

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1979

SUMARIO

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico <i>Robert T. Brown</i>	7
La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano <i>Jorge Graciarena</i>	41
El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana <i>Gerson Gomes y Antonio Pérez</i>	57
Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana <i>Carlos A. de Mattos</i>	79
La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta <i>Pedro Sampaio Malán</i>	97
El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo <i>Gary P. Sampson</i>	109
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte) <i>Carlos Lessa</i>	127
Algunas publicaciones de la CEPAL	155

La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta*

*Pedro Sampaio
Malan***

El debate sobre los caminos que se le presentan a la economía brasileña para los años ochenta sólo será provechoso si logra superar el conservadurismo tecnocrático que todo lo reduce a una cuestión de 'competencia' en la gestión de la política económica a corto plazo. Los mejores remedios contra tal error son, hoy como ayer, la perspectiva histórica, la evaluación crítica de la situación internacional en proceso de cambio y, no menos importante, la expresa vuelta de la 'ciencia económica' a su vocación original, la economía política.

Este artículo se orienta en tal sentido y está organizado en la siguiente forma: la primera sección constituye una introducción y tan sólo trata de situar sumariamente el problema de la discontinuidad del comportamiento de la economía brasileña en 1974. La segunda sección trata, en términos generales, de los sucesos posteriores a ese año, y pone énfasis en los problemas de la economía política que marcaron ese período. En la tercera sección se analizan los caminos más probables y se ofrecen algunas sugerencias generales de política subyacentes en la controversia que sobre esta materia tiene lugar actualmente en el Brasil. La cuarta sección procura presentar, a manera de observaciones finales, los aspectos fundamentales de la discusión anterior.

*La presente es una versión ampliada y corregida de las intervenciones del autor en el seminario sobre la coyuntura económica que tuvo lugar en diciembre de 1977, en Río de Janeiro, con motivo de la quinta reunión de la Asociación de centros de postgrado en economía, y en la Reunión informal sobre Industrialización y Desarrollo, organizada por la CEPAL en octubre de 1978 en Santiago de Chile.

**El autor pertenece al Instituto de Pesquisas del IPEA, Brasil. Como es natural, tanto las opiniones como las limitaciones del presente trabajo son de su exclusiva responsabilidad.

I

A partir de 1974, el desequilibrio del balance de pagos en cuenta corriente y la variación de las tasas de inflación constituyen el tema dominante de la controversia sobre la política económica del Brasil.¹ No está de más reiterar que tales 'problemas':

a) no son nuevos (por el contrario, en la experiencia brasileña de crecimiento con diversificación de la estructura productiva son problemas recurrentes);

b) no son los únicos (por el contrario, en el campo economicosocial hay problemas más de fondo que la administración del balance de pagos y el control de la inflación); y

c) reflejan algo más importante que simples desaciertos de política económica o deficiencias institucionales del proceso decisorio.

Precisamente son los elementos adicionales los que interesa captar para hacer un diagnóstico de la situación actual y de sus perspectivas. La clase de 'análisis' que todo lo reduce a un problema de mayor o menor 'eficiencia' en la gestión de la política económica no tiene prácticamente nada que decir sobre las perspectivas u opciones, o sobre ambas, salvo afirmar que ellas dependen de políticas adecuadas, lo que, es preciso reconocer, supone contestar previamente a preguntas tales como: ¿adecuadas para qué? o, quizá mejor, ¿adecuadas para quién? Cuando no hay un proceso político abierto que reconozca como algo obvio que hay distintas maneras de responder a estas preguntas y que permita expresarlas en la búsqueda de soluciones de transacción en el plano político, surge la ilusión tecnocrática de una solución 'racional' única, de una técnica disociada del tejido social que refleja y sobre el cual actúa. No se trata de negar, por hipótesis, la importancia de la conducción de la política económica, sino tan sólo de llamar la atención hacia el hecho de que ésta, aparte de no ser neutral desde el punto de vista de sus repercusiones distributivas, funciona dentro de los límites y posibilidades ofrecidos por

¹Esta sección se basa, fundamentalmente, en la obra de P. S. Malan y J. A. da Luz "O desequilíbrio do Balanço de Pagamentos: Retrospecto e Perspectivas", en Dionísio Dias Carneiro (ed.), *Brasil: Dilemas de Política Económica*, Río de Janeiro, Ed. Campus, 1977.

determinantes más fundamentales, a menudo encubiertos en los análisis de tipo coyuntural cuyo horizonte temporal rara vez sobrepasa el breve y engañoso lapso de un año y que, por lo general, se ocupa tan sólo de los indicadores tradicionales del desempeño económico: tasas de crecimiento sectoriales y de los componentes de la demanda agregada, tasas de inflación y situación del balance de pagos a corto plazo.

En las presentes notas se procura adoptar una perspectiva más amplia sobre la estructura de crecimiento de la economía brasileña en el futuro próximo y reconocer que ella puede, y debe, ser influida por una política económica deliberadamente orientada a modificar de manera gradual la estructura de la oferta a mediano plazo, a fin de que el Brasil pueda hacer frente a lo que entendemos como el principal desafío de los años ochenta: el problema de la distribución de los frutos del progreso técnico y la apremiante cuestión de satisfacer las necesidades básicas de aquel significativo sector, alrededor de un tercio de la población brasileña, tanto rural como urbana, que sobrevive apenas en condiciones sumamente miserables.

Toda discusión sobre las perspectivas u opciones de crecimiento y diversificación estructural de la economía brasileña desde ahora hasta comienzos de los años ochenta debe tratar de distinguir las limitaciones y las posibilidades de contar con opciones sustantivas de política económica que no sólo contemplen un plazo más largo, sino también que no se ocupen exclusivamente de los indicadores tradicionales. Para hacer esta distinción necesariamente hay que realizar una breve interpretación del proceso a través del cual se llegó a la situación actual, poniendo énfasis en los siguientes aspectos: a) algunas de las características cíclicas del desarrollo reciente; b) la estructura de la oferta de la economía brasileña en su actual etapa de acumulación de capital; y c) las repercusiones de la articulación con la economía mundial durante el último decenio.

El diagnóstico anterior se ha venido realizando en varios documentos y publicaciones recientes. En esta oportunidad, tan sólo cabe resumir lo esencial para la discusión que nos

interesa, antes de pasar a analizar el problema de las opciones a largo plazo.

Entre 1968 y 1973, la conducción de la política económica gubernamental se orientó fundamentalmente a maximizar la tasa de crecimiento del producto a corto plazo, limitada sólo por dos restricciones: que no se elevase la tasa de inflación y que, a lo menos, se cubriese el déficit del balance de pagos en cuenta corriente mediante una afluencia líquida a través de la cuenta de capital. Expresado en el lenguaje de la programación lineal, el 'problema' al parecer se habría resuelto mediante una conducción 'adecuada' de la política económica, asegurando la legitimidad política del gobierno y postergando para el futuro aquellas molestas cuestiones relacionadas con ciertas repercusiones en materia de redistribución y con los costos sociales del estilo de desarrollo adoptado. En realidad, actualmente se hace cada vez más evidente que los resultados excepcionales obtenidos por la economía brasileña entre los años 1968 y 1973, definidos de acuerdo con los indicadores tradicionales: tasa de crecimiento del producto real próxima a 10%, con inflación no ascendente y con superávit del balance de pagos (puesto que el ingreso de recursos externos a través de la cuenta de capital rebasó las necesidades de financiamiento del déficit crónico en cuenta corriente y se tradujo en acumulación de reservas y en deuda externa), no se debieron tan sólo a una política económica 'racional y pragmática' orientada a maximizar la tasa de crecimiento a corto plazo mediante estímulos al 'espíritu materialista' de los inversionistas privados y de los consumidores urbanos. Estudios recientes han demostrado que tanto o más importante que la política económica fue la *conjunción* de una fase ascendente del ciclo económico (de raíces endógenas) con un período extraordinariamente favorable de la evolución de la economía internacional, tanto en lo que toca al comercio de bienes y servicios cuanto a las corrientes de capitales de riesgo y préstamo.²

²Para una profundización de estos puntos y una presentación de los datos más importantes, véanse, por ejemplo, P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Mid-Seventies: Old and New Developments", y E. Bacha,

En lo que toca al problema del ciclo endógeno, trabajos recientes sobre la evolución de los productos potencial y efectiva en el Brasil (Lemgruber, Bacha, Contador, Bonelli-Malan), no obstante las diferencias de concepto y métodos, han revelado los fenómenos que cabe subrayar: a) la tasa de crecimiento del producto potencial en el Brasil durante los últimos tres decenios ha alcanzado un promedio de 7% anual en términos reales, tasa histórica extremadamente elevada de acuerdo con los patrones internacionales y que refleja la intensidad del proceso de acumulación de capital en el Brasil de la postguerra; b) a comienzos de los años sesenta el producto real o efectivo se habría aproximado al producto potencial —lo que equivaldría a una utilización relativa máxima de la capacidad— y se habría distanciado más en 1967, lo que equivaldría a la época de mayor capacidad ociosa relativa en la economía (y en la industria); c) las tasas de crecimiento 'milagrosamente' altas registradas en el período comprendido entre 1968 y 1973, que fueron del orden de 10% anual, corresponderían así en parte a una fase de recuperación cíclica de la economía, basada en un comienzo en la capacidad productiva ya existente; d) en 1972 y 1973 el producto real volvió a acercarse al producto potencial, fenómeno que en parte se manifiesta en las presiones inflacionarias y en el desequilibrio del balance de pagos resultantes de una política de aumento de los gastos, tanto públicos como privados, en consumo y en inversión, muy superiores a la capacidad interna de producción; e) desde el período 1972 y 1973 la diferencia ha ido aumentando de tal modo que las perspectivas para el futuro próximo dependen de manera decisiva de las hipótesis que se formulen respecto de su evolución. Es evidente que, *en sí*, la existencia de capacidad ociosa no es razón para creer que basta un estímulo adecuado a la demanda agregada para que reaccione la oferta. Dentro

de una estructura económica desequilibrada y concentrada, como la brasileña, que aún depende mucho de bienes de capital e insumos básicos importados, el análisis agregativo convencional oculta tanto cuanto revela.

En lo que respecta a la situación internacional, los estudios antes señalados, entre otros, ponen de manifiesto hasta qué punto el desempeño extraordinario de la economía brasileña dependió de la singular evolución de la economía internacional desde fines de los años sesenta hasta 1973. Si bien es cierto que entre 1967 y 1973 las exportaciones brasileñas aumentaron a una tasa anual promedio superior a 25%, también lo es que en ese período las exportaciones *mundiales* crecieron casi 20% al año y que desde los años veinte el Brasil no había registrado un crecimiento tan marcado y basado en su capacidad de importación (150% entre 1967 y 1973). En lo que toca a las corrientes internacionales de capital, las reservas internacionales, que entre 1949 y 1969 se habían elevado a una tasa anual promedio de 2.7%, aumentaron a la extraordinaria tasa anual promedio de 24% entre 1969 y 1974, fenómeno que explica la facilidad con que el Brasil aplicó una política de endeudamiento externo, particularmente durante ese período.³

Por lo tanto, el comienzo de los años setenta no sólo se caracterizó por el apreciable alza de los precios del petróleo que se produjo en 1973. Estuvo marcado principalmente por el fracaso del arreglo de Bretton Woods que rigió el mundo capitalista de 1945 a 1971, y por la bonanza y la recesión sincronizadas que experimentaron las economías desarrolladas en 1972-1973 y 1974-1975, respectivamente. Las perspectivas para los primeros años del último cuarto del presente siglo *no son* las de una recuperación del crecimiento prolongado y sostenido, similar al experimentado por las principales economías capitalistas desde fines de los años cuarenta, en especial las devastadas por la guerra. Es verdad que los Estados Unidos se han puesto a la vanguardia de la ex-

"Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic growth", ambos en *World Development*, Oxford, vol. 5, Nos. 1-2, 1977, Pergamon Press. Véase, asimismo, R. Bonelli y P. Malan, "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria na segunda metade dos anos 70", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, agosto de 1976.

³Véanse J. Wells, "Eurodolares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro", en *Estudos Cebrap*, San Pablo, N.º 6, octubre-diciembre de 1973, y J. Wells y J. Sampaio, "Endividamento Externo..., uma nota para discussão", en *Ibidem*.

pansión, ya que en 1976 alcanzaron una tasa real de crecimiento de alrededor de 5%; sin embargo, cabe recordar que como en el bienio 1974-1975, el producto real estadounidense declinó cerca de 5%, el crecimiento de 1976 apenas restablece el producto real de 1973. La inflación, que antes se consideraba como una de las características de las exóticas y mal administradas economías latinoamericanas y que en la actualidad se aproxima a una cifra de dos dígitos, despierta polémicas y causa desconcierto en los países avanzados, indica que hay que andarse con cautela con las políticas expansionistas y muestra el importante elemento de 'imperfecciones del mercado' (estructuras oligopólicas y poder sindical) que hay tras el fenómeno inflacionario.

Dentro de este cuadro, resulta curioso que las razones a las que se ha atribuido el agravamiento de la situación de la economía brasileña desde 1974 hayan puesto énfasis casi exclusivamente en el problema del petróleo.

Es verdad que el Brasil sólo produce cerca de 20% de su consumo aparente. También es cierto que el alza de los precios del petróleo vino a agudizar considerablemente el problema, a través de sus efectos en la relación de precios del intercambio y en el ingreso disponible. *Pero, lo que es más importante, la crisis del petróleo puso de manifiesto claramente*

los elevadísimos costos sociales implícitos en un patrón de uso intensivo de recursos que no se producen en gran volumen en el país, planteando serios problemas a largo plazo, que rebasan con mucho el de la administración del balance de pagos. A nuestro juicio, sin embargo, es cuando menos ingenuo pensar que el Brasil podría haber continuado su 'milagro económico' hasta los años ochenta, si no fuera por la determinación de los países exportadores de petróleo...

No corresponde aquí profundizar este punto. Tan sólo cabe observar que esta clase de 'interpretación' oculta por completo el hecho de que el período que comprende de fines de los años sesenta hasta 1973 fue extremadamente singular desde el punto de vista de la economía internacional⁴ (singularidad que *no puede pasarse por alto* en el análisis del 'éxito' de la creciente apertura de la economía brasileña durante el período, tanto en lo que se refiere al comercio como a los movimientos internacionales de capital) y desde el punto de vista de algunos sucesos cíclicos de carácter endógeno, cuya perspectiva histórica no hay que perder de vista, en especial cuando se procura redefinir prioridades básicas para la política económica. La sección siguiente procura explicar por qué razones es preciso realizar esta redefinición.

II

Entre 1974 y 1977, la economía brasileña registró un déficit acumulado en cuenta corriente superior a 24 000 millones de dólares estadounidenses (alrededor de 10 000 millones de dólares por concepto del déficit acumulado en el balance comercial y de 7 a 8 000 millones por concepto del pago de intereses sobre la deuda externa). Esos 24 000 millones tuvieron que financiarse a través de la cuenta de capital (y de la pérdida de reservas de 1974 y 1975), elevándose la deuda externa de 12 600 millones de dólares estadounidenses al 31 de diciembre de 1973 a aproximadamente 31 000 millones de dólares estadounidenses a fines de 1977 y planteando graves problemas para

el futuro, los que se analizan en la sección pertinente de este trabajo.

Lo que cabe observar aquí es que un déficit en cuenta corriente de esta magnitud (casi 6% del producto interno bruto, en promedio) durante cuatro años consecutivos, refleja, simultáneamente:

a) un *nivel* de gastos, públicos y privados, en consumo e inversiones, muy superior a la

⁴Véanse, por ejemplo, N. Kaldor, "Inflation and Recession in the World Economy", en *Economic Journal*, Londres, diciembre de 1976; R. Triffin, "International Monetary Collapse and Reconstruction", en *Journal of International Economics*, septiembre de 1972; R. Mum-

capacidad interna de producción (a un nivel de precios determinado) y, lo que es más importante;

b) una *composición* del gasto y, por consiguiente, una distribución del ingreso, que no puede mantenerse con el actual nivel de producto.

La teoría convencional indica que, en principio, el 'problema' señalado más arriba en el apartado a), puede o *debe* resolverse controlando el nivel de la demanda agregada a través de las políticas crediticia y fiscal.⁵ Sin embargo, la demanda agregada consta de varios componentes (consumo privado, consumo público, inversión privada, inversión pública, exportaciones), de tal modo que el control de su nivel no puede separarse de las modificaciones que experimente su composición. Por lo tanto, la cuestión fundamental es la señalada en el apartado b). Allí quedan en claro la insuficiencia de los mecanismos tradicionales y la relación entre las cuestiones aparentemente técnicas de administración del balance de pagos (y control de la inflación) y aquellas fundamentalmente políticas de distribución del ingreso.⁶

Para corregir el desequilibrio *es preciso* que decline la tasa de crecimiento del ingreso *real* de un grupo de la sociedad con relación a aquélla de otros. Entretanto, si quienes se benefician con el desequilibrio insisten en conservar la misma tasa relativa de crecimiento del ingreso real, si los que no se benefician rehúsan aceptar una disminución del ingreso real relativo como mecanismo de ajuste, y si todos tienen suficiente influencia como para expresar este hecho en términos nominales, la consecuencia natural del fenómeno es la in-

flación, como bien lo señaló hace ya cerca de tres decenios el destacado profesor Octavio Gouveia de Bulhões cuando expresó que "los problemas monetarios son, por excelencia, problemas de formación y distribución del ingreso".⁷

Si no se reconoce expresamente este hecho, que trasciende con mucho el ámbito de lo económico, el desequilibrio del balance de pagos y la variación de la tasa de inflación seguirán siendo los dos 'problemas técnicos' más manifiestos de la economía brasileña en estos últimos años del decenio de 1970 y comienzo de los años ochenta. Junto con la preocupación más permanente por la tasa de crecimiento del producto interno bruto, estos tres 'problemas' tienden a desplazar hacia el ámbito de las preocupaciones relativamente secundarias, o a largo plazo, otras cuestiones tal vez más fundamentales, tales como la estructura del empleo urbano y rural, la reducción de la miseria y los problemas de la redistribución.

Al parecer, habría razones para ello: dada su tasa de crecimiento demográfico y la composición por edades de su población, la sociedad brasileña necesita tasas de crecimiento relativamente elevadas para reducir al mínimo sus tensiones y conflictos latentes, conservando la idea de un juego en expansión, de suma no cero, donde todos, *sin excepción*, deben ganar a través de la obtención de empleos, salarios, subsidios, créditos, utilidades, cuasi rentas y ganancias de capital. Es un hecho reconocido que gran parte de la legitimidad política de algunos gobiernos depende básicamente del funcionamiento global de la economía. Hasta hace poco, los gobiernos brasileños habían logrado bastante éxito en sus tentativas de convencer a *su* público de referencia que el aumento experimentado por la concentración del ingreso en el decenio de los sesenta fue consecuencia natural, si bien tan sólo transitoria, del funcionamiento de las fuerzas de mercado durante el proceso de crecimiento acelerado. La desaceleración del crecimiento en circunstancias en que el gobierno

dell, "The new inflation and flexible exchange rates", en M. Monti (ed.), *The new inflation and monetary policy*, Londres, MacMillan Press, 1976; y OCDE, *Economic Outlook*, Nos. 10, diciembre de 1971, a 20, diciembre de 1976.

⁵Véase T. Swan, "Longer Run Problems of the Balance of Payments", en R. Caves y H. Johnson (eds.), *AEA Readings in International Economics*, Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1968, p. 460.

⁶Véase R. Cooper, "Currency devaluation in Developing Countries", *Essays in International Finance*, N.º 86, Princeton, 1971, p. 26.

⁷*A Margem de um Relatório*, Río de Janeiro, Edições Financeiras, 1950, p. 34.

procura ofrecer una pequeña oportunidad para la expresión institucional de algunos conflictos, constituye una ampliación de la zona de incertidumbre que no deja de tener consecuencias para el análisis de las perspectivas.

Las enormes dificultades que experimenta la sociedad brasileña para aceptar una desaceleración prolongada como forma de restablecer el equilibrio del balance de pagos y reducir la inflación, desplaza la discusión de los problemas de control del *nivel* de gastos (públicos y privados, en consumo e inversiones), que debe seguir siendo elevado, a los problemas de las modificaciones de su *composición*. Aquí se encuentra el problema fundamental que consiste en la necesidad de definir *prioridades*, puesto que ya pasó el período de euforia durante el cual se pensó que se podrían financiar simultáneamente todas las actividades, olvidando que no se trata tanto de obtener recursos financieros, sino recursos *reales* que, si no están disponibles en el plano interno, es preciso importar.

El intento de seguir haciendo inversiones en los ambiciosos proyectos de infraestructura (energía, transportes y comunicaciones), de aumentar las inversiones de carácter social (saneamiento, educación, salud) y, al mismo tiempo, de 'sustituir importaciones en el sector de bienes de capital e insumos básicos' plantea serios problemas de competencia por los recursos reales y financieros entre los sectores público y privado, que constituyen el núcleo de la polémica reciente sobre la 'estativación'. Pese a que la principal limitación del crecimiento, tanto ahora como en los próximos años, es una limitación externa, existe también una limitación interna relacionada no tanto con el *nivel* de ahorro interno, sino con el proceso de su captación (obligatorio y voluntario), de su administración y de su asignación de acuerdo con criterios que no son los de 'mercado'. En realidad, debido a sus dimensiones, las grandes empresas públicas y privadas también requieren financiamiento interno para sus gastos internos, lo que termina por limitar el financiamiento (y aumentar su costo) para los sectores no modernos de la economía, menos oligopolizados que los modernos y más sujetos a las llamadas crisis de liquidez. No se trata de sugerir que el ahorro interno agre-

gado sea insuficiente para financiar un determinado nivel de inversión. En realidad, dentro de nuestro compartimentado sistema financiero, el ahorro es 'más que suficiente' para algunos fines, y 'menos que suficiente' para otros. Aparentemente, resolver este dilema entrañaría, ya sea aumentar la ya elevada participación de las instituciones financieras del sector público en el proceso de captación, administración y asignación de los recursos financieros, o bien una profunda modificación institucional del sistema financiero privado.

Por lo tanto, las opciones que se esbozan en los planes, declaraciones de intención y acciones gubernamentales aún tienen ante sí grandes problemas por resolver en un proceso que, en último término, es mucho más político que técnico. Por irónico que parezca, es posible que en su intento por evitar la responsabilidad política que entraña una definición expresa de las prioridades, el Brasil no esté avanzando en el sentido vislumbrado por algunos, y que consiste en reorientar las líneas básicas de su 'modelo' dándole mayor énfasis al mercado interno, a los empresarios nacionales y al consumo de masas, sino en el sentido de ratificar las dos líneas básicas que han caracterizado el 'modelo' desde la postguerra: crecientes inversiones públicas y 'manipulación' cada vez mayor de los incentivos destinados a aumentar la rentabilidad privada en los sectores modernos, en los cuales el capital extranjero ocupa una posición predominante dado el control que ejerce en la tecnología que es la variable clave. A falta de transformaciones políticas de cierta importancia, y sin que al parecer éstas se vislumbren, la progresiva 'internacionalización' de la economía brasileña, con sus correspondientes modalidades de consumo y distribución, composición del producto y otras características menos tangibles, es un hecho con el que deberán acostumbrarse a convivir—a lo menos en los próximos años— un número cada vez mayor de brasileños.

Hay que dejar en claro que el tipo de análisis que proponemos *no es* una especulación acerca de la magnitud que podrían alcanzar las tasas de crecimiento del producto interno bruto y sus componentes en los próximos diez años. Por último, es posible que la economía brasileña siga creciendo a una tasa

anual promedio a largo plazo cercana a su (elevada) tasa histórica dados el ritmo de formación bruta de capital por parte del gobierno y del sector privado (extranjero y nacional), ciertas perspectivas de evolución de la economía nacional y a que la sociedad brasileña prácticamente necesita contar con una política económica orientada, sobre todo, hacia el crecimiento como forma de legitimación política de un 'proyecto nacional'. Antes hay que tratar de analizar algunas de las consecuencias a largo plazo y algunos de los costos sociales, políticos y humanos implícitos expresa o tácitamente en un determinado tipo de crecimiento, cuyo contenido se viene prestando a amplias —y legítimas— controversias que, al parecer, no tienden a disminuir a lo largo de los próximos años. Muy por el contrario. Al respecto, cabría quizá citar un párrafo de una obra publicada últimamente sobre la Argentina, según el cual:

"Sea como fuere, el empleo de la fuerza en lugar del compromiso para imponer las políticas desemboca en una polarización de los enfrentamientos sectoriales y en la lucha por la distribución del ingreso entre movimientos políticos ideológicamente opuestos. Esta sali-

da sólo puede ser evitada ampliando la participación efectiva en los planos político y económico, que ... requiere el fortalecimiento de instituciones mediadoras capaces de resolver los conflictos entre los distintos grupos de intereses. Por lo tanto, la búsqueda de políticas mediadoras alternativas tal vez continuará indefinidamente en el futuro, al menos por parte de aquellos para los cuales no existe posibilidad alguna de que surja un rey filósofo o de que se implante un sistema social que destierre por completo los conflictos humanos."⁸

Naturalmente, estas ideas no son nuevas. En realidad, están incorporadas en la práctica política de las sociedades social y culturalmente más avanzadas, a las cuales el Brasil espera aproximarse en términos 'económicos'. El resto del presente trabajo se consagra a un análisis de esta posibilidad y a esbozar una alternativa que, necesariamente, debe tocar cuestiones vinculadas con el perfil de la oferta y con el control selectivo de la demanda, *después* que se hayan definido desde el punto de vista político, las prioridades *sociales* a largo plazo.

III

Se parte de un hecho simple: a los observadores más atentos les resulta cada día más claro que habrá que abandonar la euforia excesiva del período comprendido entre 1968 y 1973, en parte manifiesta en el segundo plan nacional de desarrollo, y reconocer expresamente la escasez de recursos *reales* para, al mismo tiempo, alcanzar tasas elevadas de crecimiento del producto interno bruto, estabilizar la tasa de inflación, obtener superávit (ahora *necesarios*) del balance comercial, desconcentrar el ingreso y la riqueza, reducir la miseria rural y urbana, disminuir los desequilibrios regionales y atenuar el deterioro de las condiciones de vida en los principales centros urbanos.

El punto de vista conservador, justo es reconocerlo, siempre tuvo conciencia del llamado 'problema de la escasez', y lo utilizó con habilidad, expresando políticamente esta conciencia, por los siguientes medios:

a) estableciendo los tres primeros 'objetivos' (producto interno bruto, inflación y balance de pagos) como objetivos permanentes prioritarios que es preciso compatibilizar desde el punto de vista 'técnico'; y

b) considerando los demás 'objetivos' como problemas 'sociales' que han de resolverse eventualmente a largo plazo a través de un proceso lento, seguro y gradual, para lo cual pedía —o imponía— paciencia.

Si bien hasta ahora al parecer ha logrado éxito (en convencer al público al que está dirigida), esta distinción no es legítima, pues

⁸R. D. Mallon y J. Sourrouille, *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Harvard University Press, 1975, p. 163; aunque se cita según la versión española: *Política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976, pp. 276-277.

no parece que pueda hacerse compatible fácilmente con sistemas políticos relativamente abiertos, compromete un horizonte temporal indefinido (pero que sugiere que no será muy largo) y supone una elevada capacidad de cooptación social a través de la difusión gradual de una *determinada modalidad de consumo*.

Como lo han demostrado trabajos recientes, existe efectivamente esta posibilidad de una difusión gradual de modalidades de consumo 'modernas'.⁹ Por último, en el último decenio el ingreso real disponible se duplicó con creces, los precios relativos —y el financiamiento— evolucionaron en el sentido de favorecer el consumo de los llamados bienes modernos y, justo es mencionarlo, el efecto demostración parece haber desempeñado un papel importante en la formación de los llamados 'gustos y preferencias' de los consumidores urbanos de ingreso relativamente más alto. Para los optimistas, este proceso podría —y debería— mantenerse hasta eventualmente crear un verdadero consumo masivo de bienes durables cuyo paradigma, mencionado con frecuencia, es la opulenta sociedad estadounidense. No corresponde analizar aquí hasta qué punto esta expectativa es optimista, cuál es la extensión del horizonte temporal que contempla implícitamente e incluso su factibilidad. Lo que importa observar es que el alza espectacular de los precios del petróleo, mucho más que crear un problema de ajuste del balance de pagos, a corto y mediano plazos, puso en tela de juicio el fundamento mismo de un 'modelo' de acumulación de capital orientado, en gran medida, a reproducir las modalidades de consumo de economías cuyos ingresos por habitante son varias veces superiores a los de Brasil, que tienen una infraestructura social diferente, otra dotación de bienes públi-

cos y —principalmente— que no presentan las enormes taras sociales que transforman en parias a casi 30 millones de brasileños.

En la actualidad, en el Brasil se reconoce ampliamente y en forma creciente que se hizo más difícil 'vender políticamente el modelo conservador' antes señalado, ante la falta de un sistema político cerrado y autoritario de duración indefinida. La conciencia de las dificultades y de la importancia *histórica* de las decisiones de hoy, aún no se expresa en un conjunto coherente de proposiciones concretas que puedan configurar una alternativa políticamente viable para lo que se trata de realizar (que, dicho sea de paso, hace mucho que nos parece correcto en lo que toca a dirección, grado de intensidad y definición más precisa de las prioridades). En parte, ello es comprensible: como sugerimos al comienzo de estas notas, no hay recetas técnicas individuales para problemas de esta complejidad. Por lo tanto, lo que sigue tan sólo procura contribuir a esta discusión más amplia, ofreciendo algunas sugerencias acerca de las líneas *generales* de política en que debería basarse el esfuerzo —necesario— por modificar, a mediano y largo plazos, la *estructura de crecimiento de la economía brasileña*.

Todo análisis de este tema debe tocar necesariamente las siguientes cuestiones:

1) la pugna por los recursos reales y financieros entre el sector público y el sector privado y, en especial, la cuestión del suministro de bienes y servicios públicos frente al suministro de bienes y servicios privados. A nuestro juicio, el gobierno se ha colocado demasiado a la *defensiva* a este respecto y ha procurado más bien apaciguar las preocupaciones del sector privado en lo que se refiere a la supuesta estatización de la economía que definir claramente sus prioridades en este campo;

2) el papel que desempeñan las grandes empresas, públicas y privadas, que en el Brasil actual se confunde, en gran medida, con la discusión acerca de la función que corresponde al capital extranjero y nacional asociado en la economía brasileña. En lo que respecta a las *grandes empresas*, habría que someter al famoso 'trípode' de la retórica gubernamental a una cuidadosa evaluación crítica, dentro de la línea de un análisis sectorial objetivo.

⁹Véase J. Wells, *Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector During the 1960s and early 1970s*, en especial el capítulo 3 (tesis para el doctorado presentada a la Universidad de Cambridge, Reino Unido, 1977). Véase también P. Malan y J. Wells, "Furtado e a análise do modelo brasileiro", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, revista del Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), Rio de Janeiro, diciembre de 1972.

Al examinar las medidas aparentemente técnicas que deben adoptarse para hacer frente, con una perspectiva a largo plazo, al presente desequilibrio es extraordinariamente importante tener presente estos dos problemas clave del momento actual. Tales medidas comprenden: a) el control de la tasa de crecimiento del gasto agregado; b) la modificación de los precios relativos en el sentido de estimular la sustitución no sólo en el consumo, sino también en la producción; c) el control selectivo de la demanda; y d) el control selectivo de la oferta. A continuación se analizará cada una de ellas por separado.

a) *El control de la tasa de crecimiento del gasto agregado*

Ya pasó definitivamente el momento en que podrá esperarse que la economía siguiese creciendo en armonía con el crecimiento de su producto potencial a través del simple control de la demanda agregada. Dada la heterogeneidad de los distintos submercados de bienes y de trabajo, este intento tiende a crear una situación de exceso de demanda (puntos de estrangulamiento) en varios sectores y mercados, a la par que un exceso de oferta en otros sectores y mercados que, en condiciones de rigidez de los precios en el sentido descendente, se traduce en una aceleración de la inflación, mucho antes que se haya alcanzado la plena utilización de la capacidad. En estas circunstancias, la reducción de la tasa de crecimiento del nivel agregado de gastos puede agravar aún más la situación, al conducir a una desastrosa combinación de inflación y bajo crecimiento. Además, el gobierno *no controla* de manera efectiva el gasto agregado, sino tan sólo algunos de sus principales componentes: el consumo e inversión públicos y, en forma aún más indirecta, el consumo y la inversión privados. Las decisiones relativas al crecimiento deseado del gasto de cada componente y, principalmente, en lo que respecta a la composición del consumo y de la inversión, son decisiones mucho más políticas que técnicas, pero que, desde el punto de vista técnico, entrañan una selectividad muy superior a la que implican las políticas tradicionales (monetaria, crediticia y fiscal) para controlar la tasa de

incremento del gasto agregado. Para los observadores menos atentos éste es precisamente el fenómeno que aparece como un grado inconveniente de intervención del sector público en la esfera económica. A nuestro juicio, tal intervención es inevitable y debe adoptar las formas que se analizan en los siguientes puntos.

b) *Modificaciones de los precios relativos*

A primera vista, podría parecer extraño incluir las modificaciones deliberadas de los precios relativos (y por lo tanto de las remuneraciones relativas) como una de las líneas generales de política económica. En último término, estas modificaciones sólo deberían ser determinadas por el 'mercado', como dirían los economistas, si hubiese amplia movilidad de los factores. Una sugerencia *general* de política sería buscar formas de aumentar dicha movilidad. Entretanto, hay que reconocer que en el Brasil, la experiencia histórica de crecimiento con diversificación estructural siempre marchó a parejas con transferencias de recursos reales basados en la desigualdad de acceso a los recursos escasos (en especial, crédito y moneda extranjera) que benefició más que nada al sector público y a las grandes empresas (particularmente las extranjeras y las nacionales relacionadas con los bancos comerciales).¹⁰

Por lo tanto, en el Brasil la modificación de las remuneraciones relativas adopta la forma de una selectividad en la asignación y en las formas de acceso a estos recursos escasos, lo que, por ejemplo, es lo que ha estado haciendo

¹⁰Como dice un observador perspicaz "...si no se cuenta con un mercado de capital, ni con un mercado de crédito (a largo plazo) y se desea acumular capital, debe existir algún tipo de mecanismo interno que asegure a las grandes empresas la obtención de utilidades cada vez mayores... La falta del mercado de capital es un obstáculo para el acceso, salvo para las empresas extranjeras. Las grandes empresas existentes obtienen sus utilidades, en gran medida, del acceso en condiciones más favorables a los recursos subvaluados y escasos y su capacidad empresarial se consagra principalmente a aumentar su participación de los recursos escasos". E. Despres, "Stabilization and Monetary Policy in Less Developed Countries", en J. Markham y G. Papanek (eds.), *Industrial Organization and Economic Development*, Boston, Houghton Mifflin, 1970, p. 408.

el Banco Nacional de Desarrollo Económico al tratar de estimular la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital e insumos básicos. Sin embargo, se puede concebir esta selectividad en la definición de las condiciones de acceso a los recursos escasos para *desestimular* ciertas actividades económicas, tanto de producción como de consumo. En definitiva, lo que hoy se discute es la necesidad de ejercer un control selectivo de la demanda y de la oferta, en el sentido que se sugiere a continuación.

c) *El control selectivo de la demanda*

Uno de los problemas centrales que confronta actualmente la economía brasileña es el de mantener bajo un control relativo, a corto y mediano plazos, el nivel real del gasto agregado y, al mismo tiempo, procurar desplazar la demanda *interna* y *externa* hacia los bienes que se producen en el país. Este desplazamiento de la demanda puede efectuarse, por ejemplo, a través de una devaluación *real* del tipo de cambio o mediante restricciones a las importaciones,¹¹ pero de todas formas, depende de la elasticidad de sustitución del consumo y de elasticidad de la oferta de los sectores internos productores de bienes internacionales (exportables y que pueden competir con las importaciones). En la situación actual, y en el futuro inmediato, esta última categoría de bienes necesariamente *tiene* que ser objeto de atención prioritaria, puesto que en los próximos años el Brasil necesita generar superávit en su balance *comercial*. Dicho de otro modo, la solución '*natural*' (es decir, desde el punto de vista de la lógica interna del sistema) para esta situación es ir asignando gradualmente recursos reales al sector '*internacional*' de la economía.

¹¹En el primer caso (devaluación) se ven afectadas tanto la demanda externa como la demanda interna; en el segundo (limitaciones a las importaciones), sólo se desplaza la demanda interna de importaciones hacia bienes que se producen en el país y pueden competir con los importados o hacia bienes y servicios exclusivamente nacionales, si la oferta interna es elástica a corto plazo y los bienes son sucedáneos (aunque no perfectos).

Surge aquí un conflicto de fundamental importancia a largo plazo. Prácticamente todos los sectores llamados sociales (educación, salud, saneamiento, viviendas para familias de bajos ingresos, nutrición, etc.) pertenecen a la categoría de bienes y servicios no internacionales, cuya producción y consumo, en especial de bienes públicos, es preciso estimular. No obstante, estas actividades se disputan los recursos financieros y reales con las actividades internacionales. Cuando predominan tan sólo señales '*de mercado*', estas últimas gozan de ventajas comparativas en esta pugna, dado que hacia ellas se orienta el progreso técnico y dado que el poder central presta más atención a esta clase de actividades. Sin embargo, una perspectiva a largo plazo sugeriría una preocupación mucho mayor por la productividad de las actividades no internacionales, incluidos los cultivos no exportables de alimentos, los servicios públicos y la infraestructura social.¹²

Así, pues, no se trata únicamente de un problema de estructura de la demanda. Como se sabe ésta depende del nivel y de la distribución del ingreso y de la riqueza, de la estructura de los precios relativos, de aquello que se convino en denominar gustos y preferencias del consumidor '*soberano*', y por último, pero no por ello menos importante, de la disponibilidad de bienes y servicios, que se expresan en una determinada estructura de la oferta. Para quienes no creen que los consumidores, con sus votos monetarios, determinan libremente esta estructura, es aquí donde radican los problemas fundamentales, dentro de una perspectiva a largo plazo, que procure acelerar el proceso de adecuación de la oferta al perfil de la demanda que *resultaría* de un firme compromiso de redistribución.

d) *El control selectivo de la oferta*

Un estudio reciente sobre la elección de

¹²En un artículo que ha pasado a ser clásico, W. Baumol demostró que en una economía de dos sectores, uno de los cuales confronta limitaciones en lo que respecta al progreso técnico, y donde ambos hacen frente a costos igualmente crecientes, el sector cuyo incremento de productividad se encuentra limitado está condenado a deteriorarse —salvo que la demanda de sus productos sea elástica con relación

tecnología en el Brasil,¹³ concluye una importante investigación empírica con la siguiente observación, según la cual "...una vez que se determina la composición del producto, se implican ciertas modalidades de empleo (y distribución). Para aumentar el empleo (y mejorar la distribución) hay que empezar un poco antes, en la elección de los productos. Aquí, la absorción de mano de obra debería aumentar apreciablemente si el gobierno estimula la producción de artículos que por su naturaleza exigen una utilización intensiva de mano de obra, en vez de producir cualquier producto utilizando un alto coeficiente de mano de obra... Si se da una mirada retrospectiva a la industrialización del Brasil... es posible que los resultados deficientes en materia de empleo registrados en el período no deban atribuirse al hecho de que muchas de las empresas principales fuesen extranjeras, sino más bien a lo que ellas producían".

Sin embargo, reflexionar en estos términos entraña mucho más que tan sólo estimular desde ahora un incremento de la capacidad de sectores que en el futuro podrían convertirse en puntos de estrangulamiento, en una política de 'previsión de la demanda'. Lo que se propone ahora es lograr reajustes en la composición de la producción de la economía brasileña. En el sector agrícola, una mayor atención al tipo de alimentos más importantes para el consumo de las familias de bajos ingresos; en la industria, hacia la obtención de *productos* que

utilicen una tecnología de alto coeficiente de mano de obra. En el sector terciario, un suministro (no regresivo) de servicios públicos básicos e infraestructura social.

Como en los reajustes de la composición del producto deben ir mucho más allá de los que el sector privado realizaría 'naturalmente' en función de señales de mercado expresadas en modificaciones de los precios relativos, la sugerencia lleva implícita la continuidad de una amplia intervención gubernamental en la economía, que en la actualidad es motivo de preocupación para tantas personas.

En realidad, para algunas personas, el sector público brasileño simplemente no tiene suficientes condiciones de coordinación para realizar esa difícil tarea, ya que es centralizador desde el punto de vista de la extracción de recursos y descentralizador y contradictorio desde el punto de vista de su fragmentaria aplicación de las políticas.

La argumentación tiene mucho de verdad, pero no puede negarse la posibilidad ni tampoco sugerir una mayor centralización del poder como vía alternativa. Es preciso reconocer la amplia necesidad de intervención, pero nunca dejar de insistir en la necesidad de multiplicar los controles que ejerce la sociedad civil —y no tan sólo el mundo empresarial— en el mecanismo del Estado. De ello depende la posibilidad de contar con caminos alternativos para los años ochenta.

IV

Estas notas procuraron demostrar que, en lo que se refiere a la estructura de crecimiento de la economía brasileña, los caminos abiertos para los años ochenta tienen una dirección más probable, o mejor dicho, una línea de menor resistencia que arranca de las características

del desarrollo en los últimos dos o tres decenios y del actual proceso político de identificación de los problemas económicos y sociales más apremiantes. En la práctica aunque no en la retórica esta dirección más probable, identificada en el texto, tiende a postergar permanentemente para el futuro ciertas cuestiones fundamentales que, a nuestro juicio, constituirán el mayor desafío que tendrá que enfrentar la sociedad brasileña en los años ochenta: redistribuir la riqueza y el ingreso, reducir la miseria urbana y rural y satisfacer las necesidades básicas del importante sector —cerca de un tercio— de la población brasileña que actual-

al ingreso o inelástica con relación al precio, o ambas cosas a la vez. El observador atento advertirá la analogía con lo expresado más arriba.

¹³S. A. Morley y G. W. Smith, "The Choice of Technology: Multinational Firms in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Ill., enero 1977, p. 262.

mente sobrevive con patrones de vida incompatibles con la dignidad humana.

Repetimos con insistencia que las posibilidades de respuesta a este desafío no dependen tanto de la imaginación social creadora de la tecnoburocracia (si tal imaginación existe) como de un proceso político más abierto que permita articular, movilizar y expresar intereses en pugna, en especial los de quienes en la actualidad se encuentran marginados. Si no se diese este proceso, no cabría asegurar que pudiese ocurrir la restructuración de la oferta (en el sentido indicado en el texto), necesaria

para poder realmente enfrentar el desafío, y no postergarlo, como hasta ahora. Es de suma importancia observar, sin embargo, que la necesidad de concebir opciones como las aquí esbozadas con fines de análisis no puede justificarse en términos puramente 'económicos'. Lo que se discute *no es* la capacidad de crecimiento del producto interno bruto de la economía brasileña, sino su *composición* y en especial, su compatibilidad con un sistema político abierto, algo que parece difícil conciliar con la estructura de crecimiento del último tiempo.