La economía brasileña: crítica de la razón dualista", en *El Trimestre Económico*, vol. XL, núm. 158, abril-junio de 1973, pp. 411-484 (el original brasileño, *Estudios CEBRAP*, núm. 3, São Paulo, es de 1972).
- Olivera, Julio H. G. [1], "La teoría no monetaria de la inflación", en *El Trimestre Económico*, vol. XXVII, núm. 108, 1960, pp. 616-628.
- [2], "On Structural Inflation and Latin-American 'Structuralism'", en *Oxford Economic Papers*, vol. 16, núm. 3, noviembre de 1964, pp. 321-332.
- Olson, Richard Stuart, "Expropriation and Economic Coercion in World Politics: A Retrospective Look at Brazil in the 1960s", en *The Journal of Developing Areas*, vol. 13, abril de 1979, pp. 247-262.
- ONU [1], "Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales", Nueva York, 1950 (edición del Banco Mundial).
- [2], "Measures for The Economic Development of Under-Developed Countries", Nueva York, 1951.
- [3], "Inflation and the Mobilization of Domestic Capital in Underdeveloped Countries of Asia", en *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. II, núm. 3, 1951, pp. 21-34.
- [4], "Some Financial Aspects of Development Programmes in Asian Countries", en *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. III, núms. 1-2, 1952, pp. 1-12.
- [5], "Deficit Financing for Economic Development with Special Reference to ECAFE Countries", en *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. V, núm. 3, noviembre de 1954, pp. 1-18.
- [6], "Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning" (Informe del Secretario General al Consejo Económico y Social, 25 de octubre de 1972).
- Orbaneja, Antonio Gómez, "Igualdad y desarrollo económicos", en *Moneda y Crédito*, núm. 155, diciembre de 1980, pp. 73-81.
- Oshima, Harry T. [1], "A Note on Income Distribution in Developed and Underdeveloped Countries", en *The Economics Journal*, vol. LXVI, núm. 261, marzo de 1956, pp. 156-160.
- [2], "The International Comparison of Size Distribution in Relation to the Role of Economic Growth", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 44, noviembre de 1962, pp. 439-445.

- Owen, Roger, y Bob Sutcliffe (comps.), "Studies in the Theory of Imperialism", Londres, Longman, 1972 [citado como Owen y Sutcliffe].
- Pablo, Juan Carlos de, "Más allá de la sustitución de importaciones", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 177, enero-marzo de 1978, pp. 51-73.
- Packenhart, Robert A., "Trends in Brazilian National Dependency Since 1964", en Riordan Roett (comp.), pp. 89-115.
- Pardo, J. Casas, "La teoría estructuralista de la inflación en los países en vías de desarrollo", en *Moneda y Crédito*, núm. 97, junio de 1966, pp. 151-188.
- Parly, Jeanne-Marie, "À propos de la privatisation du financement international du développement", en *Revue Économique*, vol. 29, núm. 6, noviembre de 1978, pp. 987-1 000.
- Pashardes, Panos, "Income Distribution, the Structure of Consumer Expenditure and Development Policy", en *The Journal of Development Studies*, vol. 16, núm. 2, enero de 1980, pp. 224-245.
- Patel, Surendra J. "Export Prospects and Economic Growth: India", en *The Economic Journal*, vol. LXIX, septiembre de 1959, pp. 490-506.
- Paukert, Felix, "La répartition du revenu à différents niveaux de développement: Quelques aspects concrets", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 108, julio-diciembre de 1973, pp. 103-134.
- Paz, Pedro F., "Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna", en el *El Trimestre Económico*, vol. XXXVI, núm. 146, abril-junio de 1970, pp. 297-329.
- Pazos, Felipe [1], "Economic Development and Financial Stability", en *IMF Staff Papers*, vol. III, 1953-1954, pp. 228-253.
- [2], "El financiamiento externo de América Latina. ¿Aumento progresivo o disminución gradual?", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 455-476.
- Payer, Cheryl [1], "A armadilha da dívida externa", trad. al portugués, Lisboa, Moraes Editores, 1978.
- [2], "Problemas da dívida do Terceiro Mundo: a nova vaga de falências", en *Economia e Socialismo*, núm. 22, enero de 1978, pp. 3-22.
- Peel, D. A., "The Inflationary Impact of Repetitive Devaluation: A Comment", en *The Journal of Development Studies*, vol. 13, núm. 3, abril de 1977, pp. 262-263.
- Peláez, Carlos Manuel [1], "A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 22, núm. 1, marzo de 1968, pp. 15-47.
- [2], "Acêrcia da política governamental, da grande depressão e da industrialização no Brasil", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 1969, pp. 77-88.
- [3], "As consequências econômicas da ortodoxia monetária cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 3, julio-septiembre de 1971, pp. 5-82.
- Pereira, Luiz C. Bresser [1], "Le sous-développement industrialisé", en *Revue Tiers-Monde*, t. XVIII, núm. 68, octubre-diciembre de 1976, pp. 891-930.
- [2], "Les entreprises multinationales et les sous-développement industrialisé", en *Revue Tiers-Monde*, t. XIX, núm. 74, abril-junio de 1978, pp. 299-329.
- Perroux, François [1], "Le multiplicateur d'investissement dans les pays en voie de développement", en *Revue Tiers-Monde*, t. VII, núm. 27, julio-septiembre de 1966, pp. 511-532 (este artículo, basado en el texto de una conferencia dictada en Estambul en 1950, se publicó inicialmente en el número de julio de 1953 de la revista *Electricité*, con el título de "L'Ordonnance de J. M. Keynes et les pays sous-développés").

- [2], "Pouvoir et Économie", París, Bordas, 1973.
- Phelps, Edmund S., "Phillips Curves, Expectations and Optimal Unemployment over Time", en *Economica*, vol. XXXIV, agosto de 1967, pp. 254-281.
- Pinto, Aníbal [1], "Estabilidad y desarrollo: ¿metas incompatibles o complementarias?" en *El Trimestre Económico*, vol. XXVII, núm. 106, abril-junio de 1960, pp. 258-273.
- [2], "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, núm. 125, enero-marzo de 1965, pp. 3-69.
- [3], "Raíces estructurales de la inflación en América Latina", en el *El Trimestre Económico*, vol. XXXV, núm. 137, enero-marzo de 1968, pp. 63-73.
- [4], "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, núm. 145, enero-marzo de 1970, pp. 83-100.
- [5], "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 477-498.
- [6], "Notas sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIX, núm. 154, abril-junio de 1972, pp. 243-264.
- [7], "As relações Estados Unidos-América Latina depois da Guerra Fria", en *Argumento*, año 1, núm. 1, octubre de 1973, pp. 67-88.
- [8], "Industrialización sustitutiva y comercio exterior. En torno a las ideas de la CEPAL", en *El Trimestre Económico*, vol. XLII, núm. 167, julio-septiembre de 1975, pp. 613-630.
- [9], "Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 179, julio-septiembre de 1978, pp. 557-610.
- [10], "La 'apertura al exterior' en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 187, julio-septiembre de 1980, pp. 533-578.
- [11], "Chile: el modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 192, octubre-diciembre de 1981, pp. 853-902.
- [12], "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución" (original de 1962), en A. Pinto [14], pp. 202-218.
- [13], "Factores estructurales y modalidades del desarrollo; su incidencia sobre la distribución del ingreso" (original de 1967), en A. Pinto [14], pp. 162-184.
- [14], "Inflación. Raíces Estructurales", México, FCE, 1975.
- [15], "Centro-Periferia e Industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL", en *El Trimestre Económico*, vol. L, núm. 198, abril-junio de 1983, pp. 1 043-1 076.
- Pinto, Aníbal y Armando Di Filippo [1], "Notes on Income Distribution and Redistribution Strategy in Latin America", en Alejandro Foxley [2], pp. 91-106 [citado como Pinto y Di Filippo].
- [2], "Desarrollo y pobreza en América Latina; un enfoque histórico-estructural", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVI, núm. 183, julio-septiembre de 1979, pp. 569-590 [citado como Pinto y Di Filippo].
- Pitta e Cunha, Paulo de, "Expansão e Estabilidade. Os Dilemas da Política Macroeconómica", Lisboa, 1972.
- Porzecanski, Arturo C. [1], "The Inflationary Impact of Repetitive Devaluation", en *The Journal of Development Studies*, vol. 11, núm. 4, julio de 1975, pp. 357-365.
- [2], "The Inflationary Impact of Repetitive Devaluation: Reply", en *The Journal of Development Studies*, vol. 13, núm. 3, abril de 1977, pp. 267-270.
- [3], "A Comparative Study of Exchange Rate Policy under Inflation", en *The Journal of Developing Areas*, vol. 12, núm. 2, enero de 1982, pp. 133-152.

- Prebisch, Raúl [1], "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems" (informe presentado a la Conferencia de la CEPAL, mayo de 1949), en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. II, núm. 1, febrero de 1962, pp. 1-66 (las citas se refieren a la versión publicada en *Estudios por regiones y por países*, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, vol. I, 1964, pp. 1-22, con el título de "El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas").
- [2], "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", en *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. XLIX, núm. 2, mayo de 1959, pp. 251-272.
- [3], "Economic Development or Monetary Stability: The False Dilemma", en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. VI, núm. 1, marzo de 1961, pp. 1-25.
- [4], "Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina", Nueva York, Naciones Unidas, 1963, edición del FCE, México.
- [5], "Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina", México, FCE, 1970.
- [6], "Introducción al estudio de la crisis del capitalismo periférico", en *El Trimestre Económico*, vol. LVI, núm. 183, julio-septiembre de 1979, pp. 547-567.
- [7], "La dinámica del capitalismo periférico y su transformación" (comunicación al Sexto Congreso Mundial de Economistas, México, 4-8 de agosto de 1980), en *El Trimestre Económico*, vol. LVIII, núm. 189, enero-marzo de 1981, pp. 234-245.
- [8], "Towards a Dynamic Development Policy for Latin America", en CEPAL [6], pp. 257-278.
- [9], "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en *El Trimestre Económico*, vol. L, núm. 198, abril-junio de 1983, pp. 1 077-1 096.
- Prestes, Anita Leocádia, "A Formação do Capitalismo Monopolista de Estado no Brasil e suas Particularidades", en *Temas de Ciências Humanas (São Paulo)*, núm. 8, 1980, pp. 41-77.
- Quartim, João, "La nature de classe de L'État brésilien", en *Les Temps Modernes*, núm. 304, noviembre de 1971, pp. 651-675 (I) y núm. 305, diciembre de 1971, pp. 853-878 (II).
- Queiroz, Carlos Alberto Reis, "A política monetária num contexto de indexação: o caso brasileiro", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 34, núm. 2, abril-junio de 1980, pp. 165-202.
- Rangel, Ignácio, "A inflação brasileira" (1a. ed., 1963), 3a. ed., Editora Brasiliense, 1978.
- Ranis, Gustav [1], "Increasing Income through 'Export Substitution'", en *International Development*, 1971, pp. 69-73 (textos de la 12th World Conference of the Society for International Development, Ottawa, 16-19 de mayo de 1971, compilados por Andrew E. Rice, Baltimore, 1972).
- [2], "Economic Development and Financial Institutions", Center Paper núm. 250, Economic Growth Center, Universidad de Yale, Nueva Haven, 1977.
- [3], "Emploi, équité et croissance économique (Les enseignements d'une mission aux Philippines)", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 110, julio-diciembre de 1974, pp. 19-31.
- [4], "Some Country Experience. Taiwan", en Chenery y otros, pp. 285-290.
- [5], "Equity with Growth in Taiwan: How 'Special' is the 'Special Case' ", en *World Development*, vol. 5, 1978, núm. 3, pp. 397-409.
- [6], "Equity and Growth: New Dimensions of Development", Center Paper núm. 230, Economic Growth Center, Universidad de Yale, 1975, pp. 558-

- 568 (publicado inicialmente en el *Journal of Conflict Resolution*, vol. 19, núm. 3, septiembre de 1975, pp. 558-568).
- [7], "Challenges and Opportunities posed by Asia's Superexporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America", Center Paper núm. 303, Economic Growth Center, Universidad de Yale, Nueva Haven, 1981, pp. 202-226.
- Rao, V. K. R. V. [1], "Investment, Income and the Multiplier in an Underdeveloped Economy", en Agarwala y Singh, pp. 205-218 (publicado por primera vez en *Indian Economic Review*, febrero de 1952).
- [2], "Deficit Financing, Capital Formation and Price Behaviour in an Under-Developed Economy", en *Indian Economic Review*, vol. 1, núm. 3, febrero de 1953, pp. 55-91.
- [3], "Redistribution of Income and Economic Growth in Underdeveloped Countries", en *Income and Wealth: Series X*, "Income Redistribution and the Statistical Foundations of Economic Policy" (compilado por Colin Clark y Geer Stuvell), Londres, 1964, pp. 307-333.
- Reddaway, W. B., "The Economics of Under-Developed Countries", en *The Economic Journal*, vol. LXXIII, marzo de 1963, pp. 1-12.
- Reynolds, Clark W., "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro)", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 176, octubre-diciembre de 1977, pp. 997-1 023.
- Ribeiro, J. J. Teixeira [1], "Capitalismo e Socialismo em um Mundo só", Separata del *Boletim de Ciências Económicas* de la Facultad de Derecho de Coimbra, Coimbra, 1961.
- [2], "Lições de Finanças Públicas", Coimbra, Coimbra Editora, 1977.
- Rice, Andrew E., (comp.), "International Development. 1971" (*Development Targets for the 70's: Jobs and Justice. From the 12th World Conference of the Society for International Development*, Ottawa, 16-19 de mayo de 1971), Nueva York, Oceana Publications, 1972.
- Rivoire, Jean, "L'inflation" (1a. ed., 1973), trad. al portugués, Lisboa, Ulisseia, 1974 [las referencias del texto corresponden a la edición portuguesa].
- Robert, Philippe, "Egalité des revenus, inflation et stagflation", en *Revue Économique*, vol. 29, núm. 2, marzo de 1978, pp. 332-372.
- Robinson, E. A. G., (comp.), "Problems in Economic development", Londres, Macmillan, 1965.
- Robinson, Joan [1], "Economic Philosophy", Chicago, 1962.
- [2], "Korean Miracle", en *Monthly Review*, vol. 16, núm. 9, enero de 1965, pp. 541-549.
- [3], "The Second Crisis of Economic Theory", en *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. LXII, núm. 2, mayo de 1972, pp. 1-10.
- [4], "An Essay on Marxian Economics", 2a. ed., Londres, MacMillan, 1966 (1a. ed., 1942).
- Robinson, Sherman, "A Note on the U Hypothesis Relating Income Inequality and Economic Development", en *The American Economic Review*, vol. LXVI, junio de 1976, pp. 437-440.
- Robock, Peter W., "Singapour: Une révolution industrielle au service de l'homme", en *Finances et Développement*, vol. 7, núm. 3, septiembre de 1970, pp. 36-46.
- Robock, Stefan H., "Una dicotomía falsa: industrialización a través de sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIX, núm. 155, julio-septiembre de 1972, pp. 523-543.
- Rodrigues, António, "Desvalorização do escudo. Seu significado e consequências", en *Economia e Socialismo*, núm. 16, julio de 1977, pp. 3-30.

- Rodrigues, José Albertino, "L'intégration des syndicats au système politique brésilien", en *L'Homme et la Société*, núm. 12, abril-junio de 1969, pp. 87-116.
- Roett, Riordan (comp.), "Brazil in the Seventies", Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976.
- Rowan, David, "The Monetary Problems of a Dependent Economy: The Australian Experience 1948-1952", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. VII, núm. 31, octubre-diciembre de 1954, pp. 200-213.
- Ruiz, Carlos, "Notas sobre dinero e inflación", en *Economía y Desarrollo*, núm. 40, 1977, pp. 127-157.
- Sachs, Ignacy, "Outward-Looking Strategies: A Dangerous Illusion?", en Paul Streeten (comp.) [1], pp. 51-61.
- Sader, Émile, "Sur la politique économique brésilienne: capitalisme sous-développé et dictature militaire", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 3, abril-junio de 1971, pp. 55-67.
- Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal Income Distribution: A Survey", en *The Journal of Economic Literature*, vol. 16, marzo de 1978, pp. 1-55.
- Saint Maur, Jean du Pré de, "Le financement du développement par les marchés internationaux", en *Revue Économique*, vol. 29, núm. 6, noviembre de 1978, pp. 1 003-1 023.
- Salama, Pierre [1], "Vers un nouveau modèle d'accumulation", en *Critiques de l'Économie Politique*, núms. 16-17, abril-septiembre de 1974, pp. 42-76.
- [2], "Spécificités de l'internationalisation du capital en Amérique Latine", en *Revue Tiers-Monde*, t. XIX, núm. 74, abril-junio de 1978, pp. 259-297.
- Sánchez, Javier Salinas [1], "La estructura de la distribución del ingreso como obstáculo al desarrollo económico de América Latina", en *Revista de Economía Política*, Madrid, enero-abril de 1977, pp. 83-134.
- [2], "Notas para la identificación del pensamiento estructuralista latinoamericano", en *Moneda y Crédito*, núm. 145, junio de 1978, pp. 41-55.
- Santiago, Zeno, "A Arrancada económica do Brasil: custos sociais e instrumentalidade", en *Dados*, núm. 9, 1972, pp. 7-20.
- Santos, Theotônio dos [1], "La crise de la théorie du développement et des relations de dépendance en Amérique Latine", en *L'Homme et la Société*, núm. 12, abril-junio de 1969, pp. 43-68.
- [2], "Socialismo e fascismo na América Latina de hoje", en *Economia e Socialismo*, núms. 12-13, marzo-abril de 1977, pp. 78-93.
- [3], "A crise do 'milagre brasileiro'", en *Economia e Socialismo*, núm. 16, julio de 1977, pp. 45-60.
- [4], "O endividamento externo suas razões estruturais", en *Economia e Socialismo*, núm. 22, enero de 1978, pp. 29-40.
- [5], "The Structure of Dependence", en *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. LX, núm. 2, mayo de 1970, pp. 231-236.
- Schultz, Theodore W. [1], "Investment in Human Capital", en *The American Economic Review*, vol. LI, núm. 1, marzo de 1961, pp. 1-17.
- [2], "Reflections on Investment in Man", en *The Journal of Political Economy*, vol. LXX, octubre de 1962, núm. 5, parte 2 (Suplemento), pp. 1-8.
- Schumpeter, Joseph [1], "Science and Ideology", en *The American Economic Review*, vol. XXXIX, núm. 2, marzo de 1949, pp. 345-359.
- [2], "Historia del Análisis Económico" (1a. ed. estadounidense, 1954), trad. al español, Barcelona, Ariel, 1971.
- Schydrowsky, Daniel M., "Latin American Trade Policies in the 1970's: A Prospective Appraisal", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXVI, núm. 2, mayo de 1972, pp. 263-289.

- Seers, Dudley [1], "Inflation and Growth: A Summary of the Experience of Latin America", en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. VII, núm. 1, febrero de 1962, pp. 23-51 (las citas se refieren a la versión publicada en la revista *Información Comercial Española*, agosto-septiembre de 1966, pp. 271-299, con el título de "Inflación y crecimiento: un resumen de la experiencia en América Latina").
- [2], "A Theory of Inflation and Growth in Under-Developed Economies Based on The Experience of Latin America", en *Oxford Economic Papers*, vol. 14, núm. 2, junio de 1962, pp. 173-195.
- [3], "Inflation and Growth: the Heart of the Controversy", en Baer y Kerstenetzky [1], pp. 89-103.
- [4], "Os limites do caso especial", trad. al portugués de "The Limitations of the Special Case" (*Bulletin of the Oxford Institut of Economics and Statistics*, mayo de 1963), en *Revista Trimestral de Histórias e Ideais*, Porto, Afrontamento, II, 1978, pp. 5-28.
- [5], "Las etapas del desarrollo económico de un país productor primario al promediar el siglo XX", en *Desarrollo Económico*, núm. 27, 1967, pp. 211-231.
- [6], "Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir?" (original de 1973), trad. al portugués en *Análise Social*, vol. XV, núm. 60, 1979, pp. 949-968.
- [7], "Some Country Experience. Cuba", en Chenery y otros, pp. 262-268.
- Senna, José Júlio, "Nota sobre a origem do sistema de minidesvalorizações", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 28, 1974, núm. 2, pp. 29-35.
- Serra, José [1], "El milagro económico brasileño: ¿realidad o mito?", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIV, núm. 1, enero-marzo de 1972, pp. 245-292.
- [2], "Desarrollo Latinoamericano. Ensayos Críticos", selección de José Serra, México, FCE, 1974.
- [3], "El estilo de desarrollo reciente en América Latina. Notas introductorias" (original de 1973), en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 174, abril-junio de 1977, pp. 427-454.
- [4], "A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas", en Tolipan y Tinelli, pp. 263-288.
- Serra, José, y Fernando H. Cardoso, "Las desventuras de la dialéctica de la dependencia", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL, 1978 (número extraordinario: *Polémica sobre la dependencia y clases, ideologías y política*), pp. 9-55 [citado como Serra y Cardoso].
- Shalan, A. S., "The Impact of Inflation on the Composition of Private Domestic Investment", en *IMF Staff Papers*, vol. IX, núm. 2, julio de 1962, pp. 243-263.
- Sheehy, Edmund J., "The Inflationary Impact of Repetitive Devaluation: Comment", en *The Journal of Development Studies*, vol. 13, núm. 3, abril de 1977, pp. 264-266.
- Siegel, Barry N., "Inflación y Desarrollo. Las experiencias de México", México, 1960.
- Silva, Manuela [1], "Crescimento económico e pobreza em Portugal: (1950-1974)", en *Análise Social*, vol. XVIII, núms. 72-74, 1982, p. 1 077-1 086.
- [2], "Desenvolvimento económico e repartição do rendimento" (compilación y prefacio de Manuela Silva), Lisboa, Estampa, 1983.
- Simonsen, Mário Henrique [1], "A experiência inflacionária no Brasil", Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales, IPES-GB, Río de Janeiro, noviembre de 1964 (este estudio se publicó también con el título de "Brazilian Inflation. Postwar Experience and Outcome of the 1964 Reforms", en *Economic Development Issues. Latin America, Supplementary Paper* núm. 21, impreso por el Comité de Desarrollo Económico, agosto de 1967, pp. 263-340).

- [2], "Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque", Río de Janeiro, APEC Editora, 1970.
- [3], "O modelo de realimentação inflacionária e as experiências de estabilização", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, núm. 4, octubre-diciembre de 1972, pp. 227-239.
- [4], "Política anti-inflacionária. A contribuição brasileira", en *Revista Bancária*, núm. 33, julio-septiembre de 1973, pp. 5-42.
- [5], "Pagamenti internazionale e indebitamento estero", en *Rivista di Politica Economica*, año LXIX, fasc. 1, enero de 1979, pp. 43-68.
- [6], "O modelo brasileiro de desenvolvimento", en Simonsen y Campos, pp. 1-22.
- Simonsen, Mário Henrique y Roberto de Oliveira Campos, "A nova economia brasileira", 3a. ed., Río de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1979 (1a. ed., 1974) [citado como Simonsen y Campos].
- Singer, Hans W. [1], "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", en *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. XL, mayo de 1950, pp. 473-485.
- [2], "Poverty, Income and Levels of Living", en *Reflections on Economic Development and Social Change. Essays in Honour of Professor V. K. R. V. Rao* (C. H. Rao y P. C. Joshi, comps.), Nueva Delhi, 1979, pp. 29-40.
- Singer, Paul Israel [1], "Dinámica de la población y desarrollo", trad. al español. Siglo XXI Editores, 1971.
- [2], "O 'milagre brasileiro': causas e consequências", São Paulo, CEBRAP, 1972 (mimeografiado).
- [3], "Urbanização, dependência e marginalidade na América Latina", São Paulo, CEBRAP, 1972 (mimeografiado).
- [4], "Força de trabalho e emprego no Brasil, 1920-1969", São Paulo, CEBRAP, 1971 (mimeografiado).
- [5], "Desenvolvimento e Crise", (1a. ed., 1968), 2a. ed. Río de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.
- [6], "A crise do 'milagre'. Interpretação crítica da economia brasileira", 5a. ed., Río de Janeiro, 1980 (1a. ed., 1977).
- [7], "Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil", en Tolipan y Tinelli, pp. 73-104, (publicado por primera vez en *Debate e Crítica*, vol. I, núm. 1, 1973).
- [8], "A Repartição da Renda, de Década em Década", en *Cadernos PUC. Economia*, núm. 7, mayo de 1981, pp. 1-12.
- Sjaastad, Larry A., "Monetary Policy and Supressed Inflation in Latin America", en Robert Z. Aliber (comp.), "National Monetary Policies and the International Financial System", Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1974, pp. 127-136.
- Smith, Diana, "Brasil: prioridade absoluta no combate à inflação", en *Expresso*, número de 31 de marzo de 1979.
- Soares, Alcides Ribeiro, "Monopólio, Divida Externa e Inflação", São Paulo, Edições Fix, 1980.
- Soares, Glaucio Ary Dillon, "Después del Milagro", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI, num. 2, abril-junio de 1979, pp. 429-453.
- Solís, Leopoldo, "Inflación, estabilidad y desarrollo: el caso de México", en *El Trimestre Económico*, núm. 139, 1968, pp. 483-516.
- Souza, Paulo R., y Víctor E. Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 179, julio-septiembre de 1978, pp. 737-766 [citado como Souza y Tokman].

- Steel, William F., "Import Substitution and Excess Capacity in Ghana", en *Oxford Economic Papers*, vol. 24, núm. 2, julio de 1972, pp. 212-240.
- Stein, Jerome L., (comp.), "Monetarism", *Studies in Monetary Economics*, vol. 1, Amsterdam-Nueva York-Oxford, 1976.
- Steuer, M. D., y C. Voivodas, "Import Substitution and Chenery's Patterns of Industrial Growth. A Further Study", en *Economía Internazionale*, vol. XVIII, 1965, pp. 47-82 [citado como Steuer y Voivodas].
- Stewart, Frances y Paul Streeten [1], "Conflicts Between Output and Unemployment Objectives in Developing Countries", en *Oxford Economic Papers*, vol. 23, núm. 2, julio de 1971, pp. 145-168 [citado como Stewart y Streeten].
- [2], "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth", en *Oxford Economic Papers*, vol. 28 núm. 3, noviembre de 1976, pp. 381-405.
- Strassman, W. Paul [1], "Economic Growth and Income Distribution", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXX, 1956, pp. 425-440.
- [2], "La economía del desarrollo desde la perspectiva de Chicago", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, diciembre de 1976, pp. 1 436-1 443.
- Street, James S., "Estructuras e instituciones: un frente hacia la teoría del desarrollo", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, núm. 136, octubre-diciembre de 1967, pp. 563-588.
- Streeten, Paul [1], "Trade Strategies for Development", Documentos de la Novena Conferencia de Cambridge sobre Problemas del Desarrollo, Comité de Estudios Extranjeros de la Universidad de Cambridge, Londres, MacMillan, 1973 (P. Streeten, compilador.).
- [2], "De la croissance aux besoins fondamentaux", en *Finances et Développement*, vol. 16, núm. 3, septiembre de 1979, pp. 28-31.
- Sunkel, Osvaldo [1], "¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?" en *El Trimestre Económico*, vol. XXIV, núm. 95, 1957, pp. 251-275.
- [2], "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", en *El Trimestre Económico*, vol. XXV, núm. 100, 1958, pp. 570-599.
- [3], "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. XXX, núm. 120, octubre-diciembre de 1963, pp. 620-640.
- [4], "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, núm. 133, enero-marzo de 1967, pp. 11-58.
- [5], "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", en José Matos Mar (comp.), pp. 104-142.
- [6], "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 150, abril-junio de 1971, pp. 571-628.
- [7], "Past, Present and Future of the Process of Latin American Underdevelopment", Estudios sobre los Países en Desarrollo, Centro de Investigación Afro-Asiática de la Academia de Ciencias de Hungría, Budapest, 1973.
- [8], "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico*, vol. XLV, núm. 177, enero-marzo de 1978, pp. 3-21.
- Sutcliffe, R. B., "Industry and Underdevelopment", Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1971.
- Suzigan, Wilson, "A Industrialização de São Paulo: 1930-1945", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 2, abril-junio de 1971, pp. 89-111.
- Suzuki, H., "L'indexation des salaires dans les pays industriels à économie de mar-

- ché", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 119, núm. 4, julio-agosto de 1980, pp. 487-499.
- Tavares, Assis, "Causas da Derrocada de 1 de Abril de 1964" (publicado originalmente en *Revista Civilização Brasileira*, año I, núm. 8, julio de 1966, pp. 9-33), en *Temas de Ciências Humanas*, núm. 8, 1980, pp. 133-156 (las referencias del texto corresponden a esta última versión).
- Tavares, Maria da Conceição [1], "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil" (escrito en 1961) en Ma. da Conceição Tavares [4], pp. 27-124.
- [2], "Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento. O caso do Brasil" (escrito en 1967), en Ma. da C. Tavares [4], pp. 127-152.
- [3], "Naturaleza e contradições do desenvolvimento financeiro recente" (escrito en 1971), en Ma. da C. Tavares [4], pp. 211-263.
- [4], "Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaio sobre Economia Brasileira", 7a. ed., Río de Janeiro, Zahar Editores, 1978 (1a. ed., 1972).
- [5], "La dinámica cíclica de la industrialización reciente en Brasil", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 185, enero-marzo de 1980, pp. 3-47.
- [6], "Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar", en Tolipan y Tinelli, pp. 36-39.
- Tavares, Maria da Conceição y José Serra, "Além da estagnação" (escrito en 1970 y publicado inicialmente en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, núm. 152, noviembre-diciembre de 1971), en Ma. da C. Tavares [4], pp. 153-207; las citas del texto se refieren a esta última edición [citado como Tavares y Serra].
- Tavares, Maria da Conceição y Paulo Renato Souza, "Emprego e salários na indústria. O caso brasileiro", en *Revista de Economia Política*, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 1981, pp. 3-29 [citado como Tavares y Souza].
- Tavares, Maria da Conceição y Aloisio Teixeira, "Transnational enterprises and the internationalization of capital in Brazilian industry", en *CEPAL Review*, núm. 14, agosto de 1981, pp. 85-105 [citado como Tavares y Teixeira].
- Taylor, Lance, "Introduction" de L. Taylor, y otros, pp. 3-16.
- Taylor, Lance, Edmar L. Bacha, Eliana A. Cardoso, y Frank J. Lysy, "Models of Growth and Distribution for Brazil", una investigación del Banco Mundial, Oxford University Press, 1980 [citado como L. Taylor, y otros].
- Thirlwall, A. P. [1], "Inflation, Saving and Growth in Developing Countries", Nueva York, 1974.
- [2], "Keynesian Employment Theory is not Defunct", en *The Three Banks Review*, septiembre de 1981 [reproducido en *Problèmes Économiques*, núm. 1 762 de el 24 de febrero de 1982, pp. 7-14; las referencias del texto corresponden a esta última versión].
- Thirlwall, A. P., y C. A. Barton, "Inflation and Growth: The International Evidence", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. XXIV, núm. 98, septiembre de 1971, pp. 263-275 [citado como Thirlwall y Barton].
- Thorbecke, Erik, "Le problème de l'emploi: évaluation critique de rapports du BIT concernant quatre pays", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 107, núm. 5, mayo de 1973, pp. 425-459.
- Thorp, Rosemary y Lawrence Whitehead (comps.), "Inflation and Stabilisation in Latin America", Londres, MacMillan, 1979 [citado como Thorp y Whitehead].
- Tissier, Patrick, "L'industrialisation dans huit pays asiatiques depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale", en *Critiques de l'Économie Politique*, núm. 14, enero-marzo de 1981, pp. 78-118.

- Tobin, James, "The Monetarist Counter-Revolution Today. An Appraisal", en *The Economic Journal*, vol. 91, marzo de 1981, pp. 29-42.
- Tokman, Víctor E. [1], "Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Un análisis del sector industrial de Ecuador, Perú y Venezuela", en *El Trimestre Económico*, vol. 41, núm. 164, octubre-diciembre de 1974, pp. 747-773.
- [2], "Income distribution, technology and employment in the Venezuela industrial sector", en A. Foxley [2], 201-222.
- [3], "Influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 192, octubre-diciembre de 1981, pp. 931-964.
- Tolipan, Ricardo y Arthur Carlos Tinelli (comps.), "A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento", 2a. ed., Río de Janeiro, Zahar Editores, 1978 [citado como Tolipan y Tinelli].
- Touraine, Alain, "La marginalidad urbana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 4, octubre-diciembre de 1977, pp. 1 105-1 142.
- Tsuru, Shigeto, "Hacia una nueva economía política", en Kurt Dopfer (comp.), "La economía del futuro. Hacia un nuevo paradigma", trad. al español, México, FCE, 1978 (1a. ed. inglesa, 1976), pp. 147-159.
- Tyler, William [1], "As taxas de câmbio cadentes e a inflação endêmica", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre de 1968, pp. 80-93.
- [2], "O emprego e a exportação de manufacturados numa economia em desenvolvimento: o caso brasileiro", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 27, núm. 4, octubre-diciembre de 1973, pp. 3-18.
- [3], "Manufactured Exports and Employment Creation in Developing Countries: Some Empirical Evidence", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 24, núm. 2, enero de 1976, pp. 355-372.
- Vaitos, Constantín [1], "El cambio de políticas de los gobiernos latinoamericanos en relación con el desarrollo económico y la inversión extranjera directa", en *El Trimestre Económico*, vol. XLI, núm. 161, enero-marzo de 1974, pp. 137-171.
- [2], "Efectos de las inversiones extranjeras directas sobre la ocupación en los países en vías de desarrollo", en *El Trimestre Económico*, vol. XLI, núm. 162, abril-junio de 1974, pp. 377-406.
- Vásquez, Juan Noyola, "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", en *Investigación Económica*, 1956, núm. 4, pp. 601-616.
- Vergara, Pilar, "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1973-1978", en *Desarrollo Económico*, vol. 20, núm. 80, enero-marzo de 1981, pp. 453-489.
- Viana, Francisco, "No fundo do poço", en *Cadernos do Terceiro Mundo*, núm. 37, septiembre-octubre de 1981, pp. 31-39.
- Villela, Anníbal, "Alguns reparos a Um Projecto para o Brasil, por Celso Furtado", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre de 1968, pp. 14-25.
- Viner, Jacob, "International Trade and Economic Development", Oxford, 1953 (reproduce una serie de conferencias dictadas en Río de Janeiro, en julio-agosto de 1950).
- Vogel, Robert C., "The Dynamics of Inflation in Latin-America, 1950-1969", en *The American Economic Review*, vol. 64, núm. 1, marzo de 1974, pp. 102-114.
- Vuskovic, Pedro [1], "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en J. Serra [2], pp. 51-74 (el original es de 1970).
- [2], "Acusação ao Imperialismo", trad. al portugués, Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1976.
- [3], "Latin America and the Changing World Economy" en *NACLA Report on the Americas*, vol. XIV, núm. 1, enero-febrero de 1980, pp. 3-15.

- Yang, Shu-Chin, "Le multiplicateur", en *Finances et Developpement*, vol. IV, núm. 2, junio de 1967, pp. 107-116.
- Wai, U Tun, "The Relation Between Inflation and Economic Development. A Statistical Inductive Study", en *IMF Staff Papers*, vol. VII, 1959-1960, pp. 302-317.
- Warren, Bill, "Imperialism and Capitalist Industrialization", en *New Left Review*, núm. 81, septiembre-octubre de 1973, pp. 3-44.
- Webb, Richard, "The Distribution of Income in Peru", en A. Foxley [2], pp. 11-25.
- Weeks, John, "L'extension de l'emploi dans le secteur urbain non structuré des pays en voie de développement", en *Revue Internationale du Travail*, vol. 111, enero-junio de 1975, pp. 1-14.
- Weisbrod, Burton A., "Education and Investment in Human Capital", en *The Journal of Political Economy*, vol. LXX, octubre de 1962, núm. 5, parte 2 (Suplemento), pp. 106-123.
- Weisskoff, Richard [1], "Trade, Protection and Import Elasticities for Brazil", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. LXI, núm. 1, febrero de 1979, pp. 58-66.
- [2], "Orto y ocaso de la sustitución de importaciones en Brasil. Nueva evaluación", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 186, abril-junio de 1980, pp. 377-430.
- [3], "Income distribution and economic growth in Puerto Rico, Argentina and Mexico", en A. Foxley [2], pp. 27-58.
- Weisskoff, Richard y Adolfo Figueroa, "Traversing the social pyramide: A Comparative review of income distribution in Latin America", Universidad de Yale, Economic Growth Center, Center Paper, núm. 246, Nueva Haven, 1977 [citado como Weisskoff y Figueroa].
- Weisskoff, Thomas E., "Capitalism, Underdevelopment and the Future of the Poor Countries", en J. Bhagwati (comp.), [2], pp. 43-77.
- Wells, John R. [1], "The diffusion of durables in Brazil and its implications for recent controversies, concerning Brazilian development", en *Cambridge Journal of Economics*, 1977, 1, pp. 259-279.
- [2], "Brazil and post-1973 Crisis in the International Economy", en Thorp y Whitehead, pp. 227-263.
- [3], "Distribution of Earnings, Growth and the Structure of Demand in Brazil during the 1960's", en *World Development*, vol. 2, núm. 1, enero de 1974, pp. 9-24.
- Westphalen, Jürgen, "Economic Growth or Redistribution?", en *Intereconomics*, núm. 6, 1976, pp. 168-171.
- Wogart, Jan Peter [1], "A contenção das expectativas inflacionarias. Um modelo de política e um caso exemplificativo", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 4, octubre-diciembre de 1971, pp. 223-234.
- [2], "Inflation and Stagnation in Brazil: Comment", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, núm. 3, abril de 1973, pp. 526-529.
- Wood, Charles H., "The Political Economy of Infant Mortality in São Paulo, Brazil", en *International Journal of Health Services*, vol. 12, núm. 2, 1982, pp. 215-229.
- Wright, Charles L., "Income Inequality and Economic Growth: Examining the Evidence", en *The Journal of Developing Areas*, vol. 13, núm. 1, octubre de 1978, pp. 49-66.
- Zini, Álvaro Antônio y Mário P. Alves Pinto, "A Inflação no Brasil nos Anos 70", en *Cadernos PUC. Economia* (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), núm. 7, mayo de 1981, pp. 45-67.

ÍNDICE

<i>Abreviaturas</i>	7
<i>Introducción</i>	9
I. Monetarismo y estructuralismo: una controversia latinoamericana	29
PRIMERA PARTE: Ambiente en el que surge la controversia	29
Fase del crecimiento hacia afuera: el modelo primario-exportador, 29; La Gran Depresión y el final del modelo primario-exportador, 31; Reacción multiforme en los países de América Latina al "choque" provocado por la Gran Depresión, 32; La segunda Guerra Mundial y el aceleramiento de la industrialización por sustitución de importaciones, 36	
SEGUNDA PARTE: Los términos de la controversia	41
Los "programas de estabilización" del FMI y la reacción de los "estructuralistas", 41; Milton Friedman y la teoría monetarista, 41; Los "programas de estabilización" y la concepción "monetarista" de la inflación, 64; Fracaso de los "programas monetaristas" y la afirmación de la necesidad de una política activa de desarrollo, 70; Aspectos fundamentales de la escuela estructuralista, 72; La crítica de los estructuralistas a los "programas de estabilización" de orientación monetarista, 80; Las relaciones entre inflación y desarrollo económico, 91; La esencia de la controversia entre monetaristas y estructuralistas en América Latina, 106; Significado y alcance de la controversia entre monetaristas y estructuralistas en América Latina, 110; Notas, 125	
II. El desarrollo del capitalismo industrial en Brasil	163
El desarrollo industrial en América Latina durante la fase primario-exportadora. El caso brasileño, 163; Los "choques" externos y el desarrollo industrial, 167; Los dos grandes periodos de la industrialización en Brasil, 179; La inflación y el financiamiento de la industrialización brasileña: "la tercera onda inflacionaria", 194; Del "boom" a la crisis, 210; Notas, 218	
III. La industrialización con sustitución de importación: significado y alcance	245
La industrialización en el contexto histórico posterior a la segunda Guerra Mundial, 245; Descripción de la industrialización por sustitución de importaciones, 247; Las fases de la ISI, 254; La crítica a la ISI, 258; La crítica de la	

crítica: méritos y contradicciones de la ISI, 271; La ISI y la crisis brasileña de 1962-1967, 287; Notas, 299

IV. <i>La crisis económica, la inflación y la estrategia gradualista de la política de estabilización</i>	315
Una nueva fase del proceso de acumulación capitalista, 315; La estrategia gradual del combate a la inflación, 321; Un balance crítico de la política de "deflación con desarrollo", 351; Notas, 361	
V. <i>La economía política del "milagro brasileño"</i>	375
El fortalecimiento del papel del Estado en el proceso de acumulación del capital y la consolidación de la solidaridad orgánica entre el Estado y las empresas multinacionales, 375; La nueva orientación de la política económica, 377; Las raíces del "milagro", 380; Los grandes lineamientos de la política económica del "milagro brasileño", 385; Notas, 441	
VI. <i>Crecimiento económico y distribución del ingreso</i>	501
El crecimiento económico de los años sesenta y el agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso, 501; ¿La concentración del ingreso es un factor favorable (o indispensable) para el crecimiento económico?, 508; ¿El agravamiento de la desigualdad es una consecuencia inevitable del proceso de crecimiento económico?, 524; Las concepciones neoclásicas y la teoría del capital humano: su validez en el caso brasileño, 534; La distribución del ingreso, el desarrollo capitalista y el "modelo brasileño", 544; Notas, 562	
<i>Bibliografía</i>	591

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 1990 en los talleres de Impresores Cuadratín y Medio, S. A. de C. V., Dr. Vértiz #931-A, 03020 México, D. F. La edición consta de 2 000 ejemplares y estuvo al cuidado de Grupo Tipo Editores.