

La industrialización en Brasil: proceso y perspectivas

GABRIEL COHN

Este ensayo trata de los problemas de la expansión industrial en el Brasil contemporáneo, es decir, de una industrialización *problemática*. No pretendemos buscar el origen y seguir luego las etapas de crecimiento de una economía con base industrial ya completamente desarrollada sino acompañar hasta las fuentes los aspectos más significativos de un proceso que todavía se está desarrollando. Ese proceso es problemático por dos razones: porque el crecimiento industrial no se hace sin serios obstáculos y porque aún no se define cuál será el resultado final. Por esta razón, tendremos que tratar de la industrialización en su sentido más amplio: como el núcleo de toda aquella constelación de cambios sociales, económicos, políticos y culturales que caracterizan la constitución del orden social capitalista en su expresión contemporánea en el Brasil. Por lo tanto, concentraremos nuestra atención en los problemas de la actualidad, en la medida en que ellos implican todo un proceso histórico, que se cristalizan en el presente y que encuadran el futuro.

I

Existe un acuerdo de opinión casi total entre los estudiosos,¹ cuando se trata de identificar el punto de germinación de la moderna industrialización brasileña: este punto lo da la conjugación, a finales del siglo XIX, de la abolición del régimen de trabajo esclavo, la concentración de la renta en la región Centro Sur del país (especialmente en el área cafetalera de São Paulo) y el incentivo dado a la entrada de trabajadores europeos. Esta constelación de factores es la responsable de la capacidad demostrada por la economía nacional al enfrentarse dinámicamente a los sucesivos desafíos emitidos por los cambios en el mercado internacional, del cual dependían a través de la exporta-

ción del café y de otros productos tropicales.

Veamos en un primer acercamiento, el significado de cada uno de estos factores. La implicación más importante de la abolición del régimen servil fue la “monetarización” de la economía, facilitada por las emisiones hechas por el gobierno para ayudar a los exdueños de esclavos a que superaran el impacto. Esta expansión de la economía monetaria (en contraposición a la economía “natural” basada en el trueque y pago en especies) tenía dos etapas que se complementaban: por una parte, establecía las bases para la constitución de un mercado interno de consumidores autónomos² a través de la diseminación del trabajo asalariado (los esclavos, sin dejar de ser consumidores, no lo eran típicamente de manera autónoma, ya que les eran negados los requisitos económicos y sociales para serlo); por la otra, consagraba de una vez por todas los principios de la rentabilidad y del cálculo económico racional en la dirección del proceso de producción que, en realidad, ya orientaban las actividades de los cafeicultores de las áreas más avanzadas aun antes de la abolición. Esta tendencia se vio reforzada por la ya citada incorporación de trabajadores europeos, que, como se sabe, sustituyeron a los exesclavos en calidad de proveedores asalariados y de capacidad de trabajo. A medida que desalojaban a los exesclavos de las actividades productivas en las áreas más avanzadas, especialmente en los centros urbanos (hacia donde iban en número cada vez mayor a partir de los comienzos del siglo a causa del repliegue de la cafecultura), esos inmigrantes se constituían en un elemento que reforzaba los cambios en los niveles de actividad económica y de dominación social, ya que eran portadores de hábitos de consumo diversificados en relación al de los estratos más bajos de la sociedad brasileña de la época y además menos exigentes que el de los grupos señoriales, consumidores de productos importados; es decir, constituían una conjugación ideal de capacidad productiva y disposición para consumir productos manufacturados no muy refinados, al alcance de la producción local. A la par de todo esto, en esos contingentes sociales iban a ser reclutados los individuos de mayor motivación para las aspiraciones de ascenso social, identificadas con los proyectos de enriquecimiento personal en base inicialmente de grandes sacrificios. Esto iba a hacer que formaran un fuerte componente diversificador de las actividades económicas y que algunos de sus miembros más tenaces formaran el naciente empresariado industrial. Finalmente, el factor más complejo e importante de todos: el carácter de la concentración regional y sectorial de la renta en esa época. Tendremos que hacer aquí un examen más minucioso.

Para comenzar conviene abrir el campo de visión y tener presente que el Brasil, en la época que estudiamos, se configuraba, a grandes

rasgos, como un inmenso territorio de muy baja densidad demográfica, y que en gran parte estaba ocupado por una agricultura que atravesaba una etapa de estancamiento o repliegue (como la azucarera), por una ganadería de importancia muy limitada para la economía nacional, y por zonas de labranza de subsistencia. Contra este telón se destacaba un área geográficamente restringida y poblada con mayor densidad, bien servida de potencial energético y de facilidades de transporte, en la cual se concentraba la parte fundamental de la actividad económica del país: la región paulista-fluminense, que abarcaba el centro administrativo nacional y la zona de actividad económica más dinámica de la época.

Esta área era la que presentaba las condiciones propicias para una diversificación más profunda de la actividad económica. Junto con estas características estaba otra circunstancia, de relevancia muy especial en el caso de São Paulo: la intensidad y especialmente el carácter asumido por el proceso de *urbanización* en esta región. Lo que realmente diferenciaba a São Paulo de las otras grandes ciudades del país en esta época era el carácter “moderno” de su desarrollo, aun en el sentido cronológico del término: la expansión urbana paulista era un fenómeno nuevo, que tomó su mayor impulso en la segunda mitad del siglo XIX, cuando las otras grandes ciudades del país ya habían consolidado sus características. Desde el punto de vista de los tipos sociales que la habitaban en esa etapa de expansión y de las actividades económicas dominantes en su área, esa “modernidad” paulista debe ser entendida en términos de su mayor progreso en el sentido de la constitución del orden social *capitalista* del país. Aquí, el punto importante es el hecho de que esa característica estaba representada en dos áreas fundamentales del conjunto social urbano.

En el renglón de arriba de la escala de estratificación social, se encontraban los representantes del sector dominante de la economía del café: hacendados, financistas. Estos elementos configuraban un tipo especial de urbanización en el contexto de una economía agraria: a diferencia del ausentismo parasitario fácil de encontrar en las sociedades tradicionales, en las que los grandes propietarios buscan la ciudad en calidad de simples *consumidores* de productos importados, ostentosamente refinados y sin nexo con las actividades productoras de la economía, los agentes sociales dominantes de la *cafeticultura* de exportación lo hacían en el ámbito de su acción económica típica. El elemento esencial que en este caso debemos recordar es la complejidad expresa en la diversificación de esas actividades —comprendiendo el trato con los problemas de financiamiento, con las firmas exportadoras, y con una agricultura que tendía a racionalizarse al nivel del uso de la mano de obra y del equipo— que tendría una gran impor-

tancia en la formación de una economía más diferenciada y en el límite, en el desencadenamiento de un proceso industrializador en esa área. Esto no significa que los *cafeticultores* se tuvieron que transformar en empresarios industriales (éstos iban a ser reclutados en mayor cantidad de otros estratos sociales) sino que su tipo de actividad económica iba a introducir una gran *flexibilidad* en el sistema, la cual iba a encontrar su expresión en una movilidad del capital (de la parte del excedente aplicable a las actividades productivas) mayor que en las áreas de economía tradicional. Es decir, que el excedente económico acumulado en las actividades de la caficultura de exportación y ampliado por el amparo oficial al sector después de la abolición del régimen servil, se concentraba en manos de una clase de *empresarios*, aunque no de carácter industrial. Como ya vimos, en la otra cara de la sociedad de clases que se constituía estaba un sector asalariado o que se ocupaba del pequeño comercio, formado en gran parte por inmigrantes, libres de la valoración “negativa” del trabajo “bracero” engendrada por la sociedad patrimonial esclavista brasileña; sobre todo imbuidos de aspiraciones de riqueza que, aunque inicialmente estaban vinculadas a un plan de regreso “mejor” al país de origen, eran susceptibles, con todo, a una nueva definición en términos de ascenso en la sociedad local.

Esas características del área económica dominante en la época, permiten, desde luego, visualizar las condiciones de formación de un núcleo capacitado, por su diferenciación interna y flexibilidad en áreas complementarias de la escala social, a desarrollar un sector industrial de mayor alcance; pero no nos permite comprender cómo podrían dar origen a un proceso industrializador de verdadera profundidad.

Frente a esto es necesario avanzar un paso más en el análisis y delinear las características generales de la articulación de los grupos sociales, a nivel económico, en esa época.

Para eso es necesario que estudiemos las vinculaciones del sistema económico con el exterior, ya que ellas son las indicadoras de sus características básicas. De esta manera nuestro cuadro se enriquece: a los empresarios y financistas ligados al sector agrícola y a los propietarios y obreros industriales en ciernes que ya habíamos encontrado en diferentes partes del conjunto social debemos agregar ahora con su propia personalidad a los agentes del gran comercio: de exportación por una parte, de importación por la otra. Estos dos grupos son inconfundibles, ya sea por su composición social ya por sus intereses típicos. El gran comercio exportador generalmente tenía como agentes firmas extranjeras vinculadas a los países compradores y que por ese medio estaban muy interesadas en garantizar un margen aprecia-

ble entre el precio de compra en Brasil y el precio de reventa de las casas matrices importadoras de Europa o Estados Unidos. Sin embargo, por detrás de esas grandes firmas estaba un poderoso mecanismo financiero cuyas operaciones alcanzaban áreas vitales de la economía nacional. Esos bancos cerraban el círculo de dependencia brasileña con relación a los países compradores de sus mercancías, al participar en el control de obras fundamentales para la infraestructura económica (especialmente en los transportes) y, principalmente cuando se transformaron en un factor decisivo en los sucesivos préstamos externos a los cuales el Brasil tenía que recurrir por la imposibilidad de hacer frente a sus compromisos internacionales con los recursos continuamente depreciados de sus exportaciones.³

El sector importador nos interesa aquí como el obstáculo interno más fuerte para el desarrollo de la industria, en la medida en que dominaba el abastecimiento de bienes de consumo para el mercado interno recién surgido al ejercer lo que el economista Amaro Cavalcanti llama un "monopolio de hecho sobre el consumo del país". En realidad existen indicios de que este dominio, que contraponía directamente a los interesados en la producción de bienes manufacturados en el país y a los grandes importadores, persistió hasta la gran crisis económica internacional de 1920-1930, aunque menos grave durante los periodos de mayor "cierre" del Brasil al mercado externo, como en la Primera Guerra Mundial cuando la producción industrial interna fue duplicada. Una de las maneras de eludir el obstáculo representado por la competencia de los productos importados consistía en asociar, en la misma empresa, las actividades de producción e importación de artículos similares, lo que implicaba, desde luego, introducir un fuerte componente monopolizador en el naciente sector industrial. La contrapartida a este recurso estaba en el otro extremo de la escala, con la creación de un gran número de pequeñas manufacturas, de carácter semi-artesanal, que se dispersaban por todo el territorio alcanzado por el área de mercado y que se dedicaban al abastecimiento local de bienes de consumo sencillos, a precios que se habían transformado en competitivos por el alto costo del transporte. Esta combinación entre grandes empresas de tendencias monopolizadoras por una parte y de pequeñas unidades de producción esparcidas en una gran área por la otra, se relaciona así con la disputa de un mercado naciente entre los grupos vinculados a la producción y los vinculados a la pura comercialización, y expresa un aspecto básico del nivel de desarrollo industrial característico del Brasil hasta épocas más recientes (en 1936 por ejemplo, alrededor de dos tercios de las fábricas con registro industrial en el país ocupaban solamente seis obreros cada una).

Sin embargo, exportadores e importadores representaban poderosos intereses en lo que se refiere a la dirección política y económica, sin contar el resultado inmediato de sus actividades sobre la evolución del sector industrial. Estos intereses se repartían además entre los grandes grupos agrarios y en segundo lugar entre los interesados en la expansión industrial (estos últimos reunidos, desde 1907 en el Centro Industrial del Brasil). Esto nos lleva a introducir directamente en la discusión un elemento de gran importancia: la acción del Estado en esa época. Esta acción se caracterizó durante la República Vieja de antes de 1936 por la preocupación absorbente con el sector externo de la economía ya que el área exportadora era la fuente básica de recursos para las importaciones y para pagar los compromisos con los acreedores internacionales al mismo tiempo que sostenía el nivel de la renta y por el mismo camino la inversión, el empleo y el consumo interno. El elemento esencial que debemos señalar en este caso es la ausencia de una política industrializadora integrada. Además esta ausencia encontraba su complemento en el carácter limitado de las reivindicaciones formuladas por los representantes de la industria ya que estas reivindicaciones se concentraban generalmente sobre la exigencia de medidas proteccionistas a nivel de tarifas (impuestos más altos sobre productos importados producibles en el país) y no llegaban a la formulación de un programa más profundo de fomento a la industrialización interna. En medio de este contexto debemos subrayar que las reivindicaciones en el sentido de una política proteccionista a nivel de tarifas tiende a ser parcial: se refiere preferentemente a productos específicos, expresan intereses de áreas particulares y no de toda una clase; a veces llega a oponer los intereses de un grupo industrial a los de otros. Por lo tanto estas reivindicaciones no constituyen las pistas más seguras para localizar el surgimiento de una clase empresarial fuerte en Brasil. Esas actividades reflejaban las condiciones sugeridas por la descripción hecha anteriormente de la composición de grupos industriales que no se aglutinaban en una "burguesía nacional" fuerte y consciente de sus intereses globales sino que se dispersaban en dos extremos igualmente poco favorables: por una parte la gran empresa industrial asociada a otras actividades económicas y no claramente individualizada de ellas y, por otra, un gran número de pequeñas unidades esparcidas y operando a un nivel mucho más artesanal que industrial. La predominancia del sector agrario exportador, por lo demás, no se ponía en duda, ni aun por los más lúcidos y consecuentes representantes de la industria. En la inauguración del Centro de Industrias del Estado de São Paulo, en 1928, Roberto Simonsen decía:

Si es cierto que la estructura económica del Brasil debe apoyarse en el cultivo de la tierra, no es menos cierto que en el estado actual de la civilización, la independencia económica de una gran nación, su prestigio y su actuación política como pueblo independiente en el concierto de las naciones será tomado en cuenta cuando este país posea un parque industrial eficiente, a la altura de su desarrollo.

Una de las preocupaciones básicas en las directrices de la política económica del periodo que estamos estudiando fue el sostenimiento del mercado internacional para sus productos. La industria permanecía en segundo plano, amenazada por la competencia externa (que se intensificó un quinquenio después del gran impulso que le había sido dado por la guerra de 1914-1918, a causa de la recuperación de los países industriales que habían quedado comprometidos en la guerra) y son los obstáculos internos (el desinterés y aun la hostilidad frente al esfuerzo por la industrialización aumentaban en la proporción del incremento a las exportaciones cafetaleras, como ocurrió en ese mismo periodo, hasta la crisis de 1929). Paralelamente a eso y en forma muy significativa, ya se articulaba el mecanismo de captación de recursos por el Estado a nivel de las actividades económicas internas, de producción y distribución.

La protección al sector exportador se efectuaba a través del uso del mecanismo de cambio, a través de un esquema básico que ya ha sido descrito con frecuencia: se manipulaba en tal forma la tasa de cambio que controla las variaciones entre la moneda nacional y la extranjera que si sobreviniese una caída en las exportaciones, se efectuaría una devaluación de la moneda nacional. En esta forma, el sector exportador, aunque recibiese menor cantidad de moneda extranjera era compensado al cambiarla por moneda nacional, que al valer menos con relación a aquélla le llegaba a las manos en mayor cantidad. La contrapartida era que los productos importados también subían de precio, perjudicando el consumo de la colectividad, que, al fin y al cabo cargaba con las consecuencias de la desvalorización. En esta forma el sector exportador quedaba protegido, a expensas de la colectividad, y apenas otro sector era alcanzado en forma negativa por esas medidas: el del comercio importador, que sufría los efectos de la desvalorización cambial en el sentido exactamente inverso al del sector exportador y que por esa misma razón pretendía por lo menos la estabilidad de cambio; la industria era beneficiada indirectamente, pues la elevación de los precios de los productos importados era un estímulo a su producción.

A las constantes dificultades de la economía nacional en sus relaciones con el exterior, patentes en el constante endeudamiento externo, vendría a aliarse después de 1930, esa forma de defensa del sector dominante que, indirectamente, golpeaba al área importadora y daba

aliento a la producción interna. Es pues, en el mecanismo de cambio que encontramos el verdadero resorte de la industrialización, a pesar del énfasis que se le dio, por medio de los representantes de la industria en la época, a la importancia de las tarifas proteccionistas.

Sin embargo el examen de las medidas a partir del comienzo del siglo en el área de la política fiscal interna sugiere que no se pueden identificar tan sencillamente los intereses del Estado nacional de la época con los dos grandes grupos agroexportadores dominantes, sobre todo frente a la creciente importancia que se comenzaba a dar a los impuestos sobre el consumo y la circulación, en relación al impuesto sobre la importación. Esto último implicaba la evolución indirecta de la producción interna, y confirmaba por lo tanto una advertencia que había sido hecha en 1910 por el presidente Nilo Pecanha, sobre el papel de la "industria manufacturera, cuya importancia, hoy, no puede ser negada y cuyos capitales ya representan una parte de la riqueza del país".

Por cierto que no encontramos en la República Vieja, un Estado industrializador, pero tampoco podemos identificarlo en forma sumaria con los intereses antiindustriales, pues como ya hemos visto, aunque por vías indirectas, sus medidas acababan por redundar en beneficio del sector industrial y, por esa vía, llamaban la atención sobre su importancia.

Todo esto sugiere que el primer medio siglo de crecimiento industrial en Brasil se caracterizó fundamentalmente por su carácter de no integración y relativamente "espontáneo" en el sentido en que no resultaba tanto de la acción de un empresariado industrial organizado y fuerte, ni mucho menos de una acción estatal deliberadamente vuelta hacia el apoyo de la industrialización sino de fecundación de un núcleo económico excepcionalmente sensible por una serie de condiciones propicias al surgimiento de una industria progresivamente vuelta hacia la sustitución de las importaciones, lo que significa desde luego, que el crecimiento de la producción estaba en dependencia de la expansión de consumo o, dicho en otra forma, que el elemento dinámico del proceso estaba dado por el crecimiento y diversificación de un área de consumo no satisfecha frente a la carencia de recursos para importar.

Lo esencial a esta altura, es subrayar la gran importancia de la existencia de ese núcleo de la economía capitalista diferenciada, concentrado en un área con las características de la paulista, porque a pesar de todas sus limitaciones, es en este fenómeno en el que debemos buscar una causa fundamental de la capacidad que mostró el país, después de la década de 1930 y de la Segunda Guerra Mundial, de caminar hacia una relativa integración industrial. Esto se explica por

varios motivos. En primer lugar, en forma integrada o no, el sector industrial ya había alcanzado un nivel de producción hacia el final de la década de los veinte —es decir en la inminencia de la gran crisis internacional de 1929 y de la revolución de 1930— que lo definía como un componente importante en el equilibrio económico nacional; su contribución al total producido en el país era del orden del 10 % y cubría un amplio sector de bienes de consumo final (textiles, calzado, muebles, productos alimenticios y otros). Además es necesario tomar en cuenta que la relativa debilidad política de los propietarios industriales no debe hacernos olvidar que la expansión manufacturera engendraba una fuerte concentración de trabajadores en los centros urbanos más avanzados. Esos obreros constituían un poderoso medio de presión en el sentido de la continuidad del crecimiento industrial, no porque ejercían una acción política directa en ese sentido —al contrario, estaban completamente al margen— sino porque su presencia marcaba claramente el carácter irreversible del proceso que estaba surgiendo. La propia crisis agraria iba a descargar sobre el sector industrial (y también sobre el área de los “servicios”, especialmente la burocracia) la responsabilidad, vital para la continuidad de la vida económica, de mantener ocupada la parte de la población ya integrada en él, y de absorber nuevos contingentes de mano de obra.⁴ A esto debe sumarse la diversificación de las capas medianas urbanas, de las cuales una parte se integraba en el área industrial, en funciones administrativas, técnicas o específicamente empresariales (aproximadamente la mitad de los empresarios paulistas de la época provenían de los estratos medianos del cual el 80 % estaba constituido por extranjeros o sus descendientes directos). Estos elementos también reforzaban el impulso en el sentido de la industrialización.

II

La década de 1930 es especialmente significativa para la definición del proceso de desarrollo industrial en Brasil, por dos motivos básicos y de gran alcance. A nivel político, es un periodo de redefinición profunda de la acción del Estado, fruto de la rearticulación de los grupos de poder llevada a cabo por la revolución de 1930. A nivel económico, es un periodo marcado por los efectos de la gran crisis internacional de 1929, que en esa área se tradujeron en la plena expansión del proceso de “sustitución de importaciones”, típico de la industrialización brasileña. A causa de esa crisis que afectó más directamente la cafecultura de exportación, quedaron dibujados los límites de la expansión posible del esquema tradicional de organización de la economía brasileña sustentada por el comercio exterior. Al mismo tiempo, las medidas tomadas por el gobierno, posterior a 1930, para proteger

la *cafeticultura* (especialmente a través de la compra de reservas en 1931) evitaron la profundización de la crisis en el sistema económico nacional, en la medida en que se evitaba el colapso del sector responsable por la parte dominante de la renta global.⁵ Esas medidas eran puestas en práctica en medio de un contexto de agotamiento económico, que había sido provocado en gran parte por las salidas masivas de capitales extranjeros invertidos aquí cuando surgían los primeros signos de la crisis, agravando la caída de las exportaciones. Esa fuga de capitales redundaba a su vez en la devaluación de la moneda nacional, ya que durante la vigencia del “patrón oro”, la conversión de gran volumen de la moneda nacional en extranjeras y su salida del país, correspondía a una reducción en las reservas del oro que estaban en el poder del Brasil.

En resumen: las medidas adoptadas para enfrentar la amenaza de colapso en el sector económico dominante lograron preservar el sistema global de las repercusiones que iba a sufrir a causa de las bruscas contracciones pero a costo de profundos cambios en el plano de las relaciones económicas con el exterior. Con las exportaciones en decadencia y la moneda devaluada, no se podía sustentar un intenso flujo de importaciones (ni tampoco pensar en devaluar la moneda porque aunque esto pudiese ser viable al principio, perjudicaría aún más al sector exportador); pero internamente existían las bases sociales y económicas para controlar dinámicamente esa situación. El sector industrial ya existente había sido preservado del peor impacto de la crisis, la cual había alcanzado mucho más directamente al sector importador. Con esto se ponían las bases para el desarrollo de un proceso sostenido de sustitución de importaciones, a través del aprovechamiento, por la industria interna, de las oportunidades ofrecidas por la conjugación entre los altos precios de los productos importados (en virtud de la devaluación de la moneda) y la escasez global de recursos para mantener el flujo de compras en el exterior. El mantenimiento de ese estado de cosas se iba a revelar extraordinariamente benéfico al sector industrial, que se extendió notablemente en los años siguientes a la crisis: entre 1929 y 1937, mientras que las importaciones caían en un 23%, la producción industrial iba a hacer que esa tasa de cambio se mantuviera baja hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En lo que se refiere a las relaciones económicas del país con el exterior en esa época, debemos subrayar por lo pronto dos fenómenos con profundas implicaciones a largo plazo, para el proceso que estamos estudiando. En primer lugar se incrementó, con la crisis mundial, una tendencia que ya se había delineado anteriormente, a saber: el surgimiento de los Estados Unidos como centro económico dominante de la constelación de la cual el Brasil forma parte, tanto

en lo que concierne al volumen de las inversiones hechas en el país como en el área de los cambios internacionales. Esto tendría dos consecuencias básicas, que debemos recordar: por una parte, se reforzaron las tendencias desfavorables para los exportadores de productos primarios en virtud de la sustitución de un centro importador relativamente dependiente del abastecimiento externo de esos productos como lo es Inglaterra, por una típica "economía continental" altamente desarrollada y diversificada, apta para abastecerse internamente de todo aquello que importa y aun competir en el exterior con los exportadores de productos primarios.⁶ Por otra parte provocó un cambio a mayor plazo, en el tipo de aplicaciones del capital realizadas en el país, que mostrarían una tendencia a desplazarse del área de las inversiones de infraestructura (transportes, energía), hacia la industria de transformación.

El segundo de los fenómenos antes mencionados tuvo efectos e importancia más inmediatos pero no menos profundos a largo plazo. Se trata de la importancia que obtuvo Alemania en los cambios comerciales con el Brasil en la década del 30, hasta la ruptura de relaciones entre los dos países durante la Segunda Guerra Mundial. Los efectos más duraderos de este hecho están vinculados al tipo de acción adoptado por el gobierno brasileño después de 1937 (durante el llamado Estado Nuevo), cuando esos vínculos económicos con Alemania (junto con cierta aproximación ideológica) fueron aprovechados para introducir una mayor flexibilidad en las relaciones con los Estados Unidos, con el objeto de obtener el apoyo a las iniciativas que ellos, como nación hegemónica en esta parte del mundo, difícilmente apoyarían en condiciones diversas. En esta forma el gobierno dictatorial de Getulio Vargas instituido en 1937 supo ganarse a Alemania como aliado económico y hasta político, alternándolo con los Estados Unidos durante el periodo de tensión internacional, aprovechando la importancia estratégica del Brasil para obtener la ayuda financiera y el equipo para el desarrollo de dos áreas de importancia fundamental para el desarrollo económico de la posguerra: la explotación del petróleo, a través del Consejo Nacional del Petróleo, entidad estatal creada en 1938 y, sobre todo, la creación de la gran siderurgia con la Compañía Siderúrgica Nacional, instalada durante la etapa final de la guerra.

Esto nos conduce directamente al problema de la acción del Estado en ese periodo, en lo que concierne más directamente a la industrialización. Desde el punto de vista de este análisis, el primer y más amplio aspecto de esta cuestión se refiere al impulso hacia la centralización del aparato del poder que caracterizó al Estado que surgió de la Revolución del 30. Este quebró la organización política descentra-

lizada de la República Vieja que se fundamentaba en el alto grado de autonomía de los Estados federados, e hizo valer con creciente energía el poder central. Con esto se creaban las bases para una política económica dedicada más a los problemas de las relaciones entre los *sectores* económicos que entre las *regiones* delimitadas políticamente. Por este camino se iba hacia la consideración de problemas difícilmente concebibles anteriormente, como el del planeamiento económico, que iba a adquirir relieve en las discusiones de órganos oficiales en la etapa final de la guerra mundial. Ya en su etapa inicial, que podemos limitar entre el periodo que va de 1930 a 1937, cuando se estableció la dictadura del Estado Nuevo, y cuyo marco más significativo lo vamos a encontrar en la Constitución y en los Códigos de Aguas y de Minas de 1934, una de las preocupaciones dominantes sería la racionalización al nivel administrativo, a través de medidas como la reforma en el Ministerio de Agricultura, la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio y de órganos destinados a dar mayor amplitud y flexibilidad a la acción oficial. Estos esfuerzos, que tendrían un gran incremento en el periodo posterior a 1937, implicaban el refuerzo de la institución de una economía capitalista diferenciada en el país y, por este camino, sus bases de ejecución y de sustentación política estarían cada vez más claramente recluidas en los centros urbanos.

En este plano, la característica más destacada de ese periodo, junto al aumento general de la importancia de los grupos sociales urbanos, es el surgimiento de una nueva figura, que desempeñaría el papel de relevo en el esfuerzo de industrialización hasta el momento actual: el asesor *técnico*, tanto al servicio del gobierno como de las entidades privadas. En realidad, la acción de estos elementos se revelaría capaz de equilibrar en buena medida el fracaso relativo de las reformas del aparato administrativo estatal iniciado en esta época. Este fracaso, a su vez, reflejaba el gran dilema con que se enfrentan los "racionalizadores" de los servicios públicos en países poco industrializados: aquel por el que una reforma consecuente del aparato administrativo público resultaría en la disminución de sus efectivos en el personal, cuando la situación general del sistema impone precisamente una sobrecarga de candidatos para el empleo en esa área, debido a la falta de un sector privado lo suficientemente dinámico para poder absorberlos. En una situación como ésta, por lo tanto, la racionalización administrativa, destinada también a dinamizar el sector privado, queda en la dependencia de una dinamización previa a ésta, de suerte que alivia a la burocracia pública de la presión, políticamente poderosa, con una clientela deseosa de empleo. Esto forma un círculo vicioso que resulta en el aumento de aquellas presiones. Como consecuencia

de ese mecanismo, el aparato administrativo estatal se expandió, durante ese periodo, más de lo que propiamente se perfeccionó.

Esta presión sobre el sector público como fuente de empleo refleja una característica importante en lo que se refiere a la absorción de mano de obra para el sector industrial. El periodo siguiente a la crisis de 1929 fue testigo de un aumento importante de la producción industrial, pero que no tuvo contraparte en un aumento correspondiente del número de trabajadores en ese sector; reflejaba, por lo tanto, un aumento de *productividad* de una masa obrera más que de su expansión numérica. Esto se debe, fundamentalmente, al bajo grado de ampliación verificado en ese periodo: primero, por falta de recursos para la adquisición en el exterior; después, durante la guerra, por las dificultades de importación, consecuencia de la misma. Esto significa que el equipo disponible fue usado hasta su máxima intensidad y —como es de suponerse— con gran preocupación por la eficiencia de su manejo. Esto implica, a su vez, un cierto tipo de “valoración” de la mano de obra, en la medida en que la habilidad y la experiencia de los obreros fabriles tenían importancia en ese contexto; y es posible suponer que esta experiencia singular tenga alguna vinculación, aunque no prioritaria, con el carácter de la legislación de trabajo, creada durante el Estado Nuevo, en la que se da mucha importancia a las condiciones de estabilidad del empleado.⁷

En lo que se refiere al obrero industrial, hay una observación importante que debe ser señalada: es que, si no existió una modificación significativa en su *volumen*, sí existió una con tanto mayor profundidad en su *composición*. Los trabajadores fabriles de la década de los 30 en adelante han provenido de un origen esencialmente distinto al de los obreros de la fase anterior. Hasta la década de los años 20, inclusive, predominaban los obreros de origen extranjero; pero, habiéndose interrumpido el flujo inmigratorio desde 1930, desde ese momento en adelante el predominio numérico en la composición de los obreros pertenecería a los trabajadores brasileños, principalmente de origen rural. Esto contribuiría a facilitar la adopción de una política de trabajo de tipo marcadamente “paternalista” por el Estado Nuevo de Getulio Vargas, orientada en el sentido de retirar cualquier autonomía posible de la acción de esta clase social naciente, a través de la estrecha vinculación de sus representantes con el aparato burocrático sindical controlado por el Estado. Con esto, se marcaba bien la diferencia en relación a la fase “salvaje” de las relaciones de trabajo en la fase anterior a 1930, cuando las relaciones entre propietarios industriales y trabajadores eran tanto más tensas cuanto, en la ausencia de cualquier legislación específica y no sólo represiva al respecto, se enfrentaban directamente a una masa obrera influida, en su acción

más manifiesta, por concepciones revolucionarias de origen europeo (el mecanismo de inmigración de un país como Italia funcionaba de modo que impulsaba la salida de estos elementos más radicales; en cambio, 1906, tendía a echarlos nuevamente del país), con propietarios motivados por concepciones ajustadas más a una sociedad de tipo tradicional que a una de tipo urbano industrial. Las tensiones generadas por este enfrentamiento tuvieron su manifestación más patente en la gran huelga de 1917 que prácticamente paralizó São Paulo, en que los grupos obreros se aglutinaron en un gran movimiento colectivo, a pesar de su bajo grado de organización y por la misma fuerza de su marginalización sociopolítica.

Así, antes de la década de los años 30, había una triple desproporción: entre instituciones que definían el patrón de la sociedad global en un plano; el tipo de industria que se creaba, en el que predominaban las pequeñas unidades fabriles, dirigidas conforme a un patrón "patriarcal", en otro plano; y, por fin, las concepciones de sectores influyentes de obreros, que los llevaban a orientar su acción conforme a un esquema construido con base en una visión radical de las condiciones de industrialización en países relativamente más avanzados que el Brasil. Es preciso señalar el aspecto relativo de este progreso, porque un país como Italia (principal foco emigratorio para el Brasil) no era en esa época un centro integrado de capitalismo industrial, y buena parte de los emigrantes que mandaba al Brasil era oriunda de sus regiones menos desarrolladas. Esto sugiere la hipótesis de que precisamente entre los elementos que provenían de esas regiones más atrasadas, o anteriormente ocupados en actividades urbanas de tipo no industrial, se encontraba una parte significativa del naciente empresariado brasileño, mientras que en los medios de obreros inmigrantes (por lo menos en la fase inicial del proceso) se encontrarían los elementos más "modernos". Admitida esta hipótesis, tendríamos un factor adicional para explicar la relativa moderación de los conflictos de trabajo, a medida que el proceso avanzaba y que entre los antiguos asalariados algunos se convertían, a su vez, en empresarios y otros pasaban al área de "servicios", principalmente el comercio. Con todo, lo esencial es que el cambio de la composición social de los obreros (y, desde la perspectiva adoptada aquí, también de los grupos empresariales) que alcanzó su punto de inflexión en la década de los años 30, constituyó un factor favorable aunque no determinante en la adopción de una política de trabajo más integrada por el Estado, que había resultado de la revolución de 1930: el elemento decisivo seguramente era la presencia misma de una masa obrera imposible de ser ignorada, aun cuando no se articulaba en movimientos políticos definidos.

En el nivel económico, la evolución del sistema en esa época, especialmente durante el periodo de la guerra, estaba marcada por esa situación particular, en que la industria interna debía suplir las necesidades crecientes y cada vez más diversificadas del consumo, en un contexto de manutención del nivel de renta para el efecto conjugado del auxilio indirecto al sector exportador a través del mecanismo de cambio y de su recuperación durante la guerra frente al aumento de los precios externos, pero no tenía las condiciones para extender su producción de modo proporcional a la presión de la demanda, por carencia de equipo. Esto conduciría, al final del periodo, a una continua elevación de los precios de los productos manufacturados, que se manifestó con más fuerza sobre el sector asalariado, cuyos ingresos no sufrieron ningún reajuste, pero que se constituiría también en foco de preocupación del gobierno (supuestamente porque esto suscitaba presiones en el interior del creciente funcionalismo público). Ese orden de problemas como veremos, tendría implicaciones importantes en el periodo posterior a la guerra.

De manera general, el sector industrial fue el gran beneficiario de las transformaciones llevadas a cabo durante este periodo, en la medida en que producía para un mercado seguro y en que era estimulado a penetrar en áreas más complejas que los bienes de consumo final: la industria mecánica y metalúrgica se expandió en esa época y algunos bienes de producción fundamentales y de relativa envergadura tecnológica (como los tornos mecánicos) pasaron a ser producidos con intensidad. En 1940, los bienes de producción representaban el 38 % del total producido por la industria. Incluso las exportaciones de productos manufacturados aumentaron: en 1943, 13 % del total de ventas del país al exterior estaba constituido por la industria de tejidos.

Estas condiciones se reflejaban en la creciente organización interna del sector, al nivel de su representación en la sociedad. Al final del periodo, entre 1943 y 1945, se llevaron a cabo importantes reuniones empresariales de ámbito nacional, de las que la principal fue la Conferencia de las Clases Productoras del Brasil, celebrada en Teresópolis en 1945. En estas reuniones, los empresarios industriales organizaron sus intereses de acuerdo con la sociedad global y marcaron bien sus relaciones con el Estado, a través de algunas tesis en cuya formulación seguramente tuvieron un lugar importante sus asesorías técnicas; de ahí en adelante siempre definieron el grado extremo de la polarización de la conciencia empresarial del país. Es decir, se formulaban aspiraciones e intereses que correspondían, además de aquellos imputables al empresario "medió" de la época. Esto también permitiría equilibrar en parte, o simplemente ocultar, las limitaciones inherentes a este tipo de crecimiento industrial, desde el punto de vista de la

constitución de un empresariado dinámico, en la medida en que la fase "heroica" de la substitución de importaciones, en la que se opera con un mercado garantizado y una concurrencia débil, tiende a introducir distorsiones en la capacidad de reajustar los patrones de gerencia de la empresa y de inversiones frente a cambios profundos en la situación económica. Los programas formulados en los congresos empresariales reflejaban, así, mucho más las aspiraciones posibles que la potencialidad concreta de esa clase. Paralelamente, se suscitaban con creciente claridad los problemas de una política más coherente de industrialización, entendida en su sentido más amplio, de articulación de los diversos sectores productivos a través de la planeación. De esta época son los debates en el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial (que era un órgano de asesoría de alto nivel, vinculado al aparato estatal) respecto de la "planificación de la economía nacional", y la polémica subsiguiente entre el dirigente industrial Roberto Simonsen y el economista Eugenio Gudín acerca de las ventajas y desventajas del apoyo a la industrialización.

III

Examinemos ahora el periodo que se inicia en 1945, con el final de la guerra mundial y la substitución del Estado Nuevo por un régimen electoral representativo multipartidario, que opera con base en la nueva Constitución de 1946.⁸ Este periodo marca el surgimiento definitivo del sector industrial como el área más dinámica de la economía brasileña (entre 1939 y 1946, tomando la primera fecha como base, el producto real industrial aumentó en 60%, mientras que el crecimiento del sector agrícola fue de 7%). Este ritmo más acelerado de crecimiento no denota, sin embargo, que el sector industrial estuviese ganando dominio económico: sobre todo, no significa que su influencia sobre la dirección de la política económica se hubiese elevado proporcionalmente a su dinamismo. En realidad, del producto total generado conjuntamente por la industria y la agricultura en 1940, cerca de 66% aún cabía en la segunda. Además, continuaba el predominio de la agricultura de exportación, que ganaría nuevo aliento en la fase final de la guerra: tanto el algodón como, principalmente, el café se exportaban en condiciones favorables de volumen y precio.

Al mismo tiempo, como ya hemos visto, estas exportaciones hechas en el contexto de la guerra tuvieron como resultado fuertes presiones inflacionarias internas, pues los réditos generados por éstas, y el estar concentrados en el poder de una pequeña parte de la población urbana, alimentaba una demanda para la que ni la industria in-

terna, limitada como era, ni la importación, paralizada, ofrecían contrapartida.

En estas condiciones, el gobierno tomó una decisión que implicaría un golpe fuerte, a corto plazo, en las posibilidades de industrialización intensiva, a saber: evitó cualquier devaluación en la tasa de cambio, que fue mantenida en el nivel de preguerra (y que, dada la evolución operada en los precios relativos internos y externos, era alta), y abrió el camino para las importaciones sin restricciones. Desde el punto de vista oficial, la manutención de la tasa de cambio se consideraba recomendable, tomando en cuenta que se impedirían las posibles repercusiones externas de esa medida, en el sentido de la baja de precio del café. Se trataba de asegurar el rédito real de las exportaciones para hacer frente a las dificultades en el comercio internacional del país, que veremos en seguida. En cuanto a la liberación de las importaciones, se consideraba conveniente para desahogar la demanda interna insatisfecha y, así, contener la alta de los precios; esto, significativamente, dejaba a un lado la alternativa de aumentar la producción interna, a través de una política de incentivo a la industria.

En lo que se refiere a las mencionadas dificultades externas, hay que señalar la composición y distribución de los recursos en divisas que el país había acumulado en varios países durante la guerra. Estas divisas acumuladas, que alcanzaban una suma elevada (708 millones de dólares en 1945, lo que correspondía a más de diez veces el monto anterior a la guerra) se concentraban, sin embargo, en países europeos, mientras que el balance comercial brasileño era deficitario con los Estados Unidos. No obstante, los créditos acumulados en Europa —principalmente en Inglaterra y Francia— estaban, en su mayor parte, inmovilizados y no podían ser utilizados para pagar a los Estados Unidos, ya sea porque las monedas no eran convertibles o por acuerdos con los países deudores. De esta manera, los recursos acumulados en el exterior durante la guerra tenían una rigidez en su composición y distribución que los hacía poco propicios para ser utilizados en forma más dinámica en la solución de los desequilibrios internos y externos de la economía brasileña (la deuda británica terminó siendo utilizada en su mayor parte para la adquisición de vías de ferrocarril controladas por aquel país en el Brasil, en una transacción completamente improductiva).

Todo conspiraba, entonces, para que la compleja situación en que se encontraba el país en la posguerra condujese a una política económica que tendía a reabrirlo al exterior, sin tener en cuenta los riesgos que esto implicaba para la continuidad de su desarrollo industrial. Sin embargo, ya en 1947 se verificaba que esa línea de acción era insostenible: las abundantes importaciones inspiradas en ella, junto a la rigi-

dez de los saldos en el exterior, llevaban a un rápido agotamiento de los recursos disponibles. Además, este agotamiento se daba a través de dispendios largamente improductivos, concentrados en el área de la importación de bienes de consumo, con el agravante de que éstos frecuentemente eran de carácter meramente suntuario. Esta última circunstancia apunta hacia las características de los grupos detentores de la parte dominante de los réditos, en esa época: lejos de estar compuestos predominantemente por empresarios interesados en la expansión de sus negocios, estaban formados en buena medida por exportadores, importadores (enriquecidos por los lucros especiales propiciados por la situación de guerra), y también industriales aún portadores de una mentalidad de consumo, cuya preferencia iba hacia los gastos personales en detrimento de aquellos más productivos.

Esta situación conduciría al gobierno, siempre preocupado por la deuda externa, a tomar una medida de gran alcance: instituyó en 1947 el control selectivo de las importaciones, a través de licencias fundadas en la división de los bienes importados en diversas categorías. De esta manera, ciertos productos considerados esenciales (incluso maquinaria) pasaron a ser importados con facilidad, en relación a muchos bienes de consumo, que más difícilmente obtenían las licencias del órgano encargado de determinar el orden de preferencia, la Cartera de Exportación e Importación del Banco del Brasil (CEXIM). Con esto, se suspendió la amenaza de un drenaje incontrollable de recursos, en una manifestación de que la plena apertura hacia el exterior era ya totalmente imposible, puesto que el sector exportador no estaba en condiciones para sostenerla, y de que una línea de acción defensiva de la producción interna se iba imponiendo al sector público, aunque no articulada en programa coherente. A su vez, el fracaso de la tentativa de contener el nivel de los precios internos por medio de una medida de carácter "punitivo", como lo era la exposición de los productores nacionales a la concurrencia extranjera, tiene un significado más profundo. El apoyo indirecto a la producción interna que de ello resultaría, en la medida en que reflejaba una imposición derivada de dificultades en otra área del sistema (el sector externo), y no una política industrializante integrada, acabaría consagrando precisamente aquellas distorsiones de origen en el sistema industrial emergente que se intentara combatir con base en un diagnóstico erróneo de su naturaleza. Entre estas distorsiones se destaca la tendencia del empresario a adoptar una postura de "cliente" en relación al poder público (especialmente en la búsqueda de ventajas tributarias y crediticias), vinculada a la baja eficiencia de las inversiones y a la consiguiente tendencia del sistema a operar con alta capacidad

ociosa y a desempeñar, así, un papel importante en la dinámica del proceso inflacionario.

La década de los años 50 marca un punto de inflexión en el proceso de industrialización en el Brasil. En primer lugar, es éste el periodo en que llegó a su límite el proceso de sustitución de importaciones, que definiera el perfil de crecimiento industrial del país durante un cuarto de siglo: se alcanzó un grado de capacidad y diversificación productiva que agotaba la capacidad de absorción "pasiva" de un mercado originalmente disponible para la contracción de ofertas de productos importados (sobre todo porque se dirigía en el sentido de la producción de bienes más complejos y de mayor precio, y de difusión más limitada por las restricciones en la capacidad adquisitiva). En consecuencia, la continuidad de la expansión industrial quedaba, en definitiva, en la dependencia de una dinamización del mercado interno en moldes autónomos y ya no referidos a problemas de relaciones con el exterior (lo que, desde luego, suscitaba el surgimiento del problema de las disparidades de distribución de los réditos). Esta etapa del crecimiento implicaba, a su vez, un cambio en la estructura interna del sector, que acusaría de ahí en adelante los efectos del aumento de tamaño, del grado de organización y de la complejidad tecnológica de las unidades productivas. El principal de estos efectos se refiere a la tendencia, que se intensificaría a partir de esta etapa, a la decadencia relativa de la incorporación de mano de obra al sector, debido al aumento de productividad propiciado por su modernización. Esto implicaba, desde luego, una disminución relativa de la participación de los asalariados en el producto, con efectos negativos sobre la expansión del mercado consumidor.

Por otra parte, se aceleraban las transformaciones estructurales al nivel de la sociedad global: se incrementaba el proceso de urbanización (la tasa de crecimiento de la población urbana correspondía al doble de aquélla de la población global); paralelamente, se acentuaban los movimientos migratorios internos y, con eso, la movilidad de la mano de obra; en conexión con esto, se agravaban los desequilibrios regionales, a la vez que el área más industrializada del Centro Sur no sólo se desarrollaba más rápidamente que el resto del país, en términos comparativos, sino que en la realidad lo hacía, en parte, a costa de esas mismas áreas más atrasadas. Debido a que la tendencia a la concentración regional de industrias se abandonaba a su acción espontánea, esto tiende a ser acumulativo: nuevas industrias tienden a instalarse en donde ya hay facilidades de mercado, mano de obra, materias primas y energía, como también complementación productiva (abastecimiento de piezas, por ejemplo), reforzando así la concentración regional del campo manufacturero. Otros factores contribu-

yen a la misma conjugación entre concentración industrial y desniveles regionales; la organización de la red bancaria, que tiende a recoger lo economizado en el área desfavorecida y traerlo para su inversión en el área industrializada; o el mismo efecto de las relaciones de precios entre productos primarios y manufacturados, que vimos antes en el ámbito internacional, pero que también opera al nivel interregional, siempre en detrimento de los productos primarios; o un mecanismo de cambio que no estimula las importaciones, que funciona de manera distinta en relación a las áreas industrializadas (que se benefician de él), que en relación a aquellas menos diversificadas.

Lo esencial, en este aspecto, es que los efectos agravantes sobre los desniveles regionales que ejercía el proceso de industrialización, tal como se efectuaba en esa época, constituyó un campo propicio para que se suscitase al nivel político nacional el problema de la entrada más vigorosa del Estado en esa área, dado que se trataba de fenómenos fácilmente vinculables a la adopción de medidas de política económica y que tenía poderosas fuerzas políticas movilizables para llevar el problema a la esfera federal. La expresión típica de un esfuerzo bien sucedido en ese campo es la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Noreste) en 1959. Lo significativo, para nosotros, es que esto caracterizaba un fenómeno de la mayor pertinencia en la década de los 50: la profundización de la acción del Estado en el área económica, con vistas a incrementar el proceso industrial a través del esfuerzo para coordinar sus manifestaciones.

En realidad, esta redefinición del problema de la acción estatal en el área económica (no sólo al nivel de la conciencia y acción de asesorías técnicas, sino como tema y objetivo de una acción *política*) constituyó uno de los parámetros básicos para definir el patrón global de desarrollo que caracteriza este periodo; siendo los otros el papel de la inflación, la inversión extranjera y el persistente desequilibrio de la balanza de comercio exterior.

En lo que se refiere a la acción estatal en el ámbito económico, ésta había tomado impulso en la primera década, durante el segundo gobierno de Vargas, cuando se caracterizó la entrada del sector público en áreas básicas para la continuidad de la expansión industrial (por ejemplo, la creación de la Petrobrás en 1953), al mismo tiempo que se incrementaba el estudio de la economía nacional en conjunto, tomando en cuenta el trazo de las directrices para planear su desarrollo. Este trabajo fundamental fue realizado entre 1953 y 1955, por un equipo de economistas de la Comisión Económica para América Latina, de la ONU (CEPAL) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE, creado en 1952).

Este quinquenio lanzaba, así, las bases de una conjugación entre la

acción de los economistas y técnicos estatales y la movilización política de la opinión pública (como ocurrió en el caso de la creación de la Petrobrás), tomando en cuenta los objetivos más amplios del desarrollo, siempre con base en la expansión industrial. Esto implicaba, desde luego, que ese esquema encontraría su apoyo básicamente en el sector urbano. Esta tendencia se expresaría con más fuerza en el periodo siguiente, y sería incorporado en un ambicioso programa de desarrollo por el presidente Juscelino Kubitschek, en función de la presencia de dos fenómenos complementarios. Por una parte, el peso político de los obreros fabriles aumentaba continuamente, no sólo por su crecimiento numérico, sino principalmente por la presión cada vez más concreta y decidida que esta clase ejercía en el sentido de la mejora de sus condiciones de vida: el año de 1953, por ejemplo, fue marcado por fuertes manifestaciones obreras y por huelgas en los mayores centros industriales. Por otra parte, los grupos de "clase media" y, sobre todo, los miembros del funcionalismo público se enfrentaban a los efectos de una presión creciente sobre sus réditos, que, en particular para los ocupantes de las posiciones más altas de la escala, tendían a inmovilizarse e incluso a perder terreno en relación a aquellos de los niveles inferiores. En conjunto, había gran insatisfacción y tensiones sociales precisamente en las áreas urbanas más avanzadas y, en el caso de importantes contingentes del funcionalismo público, se creaban las condiciones para el surgimiento de presiones en el sentido de una ampliación del área de actividad del Estado, ya que éste, en la peor de las hipótesis (en el caso de los miembros más "tradicionales" de este grupo) era visto como el gran proporcionador de empleos y, en el otro extremo (en el caso de sus elementos más "modernos", concentrados en sus cuadros técnicos y entre los intelectuales), era encarado como la gran fuerza dinamizadora del sistema.

Todo esto creaba condiciones propicias para una amplia movilización política con base en las aspiraciones de desarrollo económico, y el problema que se ponía en este nivel expresaba su sentido y sus puntos de apoyo. Dadas las diferencias de dinamismo entre el sector urbano industrial y el rural, la opción última sería o bien reforzar el desarrollo del área urbana o bien lanzar las bases para la transformación del sector rural. Dada, por lo tanto, esa alternativa: entre un nuevo impulso en un sector ya dotado de condiciones de crecimiento y en el cual se localizaban los grupos sociales que presionaban en ese sentido, y la acción sobre un sector rural en el que se concentraban las fuerzas de resistencia contra todos los cambios en su organización que eran necesarias para dinamizarlo, no es difícil prever cuál sería la línea de acción adoptada, en especial después de 1955, en la presidencia de Juscelino Kubitschek. Esto apunta, desde luego, hacia una

circunstancia importante: que el énfasis, cada vez mayor, dado al desarrollo industrial como centro de la expansión de la economía global en el Brasil encuentra su explicación en condiciones mucho más amplias y complejas que la acción eventual de un empresariado agresivo; sin embargo, claro está, esa clase no había sido sólo beneficiaria sino también presionadora en el sentido de la continuidad (tal vez más que en la adopción) de esta política.

En el nivel político, esta línea de acción se manifestó a través del "desarrollismo" (considerado éste como la ideología que dio sentido al tipo de movilización deseada) y, en el nivel de la educación, se expresó en el "Programa de metas". Este programa fue formulado en 1956, tomando en cuenta la escarda del campo para una efectiva expansión del sector industrial, a través de la satisfacción de un conjunto de exigencias cuantitativas (las "metas") en el nivel de la inversión pública (transportes, energía) y privada (en la industria de base y de bienes de consumo final). Considerado desde el punto de vista de aquello que se proponía, este programa fue bien realizado por lo menos en lo que se refiere a la producción industrial, que se extendió ampliamente (cerca de 80 % entre 1955 y 1961) y, lo que es más importante, con predominancia de la producción de bienes de capital (siderurgia, industria mecánica, de material de transporte, etcétera). En lo que respecta a la meta fijada para los productos alimenticios, los resultados fueron menos brillantes, debido a la misma inercia relativa del sector agrario. En conjunto, sus efectos inmediatos fueron introducir una poderosa carga de dinamismo en el sistema, atenuando, por este camino, las tensiones más evidentes que se hacían sentir anteriormente; pero no sin haber consagrado, al final, una modificación de mayor alcance en los mecanismos de poder de la sociedad brasileña, al absorber y plasmar las tendencias heredadas de la fase precedente, en el sentido de poner en primera línea a los grupos sociales más influyentes, si no para decidir, al menos para sancionar las medidas más importantes en el plano económico. En el contexto del "desarrollismo", fortalecido por el éxito del "Programa de metas", esta movilización política tendía a fortalecer las bases del poder: las decisiones tomadas al más alto nivel eran llevadas al público (esto es, a los sectores urbanos de una sociedad de clases en transición, con un alto grado de movilidad social) para encontrar la debida resonancia en los cuadros de una especie de régimen "plebiscitario empresarial", con el presidente de la república en el papel de Gran Empresario. La continuidad de una situación como esta, sin embargo, no se obtendría sino con una condición: y ésta era precisamente que se confirmase la expansión económica que los últimos años de la década aparentaban asegurar. Si esto no ocurría, las tensiones sociales reapare-

cerían con mayor fuerza y alcance, como efectivamente sucedió en la década siguiente.

El hecho es que la tentativa de abrir caminos para el desarrollo global de la sociedad brasileña a través del incentivo unilateral a la industrialización, incluido en el Programa de metas, se reveló fallido: los problemas básicos, manifestados en los tres planos de desequilibrio de la economía nacional —el sectorial, el regional y el internacional— reaparecieron en breve y con mayor impacto.

Esto se debe a la forma asumida por la estrecha vinculación entre el esquema de actuación estatal, el proceso de inflación y la inversión extranjera, todo esto en un contexto de decadencia de los ingresos obtenidos de la exportación, junto a una expansión de las necesidades de importación de bienes de capital y materias primas, en esta etapa más avanzada del proceso de industrialización. La estrategia adoptada por el gobierno para incrementar el desarrollo se apoyaba sobre una doble base: por una parte, la realización de inversiones directas, financiadas, siempre que fuera necesario, por medio de emisiones monetarias; por la otra, la atracción de inversiones extranjeras.

El primero de estos factores está ligado al agravamiento del proceso de inflación que se verificaría de ahí en adelante, aunque no como su causa fundamental.

Considerada estrictamente desde la perspectiva de la expansión industrial, la inflación tiene como una de sus facetas básicas la de constituir un incentivo a la inversión, a la vez que transfiere, indirectamente, los recursos de los asalariados a los empresarios o, genéricamente, de los grupos de renta fija a los de rentas móviles. En realidad, si se enfrenta el problema desde ese ángulo, se revela que una de sus limitaciones en ese particular, manifestada en la época, residía precisamente en esto, en la medida en que la aceleración del proceso de inflación contribuyó para dar incentivo a las inversiones privadas (es preciso tener en mente que éstas estaban ligadas, en origen, a un gran esfuerzo de expansión de las inversiones del sector público), de tal forma que la modernización tecnológica que de ahí resultó, agravó la tendencia del sector industrial a concentrar su atención en el aumento de productividad y, por ese camino, a disminuir su capacidad de absorción de mano de obra. Entre 1954 y 1958, por ejemplo, la tasa media anual de crecimiento industrial alcanzó 9.7%, mientras que el empleo sólo aumentó a una tasa de 0.2% anual. Este fenómeno es tanto más grave cuanto implica concentrar la masa creciente de la población en busca de empleo en los ya débiles sectores primario (industria extractiva y agropecuaria; esto es, justamente el sector que más expele excedentes de población rumbo a los centros urbanos) y terciario (servicios: comercio, funcionalismo, etcétera), en un contex-

to de crecimiento demográfico altamente acelerado, con la única alternativa de la creación de un subproletariado marginal urbano.

No obstante, hay buenos indicios de que los posibles efectos negativos de la inflación sobre la inversión industrial (por ejemplo, la acumulación de inversiones en construcciones para especulación inmobiliaria, o la tendencia a sólo aplicar capital en proyectos en que el plazo entre la inversión inicial y la entrada lucrativa en producción sea corto) fueron de pequeño monto, de tal forma que, si consideramos la estructura interna del campo industrial formado durante ese periodo (en términos de la complementariedad entre las diversas ramas productivas, por ejemplo) encontraremos señales de un crecimiento bastante equilibrado. Sin embargo, conviene dejar claro, desde luego, que muy bien pueden coincidir un campo industrial internamente equilibrado y una economía con fuertes desequilibrios sectoriales y regionales. Además, este equilibrio interno es visible desde una perspectiva estática, en la que el análisis se concentra sobre las instalaciones en un momento dado; no se toman en cuenta los desniveles de dinamismo entre diferentes ramas industriales que, en el caso que estamos examinando, se revelan claramente al paso del tiempo. Así, ciertas ramas industriales crecen rápidamente en relación a otras (como la textil) que tienden hacia el estancamiento. Lo esencial, a esta altura, es señalar la persistencia de grandes desniveles y desequilibrios en las relaciones entre los sectores productivos, así como en el plano interregional.

Otra limitación, también de gran alcance, de la inflación es presentada por su efecto depresivo sobre la demanda, por la erosión continua de la capacidad adquisitiva de las clases de renta más baja (a pesar de ser un incentivo para el consumo a corto plazo). La alternativa de esto es la elevación de los salarios e ingresos, pero ésta, si se lleva a cabo, tiende, o bien a neutralizar los efectos positivos para el sistema que pueda tener (forzar la economización de los grupos de mayor consumo en relación a la renta en beneficio de aquellos que invierten, a través de la reducción indirecta de su margen de consumo y la transferencia de la renta correspondiente a los grupos detentores del interés y del poder de inversión), o bien precipitar una carrera sin fin entre precios y salarios (puesto que cualquier aumento de salarios será inmediatamente incorporado, de manera por lo menos proporcional, a los costos de producción y distribución y, por lo tanto, a los precios, ya que los capitalistas tienen mayor poder que los obreros de garantizar su nivel de participación en la renta global, en una situación como la que estamos estudiando). Por otra parte, en caso de ser negada esta medida, esto puede conducir a fuertes tensiones sociales, además de sus efectos depresivos sobre el sistema económico, a largo

plazo. Ambas soluciones fueron intentadas en el periodo siguiente a aquel que estamos examinando: la elevación de los salarios en el periodo 1961-1964, durante la tentativa del gobierno de Joao Goulart de crear bases políticas para un enfrentamiento más profundo de los problemas del desarrollo, en abierta oposición a los grupos sociales tradicionales; su contenido persiste en el periodo aún en curso, pero la forma prácticamente se ha neutralizado, ayudando así a llevar la economía al estancamiento y las tensiones sociales a un grado creciente, aunque oculto.

En lo que a esto se refiere, el punto esencial es que el desarrollo industrial observado en la década de los años 50, y el concomitante proceso de inflación, más que superar, ocultaron a corto plazo, los profundos desequilibrios económicos y sociales del Brasil contemporáneo.

Pasemos ahora al último aspecto y, tal vez, el más importante del patrón de industrialización adoptado en el periodo que examinamos: los efectos del énfasis sobre la inversión extranjera. Efectivamente, todo aquello que se dijo antes, incluso con respecto al grado relativamente alto de integración del campo industrial brasileño contemporáneo, sólo adquiere pleno sentido si consideramos que, en el proceso de expansión entonces observado, el control de las ramas fundamentales de la industria instalada en el país pasó a las grandes empresas extranjeras que invirtieron aquí, atraídas por las condiciones favorables ofrecidas por el gobierno de Kubitschek (como la Instrucción núm. 113 de la SUMOC). En consecuencia, el control externo sobre las ramas industriales más importantes alcanzaba altas proporciones en el inicio de la década actual, con tendencia a crecer (en la industria automovilística, de cigarros y de electricidad variaba entre el 80 y el 90%; en la industria farmacéutica y en la mecánica era de 70%, por ejemplo). Esto configura, si no una dimisión de la "burguesía nacional" (o sea de un supuesto empresariado brasileño autónomo y políticamente comprometido en la preservación de esa autonomía), por lo menos su asociación, y en carácter muy secundario, al gran capital externo (es preciso recordar que la lucha ocasional de éste o aquel sector industrial contra la dominación externa es de naturaleza aún más marcadamente parcial que la reivindicación del proteccionismo de tarifas antes mencionada: refleja una acción de grupo, o a veces incluso individual, y no de clase; expresa, así, más una regresión que un progreso en el sentido de la constitución de una clase empresarial unida y vinculada a la sociedad nacional).

Lo importante, para nuestros objetivos, es resaltar tres consecuencias básicas de este fenómeno. En primer lugar, se advierte que, una vez alcanzada cierta etapa de su evolución, el proceso de "substitu-

ción de importaciones” se convierte en un proceso de “substitución de empresarios”, también en términos de vinculación nacional. En segundo lugar, y en relación con esto, el control de los puestos clave de la industria instalada en el país (también en lo que se refiere a las opciones en el plano de la tecnología adoptada) pasa al poder de grupos localizados en los centros dominantes del capitalismo internacional. Finalmente, este esquema tiende a conducir a un agravamiento del desequilibrio externo de la economía nacional, a la vez que las remesas de recursos enviadas al exterior (lucros, *royalties*, etcétera), a través de las empresas extranjeras instaladas en el país, en breve superan los montos introducidos por la inversión original.

Estas consideraciones nos permiten caracterizar la situación de la década de los años 60 en esta área y, con eso, la fase aún en curso del proceso de industrialización en el Brasil. Sus elementos básicos son los siguientes: en primer lugar, el agotamiento de la posibilidad de proseguir en un crecimiento industrial relativamente “espontáneo”, cuyo proceso está motivado por la necesidad de reaccionar contra los sucesivos desafíos lanzados por las dificultades de comercio exterior, y que se manifiesta en el proceso de substitución de importaciones. Como hemos visto, este proceso, además de articularse de manera que conduzca más a una intensificación que a un alivio de la pauta de importaciones (a medida que el campo industrial en el país vaya adquiriendo complejidad y exigiendo más bienes de capital, materia prima y combustibles), tiende a desafiar no sólo al empresariado interno, sino también a aquél de los grandes centros industriales exportadores, que igualmente se disponen a luchar por un mercado potencial tan amplio como el brasileño, aunque sólo sea para garantizar su posición en él, considerado como una reserva para el futuro. Y, dadas las condiciones creadas en la década de los años 50, no es de sorprender el resultado de la competencia así instituida, con todas sus consecuencias.

Paralelamente, las medidas adoptadas en aquel mismo periodo demostraron en conclusión que, en una sociedad como la brasileña, el incremento unilateral de la industrialización no es suficiente para dar impulso al desarrollo global integrado, pero que los problemas en cuestión son más amplios y reflejan la necesidad de cambios profundos en el nivel económico y sociopolítico global. Un ejemplo: los desniveles en la distribución de la renta deprimen el poder de expansión del mercado interno, vital para la continuidad del proceso de industrialización, mientras que el recurso de la exportación de productos manufacturados, con base en un organismo como la Asociación Latinoamericana Libre Comercio (ALALC), tiende a replantear los problemas a nivel continental, además de suscitar otros nuevos.

Esto significa que la movilización política en nombre de la industrialización y, en la misma línea, del rápido desarrollo nacional, efectuada durante la década de los años 50, dejó marcas y cobró en seguida su precio, en términos del recrudecimiento de las tensiones sociales cuando se verificó la imposibilidad de alcanzar aquellos objetivos de la manera propuesta. Lo esencial, para nosotros, es mostrar cómo esto amplía extraordinariamente el campo de análisis, en la medida en que la etapa contemporánea se define como aquella en que el mismo proceso de industrialización sólo tiene sentido a la luz de un estudio de las condiciones globales de desarrollo en el Brasil y de la situación del país en el contexto latinoamericano (considerando que su campo industrial es cada vez más una ramificación de un conjunto más amplio e internacional) y, sobre todo, de un examen de las relaciones del país con los centros dominantes de la economía capitalista, en especial los Estados Unidos. Sin embargo, esto escapa ampliamente los objetivos y el alcance de este artículo, que sólo intenta presentar los problemas contemporáneos de la industrialización en el Brasil en su perspectiva histórica adecuada.

NOTAS

¹ La exposición que se presenta a continuación tiene como fuentes más directas las obras siguientes, que no están citadas en el texto: Roberto Simonsen, *Evolução Industrial do Brasil*, São Paulo, edición de la Escola Livre de Sociologia e Política, 1939; Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Río, Fundo de Cultura, 1959; del mismo autor, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Río, Fundo de Cultura, 1961; Caio Prado Junios, *História Econômica do Brasil*, Sao Paulo, Editora Brasiliense, sexta ed., 1961; Nelson Werneck Sodré, *História da Burguesia no Brasil*, Río, Editora Civilização Brasileira, 1964; Nícia Vilela Luz, *A Luta pela Industrialização do Brasil*, São Paulo, Difusao Européia do Livro, 1961; Gilberto Paim, *Industrialização e Econômica Natural*, Río, ISEB, 1947; Fernando Henrique Cardoso, "Condições e Fatores Sociais da Industrialização em São Paulo", in: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm. 11, junio de 1961; Florestan Fernandes, *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*, São Paulo, Ed. Dominus, 1965, 2 vol. (vol. 1, cap. 1); J.F. Normano, *Evolução Econômica do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 2ª ed., 1945; José de Souza Martins, *Empresário e Empresa na Biografia do Conde Matarazzo*, Río, Instituto de Ciências Sociais de la UFRJ, 1967; Octavio Ianni, *Industrialização e Desenvolvimento no Brasil*, Río, Ed. Civilização Brasileira, 1963; del mismo autor, *Estado e Capitalismo*, Ed. Civilização Brasileira, 1965; Luiz Pereira, *Trabalho e Desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Difusao Europeia do Livro, 1965; Luiz Carlos Bresser Pereira, "Origens Etnicas e Sociais do Empresariado Paulista", in: *Revista de Administração de Empresas*, FGV, vol. 2, núm. 11, 1964; Luciano Martins, "Formação do Empresariado Industrial", in: *Revista Civilização Brasileira*, núm. 13, 1967; Mauricio Vinhas de Queirós, Luciano Martins y José Antonio Pessoa de Queirós, "Introdução a Análise Estrutural dos Grupos Economicos", in: *Revista do Instituto de Ciências Sociais do Rio de Janeiro*, vol. II, núm. 1, 1965.

² Esta autonomía de los consumidores asalariados debe considerarse en términos relativos: la expansión de la economía monetaria no se da repentinamente, sino por la restricción progresiva de una cadena de mercado "cautivo", en la que los asalariados rurales dependen de su propio señor rural para sus préstamos.

³Esta depresión de los recursos provenientes de la exportación al país ciertamente derivaba, en parte, del mismo juego de intereses de estos grupos exportadores. El café, decía Silvio Romero en 1906, al recibir Euclides da Cunha en la Academia Brasileña de Letras, y en presencia del presidente Alfonso Pena, "da ahora millones a las casas importadoras del Havre, Hamburgo, Nueva York y a sus filiales exportadoras de aquí, y también enriquece a las grandes empresas tostadoras extranjeras, pero a los únicos que no llega a enriquecer es a quienes lo producen". (Cf. Cid Silveira, *Café: um Drama na Economia Nacional*, Río, Ed. Civilização Brasileira, 1962, pp. 10-11.)

⁴El hecho representa la contraparte a un nivel sociopolítico más amplio, de una circunstancia importante a nivel económico, a saber: que en el proceso de crecimiento industrial en el Brasil no hubo "disputa" del factor mano de obra entre los sectores industrial y agrario ya que este factor, además de ser abundante en sentido absoluto, tendía a ser liberado por la agricultura y a ser puesto a la disposición de la industria. Esto, que tuvo repercusiones importantes en el plano de la política de trabajo, como veremos, tuvo también este significado más amplio: el de introducir una cierta rigidez en las opciones posibles al sistema frente a la gran crisis de 1929, dado que, si hubiese habido escasez de mano de obra, su reabsorción por el sector agrario después de la crisis hubiera sido facilitada y el sistema habría podido continuar operando sobre las bases tradicionales; sin embargo esto no ocurrió, como veremos en seguida.

⁵Es preciso recordar que, de acuerdo con el esquema de análisis en el que se inspiran las interpretaciones como la arriba mencionada, una caída del nivel de rédito de la colectividad implica una caída del consumo y de la inversión y, debido a la disminución de la inversión, una caída más que proporcional del nivel de empleo (que se propaga por las diversas ramas productivas), con nuevos efectos negativos sobre el consumo y la inversión misma; todo esto conduce, en la ausencia de una acción por parte del sector público (Estado), a una profunda depresión económica.

⁶Una manifestación de esto en el periodo que estamos examinando es el caso del algodón, cuando este producto se desarrolló como la gran alternativa junto al café en las exportaciones brasileñas: los exportadores brasileños se enfrentaron a la fuerte competencia de los productos norteamericanos, beneficiados por subvenciones oficiales. Cabe recordar aquí que el gran importador de algodón brasileño al final de la década de los años treinta era Japón. Esto tuvo influencia también en el patrón de la política exterior del Brasil en esa época, a lo cual se alude en este texto.

⁷El problema de la estabilidad (y, por lo tanto, de la experiencia y la eficiencia) es particularmente grave en una economía como la brasileña de esta época, en la que la movilidad rural urbana de los trabajadores era muy grande. Un estudio de 1937 muestra la aversión de los trabajadores oriundos del Noreste a hacer contratos de trabajo ni aun por un año. (Cf. Alberto Hirschmann: *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*, Nueva York The Twentieth Century Fund, 1963.)

⁸Además de las fuentes citadas en la nota 1, esta parte final de la exposición se apoya más directamente en los siguientes trabajos: Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*, Río, Fundação Getúlio Vargas, 1966; Centro de Desenvolvimento CEPAL-BNDE (bajo la dirección de Maria de Conceição Tavares), "Auge y Declínio del Proceso de Sustitución de Importaciones en el Brasil", in: *Boletim Económico de América Latina* (CEPAL), vol. IX, núm. 1, 1964; Maria da Conceição Tavares, "Substituição de Importações e Desenvolvimento Económico na América Latina", in: *Dados*, Río de Janeiro, vol. I, 1966; Fernando Henrique Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Económico no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964; José Carlos Pereira, *Estrutura e Expansão da Indústria em São Paulo*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967; Celso Furtado, *Dialética do Desenvolvimento*, Río, Fundo de Cultura, 1964; del mismo autor, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Río, Editora Civilização Brasileira, 1966; Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Económico e Desenvolvimento Político*, Río, Fundo de Cultura, 1962; Ignácio Rangel, *A Inflação Brasileira*, Río, Edições Tempo Brasileiro, 1963; Centro de Desenvolvimento CEPAL-BNDE (bajo la dirección de Carlos Lessa), "Quince años de política económica en el Brasil", in: *Boletim Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 2, 1964.