

PATRONES DE ACUMULACIÓN, OLIGOPOLIOS Y  
ESTADO EN BRASIL (1950 - 1976) \*

▷ → FRANCISCO DE OLIVEIRA

EH  
ED  
EC

CINCUENTA AÑOS EN CINCO: LA "RESTAURACIÓN" KUBITSCHKEK

Sin duda el perfil actual de la economía brasileña sólo puede comprenderse si tomamos como referencia básica la segunda mitad de los años cincuenta, pues los problemas que emergen hoy en la primera línea de la pauta del futuro comportamiento de la economía nacional son, en rigor, los signos del agotamiento del patrón de acumulación entonces iniciado o ampliado, si se quiere relativizar la cuestión. No se trata de una lectura lineal de la historia económica del país puesto que, secuencialmente, una etapa sucede a otra. Se trata de entender lo que fue el referido patrón de acumulación, cuyas bases fueron puestas por el llamado "Plan de Metas" del gobierno de Juscelino Kubitschek.

En la primera mitad de los años cincuenta, que corresponde casi enteramente a la presidencia de Vargas, el patrón de acumulación que

\* El eje central de este trabajo es entender la expansión reciente del capitalismo en Brasil desde el punto de vista de las articulaciones interdepartamentales y de las necesidades y las formas de funcionamiento que aquéllas imponen. No se discutirá, propiamente, la cuestión de *dónde* y *cómo* se forma el valor: claro está que, en el periodo en estudio, es incuestionable que la generación del valor se da por el predominio del mundo de las mercancías, es decir, se trata de un modo de producción capitalista, cuya forma predominante es la extracción de plusvalía. No se desconoce el hecho de que en amplias porciones del espacio nacional capitalista del Brasil, principalmente en el campo, no solamente predominan, sino que se reproducen formas de generación de valor que, si bien se dan a través de las mercancías, no son todavía una expresión concreta de la plusvalía. Este trabajo se beneficia en forma extraordinaria de investigaciones y sugerencias emanadas de otros trabajos conducidos por María Angélica Trávolo, Fuido Mantega y María Morais, así como de las discusiones realizadas con nuestros colegas del CEBRAP.

quiso implantarse en la economía brasileña se fundaba en el necesario desarrollo del sector de bienes de producción, que podría —atiéndose al condicional— fundar las bases para una expansión industrial más equilibrada entre los tres departamentos fundamentales: el productor de bienes de producción, el productor de bienes de consumo no durables y el productor de bienes de consumo durables.<sup>1</sup> Desde este punto de vista cobra importancia el conjunto de actividades productivas, que se materializarán en iniciativas estatales, consubstanciadas en la creación de PETROBRAS, en la entrada en operación de la Compañía Siderúrgica Nacional, en la tentativa de poner en funcionamiento la Compañía Nacional de Alcalis, en la antes modesta acción de la Compañía Vale do Río Doce y en el proyecto de ELECTROBRAS, enviado al Congreso Nacional y aprobado diez años después. Este conjunto de actividades productivas, con excepción de ELECTROBRAS, fue formulado como proyecto todavía en los años de la dictadura de Vargas, con la salvedad de que el proyecto de PETROBRAS finalmente aprobado por el Congreso Nacional en 1953, difería en muchos aspectos de sus anteriores formulaciones.

Ese patrón de acumulación intentado y parcialmente realizado no surgió de la nada. No nació de “conspiraciones asesoriales”, y ni siquiera de una ideología nacionalista exacerbada: hoy, es sabido que la dictadura de Vargas propuso al capital norteamericano la implantación de lo que llegaría a ser la Compañía Siderúrgica Nacional; y, si la toma de decisiones previas fue muy cautelosa, originándose y pasando por instancias de las propias Fuerzas Armadas —como la lucha del general Horta Barbosa en el Estado Mayor del Ejército por la creación del monopolio estatal del petróleo—, esto se debió mucho más al carácter dictatorial del régimen del *Estado Novo* que a una supuesta casta

<sup>1</sup> Esta división en 3 departamentos se basa en los esquemas de reproducción ampliada de Marx (donde la reproducción se estudia a partir de las relaciones entre dos departamentos, el productor de bienes de producción y el productor de bienes de consumo. Ver *El Capital*, vol. II, secc. 3ª, “La reproducción y circulación del capital social en conjunto”, capítulos XX y XXI. Traducción de Wenceslao Roces. FCE, 8ª reimpresión México 1973. Michael Kaleki en su *Teoría de la dinámica económica* (ensayo sobre los cambios cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista, parte II, “La determinación de la ganancia y del ingreso nacional”), amplía el esquema de Marx para introducir un departamento productor de bienes de consumo para los capitalistas, el cual corresponde *grosso modo* en el caso que estamos tratando, al departamento productor de bienes de consumo durable. Adoptaremos, aquí, las siguientes divisiones: Departamento I, productor de bienes de capital o, en sentido amplio, de bienes de producción, pues incluye los llamados bienes intermedios que son también capital constante; Departamento II, productor de bienes de consumo para los trabajadores, a los cuales los llamamos bienes de consumo no duradero; y Departamento III, productor de bienes de consumo para los capitalistas, al que hemos llamado de bienes de consumo duradero.

burocrática que hacía las veces de “conciencia” de la burguesía nacional.<sup>2</sup> En verdad, el surgimiento de los proyectos, que después se materializarían en iniciativas productivas del Estado, obedece a una doble determinación: por un lado, según lo demostraran Villela y Suzigan,<sup>3</sup> la ruptura entre la economía nacional y el capitalismo internacional, ampliada por la Gran Recesión, abrió el espacio económico por donde se afirmó la expansión industrial, interrumpida por la hegemonía del café durante el periodo de la *República Vieja*. A diferencia de las economías capitalistas industriales maduras, en las que la recesión se dio en los sectores industriales, entre 1933 y 1938 la industria nacional experimentó tasas de crecimiento real del orden del 11% al año, lo que, bajo severas condiciones de crisis cambiaria y luego, por la eclosión de la Segunda Guerra, le cortaba la posibilidad de abastecerse, para su expansión, de bienes de capital y de bienes de producción del exterior. Esta expansión —y la contradicción a que da lugar, teniendo en cuenta el estado de las fuerzas productivas de los países imperialistas bajo la recesión y enseguida sometidos a la economía de guerra— determinan la expansión del sector de bienes de capital y la propia implementación de los proyectos estatales de base, sin los cuales la reproducción del capital industrial no sería factible.

El financiamiento de la acumulación de capital en aquella fase se sustentaba básicamente en tres puntos: en primer lugar, en el mantenimiento de la política cambiaria y de su hija primogénita, la política de confiscamiento cambiario, recurriendo al mecanismo de transferencia de excedentes del sector agroexportador al sector industrial; en segundo lugar, en la nacionalización de los sectores básicos del Departamento I, específicamente en los sectores productores de bienes intermedios (esa nacionalización permitía el proceso de financiamiento interno en el Departamento I, en tanto que la política cambiaria posibilitaba el interno y el externo en los dos departamentos). Era obvio que se evitaba

<sup>2</sup> La interpretación del estilo de la “conspiración de los asesores”, que transformó a segmentos de la burocracia estatal en nuevas “luminarias”, está muy difundida; el mismo Rómulo de Almeida, que fuera miembro de la Asesoría Económica de Vargas, definió así, en más de una ocasión, la génesis de los principales proyectos de las iniciativas estatales. Pero en verdad el que más lejos llevó esta interpretación, intentando teorizarla, fue Luciano Martins en su *Politique et développement économique: structure du pouvoir et système de décisions au Brésil, 1930-1966*. (París 1973), donde, a pesar del excelente esfuerzo de reconstrucción del proceso de la toma de decisiones, hace uso del fetiche de la burocracia como la portadora de la conciencia de la burguesía nacional.

<sup>3</sup> Villela, Aníbal y Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1869-1945*. IPEA, 1973.

recurrir tanto al endeudamiento externo como al capital extranjero de inversión.<sup>4</sup> El tercer punto de sustentación del patrón de acumulación residía en una contención relativa del salario real de los trabajadores, atenuada por la función asignada a las empresas del Estado: producir ciertos bienes y, sobre todo, servicios por debajo del costo, transfiriendo en parte, de esa forma, poder de compra a los asalariados.<sup>5</sup> Aunque no formulada teóricamente en esos términos, la estrategia de expansión industrial se fundaba en la premisa de que la acumulación del sector privado de la economía sería impulsada por la transferencia de parte del excedente, vía precios subsidiados de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, propiciada por el propio aumento de la productividad del trabajo en el sector de bienes de producción, lo que implicaba un virtual abaratamiento del capital constante del sector privado de la industria.

Bajo ciertos aspectos, esa estrategia de industrialización se parece mucho al modelo de Dobb para la primera fase de expansión de la economía soviética; esa semejanza es apenas teórica, ya que nunca estuvo, ni en la ideología ni en la práctica de los grupos dominantes de entonces, cualquier veleidad socializante.

<sup>4</sup> En realidad, entre 1950 y 1955 hubo un crecimiento de la deuda externa a consecuencia, básicamente, de la captación de préstamos compensatorios tendientes a equilibrar el saldo negativo de la cuenta de transacciones corrientes. Sin embargo, el carácter erróneo de esta captación y el déficit de las transacciones corrientes, dieron como resultado dos sucesivos saldos negativos en la cuenta de servicios (excepto en 1952, cuando también la balanza comercial se mostró deficitaria), lo cual indica que el endeudamiento externo no se constituyó en fuente de financiamiento para la acumulación del capital. En cuanto a la inversión probada directa, su expresión es por demás reducida, lo que nos impide siquiera pensar en una participación significativa de ella en la acumulación de capital (véase cuadro I).

<sup>5</sup> Es de suponerse que en 1951 la productividad del trabajo había crecido a una tasa superior a la de los salarios medios en la industria. Entre enero de 1952 y junio de 1954, es probable que se hayaverificado una distribución equitativa, en la mejor de las hipótesis, de los aumentos de productividad entre salarios y ganancias. El reajuste de julio de 1954 transfirió, sin duda, la mayor parte de los aumentos de productividad a los asalariados, tendencia que se invierte por completo entre 1955 y 1962, cuando el salario real medio en la industria de transformación creció en 12.3%, mientras la productividad experimentó un crecimiento del 72.8% (cf. Arthur Caudal, "A industrialização brasileira: diagnóstico y perspectivas", IPEA, 1969).

Mata y Bacha calcularon que entre 1949 y 1958, la tasa de crecimiento de los salarios reales de los obreros correspondió al 79% de la tasa de crecimiento de la productividad, a la vez que los salarios reales de los burócratas crecieron a una tasa 2.1 veces superior a la de la productividad. Considerando que el salario medio real de los obreros creció 4.6% entre 1949 y 1954, contra 24.1% en el subperiodo de 1954-1958, es difícil descartar la hipótesis de un proceso de concentración del ingreso durante el gobierno de Vargas (cf. Milton de Mata y Edmar L. Bacha, "Emprego e salários na indústria de transformação, 1949-1969", pesquisa e planejamento econômico, junio de 1973).

El patrón de acumulación brevemente descrito encontraba importantes obstáculos para su implementación. El primero de ellos se daba, por supuesto, en el frente externo: el financiamiento externo solamente era viable cuando se expandían las exportaciones agrícolas y/o cuando mejoraban los términos de intercambio; en ausencia de esas dos condiciones, el financiamiento externo del patrón de acumulación se erigía como serio obstáculo.<sup>6</sup>

CUADRO 1. *Ingreso de capital extranjero y saldo de la cuenta de transacciones corrientes en Brasil (1950-1955)*  
(Millones de dólares)

| Año  | Ingreso de capital extranjero |                          | Saldo de la balanza comercial | Saldo de la balanza de servicios | Saldo de la cuenta de transacciones corrientes |
|------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--|
|      | Inversión privada directa     | Capitales compensatorios |                               |                                  |  |
| 1950 | 3                             | — 52                     | 425                           | —319                             | 106  |
| 1951 | — 4                           | 291                      | 67                            | —535                             | —468   |
| 1952 | 9                             | 615                      | —286                          | —421                             | —701   |
| 1953 | 22                            | — 16                     | 423                           | —392                             | 31   |
| 1954 | 11                            | 203                      | 150                           | —380                             | —320   |
| 1955 | 43                            | — 17                     | 320                           | —344                             | — 24   |

Por otro lado, una de las principales fuentes de financiamiento interno residía en la apropiación, por la industria, de los excedentes generados en el sector exportador. La contradicción resulta del hecho de que, al mismo tiempo que era preciso transferir parte del excedente de la producción cafetalera hacia el sector industrial (estatal y privado), era necesario preservar la rentabilidad de la empresa agroexportadora, ya que era ésta la única que podía proporcionar los medios de pago internacionales indispensables para el abastecimiento de la oferta interna de bienes de capital e insumos básicos. La inmovilidad de la tasa de cambio aparece así como expresión y síntesis de esta contradicción.<sup>7</sup> Desde el

<sup>6</sup> Sin embargo, en el período presidencial de Vargas hubo cierta mejoría en los términos del intercambio, como consecuencia de la política de reservas estratégicas motivada por la guerra de Corea, aunque el *quantum* de las exportaciones se reveló con una baja elasticidad.

<sup>7</sup> Entre 1950 y 1953 la paridad con el dólar permaneció fija en 18.72 cruzeiros y con la libra esterlina en 55.42 cruzeiros.

punto de vista del financiamiento, podría aplicarse más de una reforma fiscal que captase, del sector privado de la economía, la fracción del excedente necesario para financiar su estrategia de acumulación, lo que significaría recuperar para el Estado sólo una fracción de los aumentos de productividad, transmitidos, generados y apropiados por el sector privado, y que, en ausencia de una política fiscal progresiva, se transformaban en poderosa fuente de acumulación de beneficios no gravados. Pero el carácter político peculiar del pacto populista, la alianza con las clases dominantes, inmovilizaba al Estado para llevar a cabo esa reforma fiscal, con lo que el financiamiento interno de la acumulación de capital en las empresas estatales, según la estrategia propuesta, se tornaba casi imposible. Por otro lado, el propio pacto populista, respecto a la alianza con los asalariados, impidió el uso de la inflación como fuente de recursos, tal como se dio en el periodo siguiente. Así, la contención relativa del salario real aumentó sólo los beneficios de las empresas privadas, pero no se transformó, en toda su potencialidad, en mecanismo de la estrategia de acumulación así definida. Asimismo, la creación del Banco Nacional de Desarrollo era, en el fondo, una forma disfrazada de la reforma fiscal imposibilitada por la alianza populista: apoyándose en el cobro de un gravamen adicional al ingreso, intentaba captar las ganancias extraordinarias que el sector privado realizaba a expensas de los trabajadores y de las empresas estatales; el Banco, entre tanto, tuvo que recurrir de manera predominante a los recursos del tesoro federal y encaminarse hacia una política de endeudamiento externo, hasta entonces rechazada.

El patrón de acumulación descrito, sustentado en una ampliación previa del sector productor de bienes de producción, no llegó a completarse, como es históricamente obvio. El periodo siguiente, que comienza con la gestión de Gudin en el Ministerio de Hacienda, es radicalmente distinto desde el punto de vista del patrón de acumulación. Será el Plan de Metas el que profundizará la apertura iniciada en la gestión de Gudin, de tal forma y a tal punto que ese patrón modela la estructura de reproducción de capital en el país hasta la presente crisis —que marca el fin de ese ciclo peculiar de acumulación—, para tal vez reorientarlo hacia la ampliación del sector productor de bienes de producción. ¿Hay sólo una ironía de la historia en todo esto? El gobierno de Kubitschek, en apariencia apoyado en la misma correlación de fuerzas políticas, ¿cómo puede dar un viraje tan radical, que a mediano plazo significaría no solamente un cambio en el patrón de acu-

mulación de la economía, sino una redefinición del papel del Estado y de las relaciones de éste con la sociedad civil, terminando por liquidar a la propia correlación de fuerzas políticas que era su base? La respuesta a esta interrogante, sin duda una de las más complejas de la historia política reciente del país, puede darse habida cuenta de tres órdenes de factores que, adviértase, no agotan la comprensión cabal de la materia. En primer lugar, el patrón de acumulación perseguido en la etapa inmediata anterior, que sólo se había implementado de modo parcial, generó la formación de un excedente en manos del sector privado de la economía, cuyo grado de concentración, en términos del ingreso si se quiere, había aumentado a todas luces: salarios reales de hecho constantes y aumentos de la productividad logrados en el llamado sector productivo estatal y transferidos al sector privado, son la fórmula de la incipiente concentración. Ésta dio lugar a modificaciones en el perfil de la demanda, que no se materializaba debido a la inexistencia de producción en el país o a la carencia de divisas, las cuales se dirigían, en primera instancia hacia la formación interna de capital. En segundo lugar, la redefinición de la división internacional del trabajo en curso, acelerada después del fin de la recuperación europea de postguerra, transformaba los términos de actuación del capital internacional en relación con las llamadas economías periféricas dependientes: ahora, la industrialización de las economías dependientes entraba en la división internacional del trabajo del mundo capitalista como una nueva forma de expansión de este sistema, elevándose del antiguo esquema de productores de materias primas contra productores de manufacturas, hacia productores de manufacturas de consumo contra productores de manufacturas de bienes de producción. En tercer lugar, pero según la expresión inglesa *last but not least*, la práctica populista había llevado a las clases populares a una especie de fetichización del Estado, de tal forma que la base popular de la alianza confería suficiente fuerza para continuar la política que podría denominarse "nacionalismo de Estado", mediante la cual las empresas estatales seguirían en su papel de promotores de la acumulación privada sin cuestionamientos clasistas provenientes de abajo.

El patrón de acumulación de capital impuesto en el nuevo ciclo se centraba, ahora, en una expansión sin precedentes del llamado Departamento III de la economía; en sí misma, la viabilidad de esa forma de expansión era, hasta cierto punto, asegurada previamente por la concentración del ingreso que se había gestado en el periodo anterior:

el análisis de la economía brasileña, que el grupo mixto BNDE-CEPAL hizo en 1954, apuntaba hacia la existencia de una demanda “reprimida” y se erigió en la base del Plan de Metas. Para muchos analistas de la historia de ese periodo, parece que el Plan de Metas fuese como “un rayo en un día de cielo azul”, cuando en realidad es en el referido documento del Grupo Mixto donde se debe buscar su *rationale*. Desde otro punto de vista, la existencia de un Departamento III en una economía como la brasileña, en que no se había agotado la gran reserva de mano de obra que el propio proceso de expansión generaba y donde, por tanto, las condiciones de excedente estructural de mano de obra, para hablar en términos de Arthur Lewis, contribuían a determinar una tendencia por lo menos constante para los salarios reales, indicaba el ya avanzado grado de concentración del ingreso y la ampliación de una clase especial de trabajo improductivo, cuya sustentación, además de ser el consumo de parte del excedente social producido por el sector privado, estaba asegurada también por la propia ampliación del papel del Estado en la economía.

Un patrón de acumulación de ese tipo tenía todas las condiciones de inviabilidad, si se observan las relaciones de proporcionalidad existentes entre el Departamento III en implantación y el Departamento I, de producción de bienes de producción, en aquel periodo. Históricamente, el Departamento I de la economía nacional —como el de cualquier otra economía dependiente— se sitúa fuera del circuito interno de acumulación, es decir, en el interior de las economías centrales; y en las economías dependientes son las exportaciones, sobre todo primarias, las que cumplen el papel de financiar las compras de bienes de producción. Ese tipo de relación, como es obvio, *exporta también el estímulo* a la producción de bienes de producción. El periodo de Vargas intentó internalizar parte del circuito de acumulación al crear el sector de bienes de producción intermedios, pretensión sólo esbozada y parcialmente cumplida. El patrón de acumulación del nuevo periodo, resumido muy bien en el lema “Cincuenta años en cinco”, aspiraba fundar de golpe el Departamento III. En esas condiciones, sólo había una manera de salvar las dificultades antepuestas por las relaciones de proporcionalidad entre un Departamento I apenas esbozado y cuantitativamente insuficiente y un Departamento III cuyas dimensiones sobrepasaban la capacidad de producción interna de aquel Departamento I: restablecer el tipo de relación centro-periferia ya descrito. Pero esto confrontaba nuevos obstáculos en la relativa rigidez de crecimiento de las exporta-

ciones primarias nacionales. La solución encontrada —que no corresponde ni con mucho a imposiciones automáticas, sino que revela claras opciones de política— fue recurrir al capital extranjero bajo la forma de inversión directa, de capital de riesgo. La famosa Instrucción 113, de la gestión de Gudin, proporcionó el modelo: inversiones directas sin cobertura cambiaria, recurso utilizado hasta el extremo por el gobierno de Kubitschek. De esta manera entró prácticamente todo el capital destinado a la industria automovilística, la construcción naval y otros sectores contemplados en el Plan de Metas, con lo que se solucionaba el problema del financiamiento externo de la acumulación del capital, durante un corto periodo.

Desde el punto de vista del financiamiento interno, la cuestión no presentaba grados de resolución tan simplificados o, mejor dicho, posibilidades de resolución incruenta, para usar un adjetivo. La súbita implantación del Departamento III necesitaba de cierto periodo de maduración, durante el cual la inelasticidad de los ingresos fiscales del Estado sería fundamental. Esto es, el Estado no podría, a corto plazo, captar parte del excedente que la producción del nuevo Departamento III propiciaría. Asimismo, la instauración —por lo menos parcial— del anterior programa referente al Departamento I asumía, en estas circunstancias, un carácter de extremada urgencia. Sin él, la solución del problema del abastecimiento de productos tales como el hierro y el acero, el petróleo y la química básica, exigía acudir de nuevo, a las importaciones, en una etapa de difícil crecimiento de las exportaciones. Esa exigencia, paralela al aumento del llamado capital social básico, esto es, infraestructura de caminos y energía, llevaría al Estado a utilizar plenamente su capacidad fiscal; sobrepasado ese punto, el único recurso pareció ser el financiamiento inflacionario. Recuérdese que el Estado, bajo la correlación de fuerzas populistas, se mostraba incapaz de poner en marcha una reforma fiscal que fundara su suficiencia en las nuevas y ampliadas condiciones de producción industrial.

La política económica del gobierno se expresaba en tres niveles: una política cambiaria inmovilista y liberal, en condiciones de extrema severidad de los ingresos cambiarios. La propia Ley de Tarifas surgida en el primer año del periodo era, en la práctica, una política de creación de mercados “cautivos” para las incipientes industrias al erigir una poderosa barrera proteccionista que contribuyó grandemente a la oligopolización de los nuevos sectores industriales y que, en menor grado, constituyó un mecanismo auxiliar de encarecimiento del precio de las

monedas extranjeras. La política fiscal, en extremo conservadora, congelaba de hecho la expansión de los ingresos del Estado, a la vez que la política monetaria y financiera, de insólita audacia, utilizaba el mecanismo inflacionario hasta límites insostenibles. Conviene no subestimar la herencia del periodo y la permanencia del perfil que surgió subsiguientemente, lo que conformó el patrón básico de crecimiento o de expansión de la economía nacional. En primer lugar, el patrón de acumulación basado ahora en el Departamento III tuvo como consecuencia inmedita, dada la forma como se estructuró, una atrofia relativa, pero muy pronunciada, del Departamento I; parte del Departamento I de la economía nacional volvió a residir en los países capitalistas centrales. *Las consecuencias de esa inversión de la tendencia del periodo inmediatamente anterior se hacen sentir sobre todo ahora. Esa inversión restauró —de ahí el sobrenombre de “Restauración” Kubitschek— un patrón de relaciones centro-periferia en un nivel más alto de la división internacional del trabajo del sistema capitalista instaurando, a su vez —y esto constituye su singularidad—, una crisis recurrente de la balanza de pagos que se expresa en la contradicción entre una industrialización volcada hacia el mercado interno pero financiada o controlada por el capital extranjero y la insuficiente generación de medios de pago internacionales para hacer volver a la circulación internacional de capitales la parte del excedente que pertenece al capital internacional.* En otras palabras, ese tipo de crisis es radicalmente distinta a la crisis tradicional de la balanza de pagos de las economías dependientes, pues el patrón agroexportador de las fases anteriores generaba, al producir la mercancía exportable, los medios de pago del capital internacional; *las crisis de ese patrón eran, en rigor, crisis de circulación internacional de mercancías. Hoy en día, bajo el nuevo patrón, las crisis son de circulación internacional del capital dinero.* Véase, bajo este aspecto, la funcionalidad de los mecanismos del Fondo Monetario Internacional para las crisis tradicionales, en que los créditos *stand-by* esperaban sólo la regularización del circulante internacional de mercancías para restaurar la capacidad solvente de las economías dependientes: ahora el Fondo Monetario Internacional es incapaz de financiar la solución del nuevo tipo de crisis, pues ésta se profundiza en la misma medida en que se expanden las producciones internas subordinadas a la circulación internacional de capitales; las llamadas empresas multinacionales asumen, así, el antiguo papel del Fondo Monetario Internacional.

En segundo lugar, *et pour cause*, el evidente predominio del Departamento III que preside la articulación intersectorial torna irreversible el proceso de control oligopolístico, imponiendo, por lo que hace a este examen, un patrón de relaciones interdepartamentales en el cual los aumentos de productividad casi en cualquier sector de la economía industrial son inevitablemente transferidos a los sectores líderes y a su hermano siamés, el Departamento I de las economías centrales. Tales son los casos que se dan entre las ramas que componen el conjunto de satélites de las ramas líderes —como, por ejemplo, la de autopartes dentro de la industria automovilística— y, dentro del propio Departamento I, en las de bienes intermedios de producción, de propiedad estatal en su casi totalidad que, por fuerza de la desproporcionalidad surgida en el momento de la deflación del nuevo ciclo de acumulación, es recreada/ampliada en el curso de la propia expansión, transfieren parte sustantiva de sus compras hacia el exterior.<sup>8</sup> Ese modelo de articulación, presidido oligopolísticamente por el conjunto de empresas multinacionales, se suma al nuevo tipo de crisis recurrente de la balanza de pagos, ya descrito, que se expresa en el incremento de la importación de bienes de producción, sean intermedios —caso del acero y de los metales no ferrosos—, bienes de capital en sentido estricto —como máquinas, equipos, generadores, turbinas. Esto constituyó el caso clásico del desequilibrio crónico de la balanza de pagos tratado por Furtado.<sup>9</sup>

Durante el periodo, la política de salarios siguió la tónica anterior, aunque tal vez se agravaron los aspectos negativos sobre el poder adquisitivo de los salarios, dada la menor participación de las fuerzas políticas respaldadas por los trabajadores en la composición del gobierno: en tanto en el periodo de Vargas esa participación llegaba hasta la propia presidencia de la República, en el periodo de Kubitschek esa participación se situaba al nivel de la vicepresidencia, con influencia apenas nominal sobre la política de salarios, ya que la *realpolitik* era trazada por las autoridades hacendarias y por el núcleo de quienes controlaban las inversiones del Plan de Metas. Los salarios reales crecieron a un ritmo insignificante en el periodo. Por otro lado, la productividad del trabajo

<sup>8</sup> La importación de bienes de capital no representa, *strictu sensu*, transferencia de productividad de las ramas de producción de bienes intermedios hacia el Departamento I de las economías centrales. Lo importante del caso es que el patrón de relaciones interdepartamentales determina una exportación de estímulos al Departamento I de las economías centrales, lo que implica la externalización del circuito de la reproducción.

<sup>9</sup> Celso Furtado, *Subdesarrollo o estagnación en América Latina*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1966.

en la economía en general, y especialmente en los nuevos sectores y ramas, experimentaba avances inusitados, ya por las nuevas condiciones tecnológicas implantadas, ya por la transferencia de los aumentos de productividad logrados por las empresas estatales, con lo que el diferencial productividad/salarios comenzó a ampliarse considerablemente, aumentando los márgenes de ganancia de los nuevos sectores y ramas lo que constituyó una importante fuente de acumulación potencial. La política monetaria y financiera, reflejo en gran parte del conservadurismo de la política fiscal, dio lugar a una espiral inflacionaria que no sólo contribuyó a abatir de modo sensible el poder adquisitivo de los salarios, sino que funcionó, por lo menos en los primeros años, como activo mecanismo adicional de acumulación, perdiendo eficacia sólo en los últimos años del periodo, cuando los niveles de inflación empezaron a impedir el cálculo económico privado; el signo monetario ya no servía, por tanto, como medio de preservación y reposición del capital dinero.

Las características centrales del patrón de acumulación fundado en un predominio del Departamento III y, además de eso, la forma como se financió la acumulación de capital, contribuyeron a moldear una de las más negativas fases de la economía brasileña de nuestros días: la extremada concentración del ingreso derivada de la forma de concentración del capital que el patrón de acumulación propició. Sin duda la estructuración oligopolística de los nuevos sectores y ramas, de la que son claros ejemplos la industria automovilística y la construcción naval, contribuiría de manera decisiva a los resultados posteriores. Esa oligopolización —impulsada a saltos en la productividad del trabajo, en presencia de salarios reales constantes cuando no declinantes en algunos sectores y, aún más, alimentada por la transferencia de productividad del trabajo de las empresas estatales— no podría dar sino la característica antes señalada; esperar lo contrario es lo que habría sido milagroso. La simple existencia de un Departamento III en una economía subdesarrollada ya es, en sí misma, señal de concentración del ingreso; las dimensiones de ese departamento en la economía brasileña (cuyo tamaño inicial fue ampliado en parte por los propios resultados de la concentración del ingreso que creó un mercado altamente selectivo) indican más que cualquier estudio de distribución del ingreso, el grado en extremo concentrado de la riqueza en la economía brasileña.

Vale la pena considerar también la radical transformación que se

inicia en el periodo, así como las funciones y el carácter del sector productivo estatal en la economía brasileña. La simple mención de que el proyecto de Usiminas, por ejemplo, se constituyese con base en una asociación entre el Estado y el capital japonés ya es indicativa del cambio: se esperaba para las empresas estatales seguridades lucrativas, condición sin la cual el capital extranjero ciertamente no participaría. Esa transformación sólo será explicitada y profundizada en el periodo posterior a 1964, por el cambio en la correlación de fuerzas políticas que fundan el nuevo régimen, pero aquélla está ya anunciada en la constitución de Usiminas. El proyecto de la Cosipa también se concierta bajo la misma expectativa, en una asociación entre el Estado y los grupos privados paulistas, sobre todo. Éstos, por su absoluta incapacidad de sustentar el proceso de acumulación de una empresa fabril de esas dimensiones, terminan por transferir completamente al Estado el control de la iniciativa.

La crisis del final del periodo, que a su vez da lugar a una recesión que seguirá hasta 1967, es una crisis muy compleja. En primer lugar las presidencias de Quadros y Goulart en verdad fueron prisioneras de la crisis que comenzó a detonar en el último año de la presidencia de Kubitschek; la política económica del gobierno Quadros, si es que puede situársele a ese nivel, ya sea por su cortísimo plazo o por el carácter browniano de que se revestía, sólo consigue confundir aún más el panorama: su llamada "verdad cambiaria" introdujo un elemento más en el ya perturbado clima, tornando erráticos los precios relativos entre los diversos sectores de la economía. Durante el periodo de Goulart se intenta una política económica vinculada más a la gestión de Santiago Dantas que al Plan Trienal de Furtado, cuyo esencia era preparar e implementar una recesión atenuada para corregir las ya elevadas presiones inflacionarias; ese carácter contradictorio de la política económica, de un lado buscaba restablecer las condiciones del cálculo económico y, por lo tanto, la continuidad del proceso de acumulación de capital y, de otro, incapaz de constreñir a las clases trabajadoras de donde obtenía su apoyo político, precipita a la quiebra toda la política económica, y no sólo a ella: también al régimen democrático. Mucho se ha dicho sobre la similitud entre el Plan Trienal de Furtado y el Plan de Acción del gobierno de Castello Branco, bajo la inspiración de Roberto Campos. Hay, sin duda, similitudes formales, lo que no se podría evitar, ya que el campo teórico de ambos es prácticamente el mismo (el estructuralismo de Furtado no es suficiente para instru-

mentar su plan de corto plazo); no obstante esa similitud, destaca una divergencia fundamental, en el trato dispensado al capital extranjero. Esa simple diferencia sería suficiente para tornar antagónicos a los dos planes, si se pudiese especular sobre los resultados de la aplicación del Plan Trienal.

Al final del periodo analizado, varios factores convergen para dar al mismo la dimensión que la historia hoy registra: el uso indiscriminado de una política monetaria y financiera irresponsable, iniciada en la presidencia de Kukitschek, y que reducía radicalmente el poder adquisitivo de los salarios, que dio origen (como natural reacción para restablecer al menos en forma parcial aquel poder) a una intensa movilización política y que ya no servía a los propósitos anteriores de financiar internamente la acumulación de capital o succionar y transferir ingreso de unos grupos hacia otros, con lo que también perdía su significado para las clases empresariales; una política fiscal conservadora, que no incrementaba los ingresos del Estado en la misma medida en que las modificaciones del aparato productivo lo permitían y contraria a la ampliación del gasto público para crear la infraestructura adecuada al nuevo patrón de acumulación; una política cambiaria sobre todo de capitales extranjeros, extremadamente liberal, que al principio cubría la escasez de divisas para financiar externamente la acumulación de capital a través del expediente de la Instrucción 113, pero cuyo efecto diferido, ya entonces presente, era crear una masa de beneficios para volver a la circulación internacional del capital-dinero sin los medios de pagos internacionales correspondientes: la Ley de Remisión de Beneficios, del fin del periodo y tardía reacción de esa política, encontraba ahora el obstáculo de los capitales extranjeros invertidos en el país, que deseaban una política de retorno también liberal. La crisis que se gesta y cuya resolución se analizará en seguida, no es de realización de la producción, aunque para algunas ramas industriales dependientes del consumo popular eso también ocurriese. En primer lugar, es ya una crisis de concentración generada por la contradicción entre un patrón acumulativo fundado en el Departamento III y las angostas bases internas del Departamento I y, en última instancia, una crisis de realización de excedentes internos que no pueden retornar a la circulación internacional del capital-dinero; es, en suma, una crisis generada por la enorme gravitación de las empresas de capital extranjero.

## EL "MILAGRO": AGONÍA Y ÉXTASIS

*La agonía creadora*

De 1962 a 1967 la economía brasileña experimenta la más prolongada recesión de su historia reciente y en el centro, en el auge de la crisis, el cambio de régimen. El Plan de Acción Económica del gobierno de Castello Branco, bajo la orientación de Roberto Campos, lleva la crisis a sus últimas consecuencias: practica una política de recesión calculada, cuyo sentido es sentar las bases institucionales para un proceso de concentración del capital que se venía dando caóticamente. No se cambia el patrón de acumulación, sustentado en la expansión del Departamento III; por el contrario, es en este nuevo periodo cuando ese predominio aparece en forma cabal. ¿Cómo resolver los problemas de financiamiento de la acumulación de capital, externa e internamente? ¿y cómo los problemas de pago internacional, que el patrón de acumulación recrea ampliamente en forma inusitada?

En lo interno, un viejo remedio, en desuso sólo en los manuales, es reactivado en amplia escala: la contención de los salarios, cuya posibilidad se da por el desmantelamiento de la coalición política anterior y por la intervención en los sindicatos, puestos bajo el control del gobierno. Que eso pueda extender la crisis del Departamento II de la economía no importa mucho: los intereses allí creados y en reproducción, aunque poderosos, no son los más importantes para el proyecto de la política económica y, en última instancia, los empresarios prefieren que se *vão os anéis, mas fiques os dedos*.\* Pero cuando aquélla abarca los sectores y ramas más importantes, entonces entra en escena un potente aditivo para la acumulación de capital. Asimismo, en las ramas y sectores del Departamento II, la contención de los salarios juega un papel fundamental en el proceso de concentración: las quiebras y los concordatos son el preludio de las fusiones, incorporaciones y aún de la exclusión del mercado de las empresas más débiles.

Los precios relativos internos son reajustados en su totalidad, en un intento por eliminar los déficit de las empresas estatales y aumentar los márgenes de remuneración del capital invertido en los servicios básicos; ese reajuste da lugar, sin duda, a presiones inflacionarias no despreciables, conocidas en la bibliografía especializada como "inflación correctiva", pero el grado de oligopolización alcanzado permite que no

\* Refrán que alude al hecho de que se salvan los dedos si bien se pierden los anillos.

se restrinja la rentabilidad de las empresas. Al mismo tiempo, una severa política crediticia interna estrangula a las empresas financieramente más débiles, llevando agua al molino de la concentración. Se asiste, por este proceso, a una expansión tipo "mancha de aceite": la eliminación de muchas empresas del mercado deja el espacio vacío a las restantes, y ese mercado adicional compensa lo que se pierde por fuerza del reajuste de los precios relativos, de las presiones inflacionarias y del corte a los salarios reales.

Una audaz reforma fiscal adecua los ingresos del Estado a la nueva cantidad y calidad de la estructura de producción, con el predominio de los sectores y ramas del Departamento III, al mismo tiempo que una política de incentivos y de créditos fiscales hace retornar parte del excedente captado por el Estado como capital gratuito hacia las empresas que, al lograr la hazaña de pagar los nuevos impuestos ampliados, los reciben de vuelta sin intereses y sin obligaciones de retorno. Esa forma extremadamente nueva de capital financiero general administrado por el Estado es característica de la fase monopolista del capitalismo en Brasil. Al mismo tiempo, y funcionando en calidad de capital financiero general que se convierte en presupuesto y garante del capital financiero privado, el Estado entra en el mercado de capitales a través de las Letras y de las Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional, ampliando de forma radical lo que ya se había enunciado en la gestión de Carvalho Pinto, de la presidencia de Goulart. Por el contrario, la formación de una acumulación financiera al estilo de la teorización de Hilferding (y que entre nosotros sustentó María da Conceição Tavares),<sup>10</sup> que partiera de los activos reales del sector privado y, como fracción específica de la plusvalía, activase la circulación del capital-dinero, en la práctica sigue los lineamientos de Ignacio Rangel,<sup>11</sup> el propio Rangel había sido, en su carácter de asesor de la gestión de Carvalho Pinto, el inspirador de la emisión de las primeras Letras del Tesoro Nacional. Contrariamente a una acumulación financiera privada, el Tesoro Nacional funciona como el capital financiero general, como condición del beneficio privado. Si se quiere entender profundamente el carácter real de la economía brasileña de hoy, las imbricaciones Estado-empresas en una etapa monopolista, esa innovación no puede siquiera ser menospreciada.

<sup>10</sup> ~~María da Conceição Tavares, // Da substituição de importação ao capitalismo financeiro, Lahar, Rio de Janeiro, 1973.~~

<sup>11</sup> ~~Ignacio Rangel, // A inflação brasileira. Tempo a Brasileiro, Rio de Janeiro, 1962.~~

El tratamiento dado a las empresas estatales profundiza la tendencia apenas esbozada en la asociación Estado-capital extranjero en la Usiminas. Concebidos al principio como mecanismos para combatir la inflación, tarifas y precios de servicios y bienes producidos por empresas estatales son liberados, para cortar la dependencia umbilical de los recursos del Estado y detener la hemorragia fiscal, inflacionaria. Mas esa disposición inicial se profundiza y se transforma en lo que realmente es: las empresas estatales son, ahora, parte del conjunto del capital productivo. Deben generar sus propios recursos y, por tanto, ser lucrativas. La posición monopolística de algunas empresas estatales y cuasimonopolística de otras, ubicadas en los lugares clave de la cadena de relaciones interindustriales, confiere enorme vitalidad a dichas empresas, las cuales, por necesidades mismas del propio proceso de expansión, tienen frente a sí enormes demandas a satisfacer: tal es una de las consecuencias del predominio del Departamento III en el proceso de acumulación; el Departamento I camina siempre atrás de la demanda en crecimiento. Eso convierte a las empresas estatales en un sólido bloque capitalista —no importa el apellido que se les dé— que genera y absorbe enormes masas de ganancia y que, en una etapa de fuerte concentración del capital, juega poderosamente en el tipo de concurrencia oligopolística instalado de entre el bloque estatal y las empresas extranjeras, desplazando a un segundo plano al bloque de las empresas de capital privado nacional. Ahora, en lugar de depender de los recursos fiscales, aquéllas concurren no sólo al mercado de productos, sino al de capitales, lo que agrava las condiciones del proceso de concentración y contribuye sobremanera a la elevación de los costos del capital dinero. Pero la conclusión que se impone y que interesa extraer se refiere al financiamiento interno de la formación de capital para ese importante sector del Departamento I, plenamente lograda gracias a la radical transformación operada en las funciones y en el carácter de las empresas del bloque productivo estatal. También es verdad que en la fase recesiva del ciclo, ese nuevo carácter y esas nuevas funciones van a desempeñar el papel decisivo en la lucha que se establece entre las tres principales formas de control de la propiedad del capital: el estatal, el extranjero y el privado nacional.

Por último, desde el punto de vista del financiamiento de la circulación de mercancías, que también desempeña un papel en el financiamiento de la acumulación de capital, es el sistema financiero especializado en títulos de corto plazo, —letras de cambio, certificados de

depósito, letras inmobiliarias— el que, al captar el excedente de ingresos sobre gastos de las clases medias para arriba, contribuye a agilizar el proceso de circulación de mercancías reforzando, hasta cierto punto, la propia magnitud del mercado para los bienes producidos por el Departamento III. No es cierto por tanto, como señalan algunas versiones, que ese sistema financiero haya contribuido a desconcentrar el ingreso en beneficio de los estratos de ingreso medio; su aliento es corto, se da apenas en la expansión del proceso de circulación de mercancías y, al sobrevenir las crisis, queda de manifiesto su limitación: al no crecer los ingresos de esos sectores, el sistema financiero basado en ellos se contrae de inmediato y sus activos en verdad expresan sólo un nivel de endeudamiento probablemente insolventable de las familias. De cualquier forma, dadas las características de corto plazo de los títulos con que opera, se puede afirmar que ese sector financiero no se articula directamente con el financiamiento del proceso de acumulación de capital.

El financiamiento externo de la expansión, en esa primera fase agónica del “milagro”, se dirige sobre todo a “limpiar” el terreno al proceso de concentración, que se da sobre todo en términos de empréstitos y no de capital de riesgo; se asigna un acuerdo de garantías para la inversión extranjera, pero sus resultados inmediatos son pobres. Entre tanto, entiéndase, el referido acuerdo no falla en sus propósitos, sino que se constituye en uno de los muchos requisitos institucionales forjados por el proceso que entonces se llamó de “modernización” de la economía nacional (prepara a ésta para la acción de las grandes corporaciones). Como resultado de la confianza que inspira el régimen al capital extranjero, de lo que la derogación de la Ley de Remesa de Beneficios de 1962 es la señal más conspicua, los empréstitos externos —cuyas negociaciones se arrastran desde 1962— son inmediatamente abiertos para saldar las deudas de importaciones y renegociar la deuda externa, que todavía no llegaba a los tres mil millones de dólares. Es decir, se trató de implementar un patrón de deuda externa cuyo significado profundo es crear medios de pago internacionales para realizar la remesa de ganancias, dividendos, regalías y derechos de asistencia técnica, cuyos incrementos son incompatibles con las disponibilidades de divisas del país. La imposibilidad de comprimir éstas, a la vez, tiene su raíz en el hecho de que la industrialización se vuelca hacia el mercado interno todavía más que la basada en el Departamento III, y que no crea automáticamente medios de pago externos.

Como corolario de esa doble determinación —la necesidad de crear medios de pago internacionales que faciliten las remesas o retornos de los capitales invertidos a la circulación internacional del capital dinero y la de preparar el terreno para el proceso de concentración del capital, por cuanto estrangulan a las empresas nacionales a través de las restricciones de crédito— se abre la posibilidad de entrada de capitales bajo la forma de empréstitos. Esto es, las más de las veces, apenas la apariencia para financiar el capital de giro de las empresas. Claro está que en estas condiciones, principalmente las empresas extranjeras con filiales en el país son las que utilizan ese mecanismo, dado que las empresas privadas de capital nacional no sólo no cuentan con relaciones externas suficientes para recurrir a él, sino que, por la fuerza misma de la recesión de la economía, no se presentan como “buenas”, en términos bancarios, para solicitar empréstitos en el mercado internacional.

Las demás medidas de política económica de esa primera fase agónica son peculiares de la preparación institucional de la economía para la acción de los oligopolios. Véase, por ejemplo, que desde el punto de vista del financiamiento de la acumulación de capital, las medidas implementadas no se proponen, en primera instancia, financiar propiamente porque la creación de medios de pago internos chocaría con las medidas anti-inflacionarias: a lo que tienden, antes de que todo, es a impulsar la acumulación y, por ende, el carácter de las relaciones empresa-Estado es redefinido de forma insospechada. Por ejemplo, el conjunto de medidas fiscales, consustanciadas en la revaluación de activos, la obsolescencia acelerada, y otras medidas del mismo tipo, no crean de inmediato medios de pago (ni podrían crearlos), ni amplían el patrimonio físico —; en eso residiría un milagro real!—, pero crean un crédito del Estado en relación a las empresas, en una primera instancia y, en el fondo, un crédito de las empresas junto al Estado; no se trata de una simple paradoja: véase la revaluación de activos que, al realizarse, instituye un derecho del Estado para cobrar impuestos sobre esa revaluación. Pronto son puestos a disposición de la empresa mecanismos que, en apariencia, tienden no a penalizar, pues aparecen como gracias del Estado, pero que se convierten en derechos de las empresas frente al Estado: frente a los bancos oficiales, que ahora prestan teniendo como base los nuevos activos; frente a las autoridades monetarias, para la realización de remesas de capital y de beneficios hacia el exterior, sustentadas en los nuevos activos; frente a las propias autoridades fiscales, pues las empresas que conviertan la revaluación en capital social

tienen derecho a la exención, total o parcial, de los impuestos sobre la propia revaluación, etcétera.

En síntesis, la fase agónica inicial es de preparación, porque a escala internacional no se está en presencia, aún, de una fase de exportación de capitales por parte de los países capitalistas más desarrollados, lo que dificulta sobremanera la implementación de las medidas de carácter interno y externo tomadas por la gestión de Campos y que van a desarrollar toda su potencialidad apenas en la fase de éxtasis del milagro, que le sigue y cuyo año de referencia es 1968.

### *El éxtasis*

La fase ascendente del ciclo no se explica sólo por la importación de capitales, de la que la deuda externa es la expansión: ésta es la condición necesaria, pero no suficiente. En verdad, la economía retoma la fase ascendente en el tercer año de la gestión de Campos, cuando acusa tasas positivas de crecimiento. Pero también es verdad que la economía no sobrepasaría la tasa histórica de crecimiento, en torno al 5 o 6% de incremento anual, si —y eso sí es importante— no se crean los medios de pago internacionales que dan a las grandes corporaciones la capacidad de realizar internacionalmente la fracción del excedente interno que debería volver a la circulación internacional del dinero. Se hace un esfuerzo desesperado de exportaciones, exitoso sin duda, pero que por las propias condiciones de reproducción ampliada y de expansión reforzada por la propia expansión, se muestra insuficiente; entonces, se apela a la expansión de la deuda externa, cuya función es precisamente financiar el retorno a la circulación del capital de la fracción de excedente de propiedad de las empresas internacionales y, sólo secundariamente, financiar la propia acumulación de capital. Nótese que, en la composición de la deuda externa brasileña, la parte que cabe a los empréstitos en moneda es preponderante: poco importa que, internamente, los dólares que ingresan se cambien por cruzeiros para otros fines. Asimismo, en este caso, los límites son muy claros; quien intenta utilizar la Operación 63, por ejemplo, como medio para financiar la acumulación de capital, se encuentra con el problema irresoluble de compatibilizar los plazos de maduración de las inversiones con el crecimiento de la relación cruzeiros-dólares, de la que las mini-devaluaciones son la expresión.

*El recurso a la deuda externa soluciona, en esa etapa, la contradic-*

*ción señalada entre un proceso de expansión de realización interna controlado por propiedad externa, y aún más, entre aquel proceso y la exportación de estímulos para los Departamentos I de las economías capitalistas centrales.* Ése es el principal cambio en la fase de éxtasis relativo al financiamiento. En lo interno, todos los mecanismos de financiamiento de la acumulación son mantenidos y reforzados: los fondos de ahorro forzoso que, además del FGTS se expresan bajo las siglas PIS y PASEP, se dirigen hacia el financiamiento interno del proceso de formación de capital, fondos que son asignados por la intermediación del gran banco nacional de financiamiento a largo plazo, el BNDE y sus fondos auxiliares FINAME, FIPEME y ahora las empresas EMBRAMEC, IBRASA, FIBASE. Constituyendo éstas, en verdad, la estructura de financiamiento de un nuevo patrón de acumulación emergente.

Así, fundada en el conjunto de premisas y factores institucionalizados en el periodo de recesión hasta 1967, y viabilizada por la solución de la deuda externa, la expansión de la economía nacional se dispara y alcanza un nuevo promedio alrededor del 8 a 9% anual en un periodo de 7 años, 1968-1974. Ese porcentaje resulta inalcanzable sin la conjunción de las dos fuerzas, de eso no cabe duda. Los sectores y ramas del Departamento III, bajo cuyo égida se desenvuelve la acumulación, tienen tasas de crecimiento muy significativas. Bajo cualquier aspecto —producción física, excedente, consumo, demanda— el crecimiento de la industria automovilística, por ejemplo (ella misma guía del Departamento III) alcanza tasas excepcionales que dejan perplejos a los teóricos de la “estrechez del mercado” de las economías subdesarrolladas.

Sin embargo, la propia trayectoria de la expansión del Departamento III crea y acentúa potentes desproporciones que constituyen ahora el perfil de la expansión de la economía nacional. En primer lugar, la expansión del Departamento III, señal ya de concentración del ingreso, lleva esa concentración a un punto en que la expansión del Departamento II de la economía —el de la producción de bienes de consumo no durables— pasa a depender, de nuevo, de la exportación y a descansar, por lo menos hipotéticamente, en la exportación de productos agropecuarios. Esto significa que esa expansión del Departamento III frena fuertemente el crecimiento de los salarios reales de los trabajadores; asimismo, los salarios de los trabajadores, y en particular de los obreros de ese sector, que concentra la mano de obra más calificada del país, no hacen sino acompañar al ritmo de crecimiento de los precios sin que haya ninguna ganancia real. Esto debería alertar sobre las

características de un proceso de expansión encabezado por el Departamento III: no es aleatoria la correlación entre expansión del Departamento III y contención de los salarios reales; antes bien, es estructural; es una simbiosis de fondo.

CUADRO 2. *Evolución del salario medio real en la industria automotriz (1966-1974)*

Año base: 1966 = 100

| Año  | Índices del salario real medio |
|------|--------------------------------|
| 1966 | 100                            |
| 1967 | 99.0                           |
| 1968 | 101.5                          |
| 1969 | 103.1                          |
| 1970 | 111.9                          |
| 1971 | 106.0                          |
| 1972 | 116.8                          |
| 1973 | 112.9                          |
| 1974 | 100.3                          |

FUENTE: HIDROBRASILEIRA, *Estados de desenvolvimiento industrial*, relatoría sobre la industria automotriz, p. 66 (coordinación de María Angélica Trávolo).

En segundo lugar, la desproporción a que da lugar ese tipo de expansión en las relaciones entre los Departamentos III y I puede amenazar la propia continuidad de la expansión de la economía a escala global. La cuestión, sin embargo, no reside en el estancamiento de esa producción: al contrario, el producto real del sector de bienes de capital prácticamente se triplica entre 1968 y 1975. Mas, si se verifica que la expansión de las importaciones de bienes de capital crece mucho más que la producción interna, se puede concluir en la inadecuación a largo plazo —que en plazos más cortos tiende a dramatizarse, como ahora— de un patrón de acumulación que mantiene al Departamento III en la vanguardia de la expansión. Ese efecto será realzado más adelante, cuando se aborden las relaciones externas. Las importaciones de bienes de capital se sitúan, en 1975, en cerca de 4 mil millones de dólares y, ahora, su reducción no sólo es difícil sino inoportuna. El efecto de la desproporcionalidad generada es más dramático sobre el sector de bienes de producción intermedios: la carencia de acero, metales no ferrosos, química y petroquímica, llega a límites en

los que la autosuficiencia además de complicada es improbable. Y, en la lucha por las fuentes de financiamiento de la acumulación, el sector productor de bienes intermedios de producción se encuentra en desventaja; véase el atraso del programa siderúrgico y de los programas de las ramas química y petroquímica.

CUADRO 3. *Participación de las importaciones en la oferta de bienes de capital (1965-1975)*

| Años | %     |
|------|-------|
| 1965 | 19.83 |
| 1966 | 23.01 |
| 1967 | 27.17 |
| 1968 | 29.24 |
| 1969 | 30.39 |
| 1970 | 32.01 |
| 1971 | 35.22 |
| 1972 | 36.67 |
| 1973 | 32.62 |
| 1974 | 36.31 |
| 1975 | 37.47 |

FUENTE: Notas estimadas con base en el Censo Industrial de 1970; CIEF (importaciones efectivas de 1971 a 1974); y R. Bonelli y P. Malan, en lo que se refiere a los índices del *quantum*, de los precios de la producción interna y las importaciones de 1965 a 1970 y 1975 R. Bonelli y P. Malan: "Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento*, agosto, 1976).

Como ya se apuntó, las relaciones externas de la economía nacional son radicalmente modificadas. La expansión basada en el Departamento III, bajo control foráneo, recrea la tradicional crisis de la balanza de pagos en lo que respecta a la cuenta de transacciones de mercancías. En efecto, se da una presión creciente para la importación de bienes de capital y bienes intermedios de producción y se propicia un nuevo tipo de crisis en la cuenta de servicios, la que se manifiesta en una presión de remesa de beneficios, dividendos, derechos de asistencia técnica, intereses por préstamos (las más de las veces, sólo aparentes). Ese nuevo tipo de crisis es contradictorio con el hecho de que la realización de la producción es sobre todo interna. La solución encontrada en el periodo es la expansión de la deuda externa como forma de financiar las crecientes remesas. El peso de la deuda externa, que actualmente se haya cercano al 25% del Producto Interno Bruto, pue-

de dar lugar a una presión sobre la capacidad global de acumulación de la economía, induciendo a una crisis cuyo origen tiene lugar en la reexternalización del Departamento I y en las diferentes formas que toma la fracción exportada del excedente: el excesivo peso de los servicios de la deuda externa, a los cuales deben sumarse las demás formas de remesa y repatriamiento de capital extranjero, puede llegar, y ciertamente ya lo hizo, a niveles que comprometen la capacidad de acumular.

La transformación radical operada en el conjunto de las empresas productivas del Estado cobra, hoy, sus derechos. En una etapa recesiva, el hecho de que las empresas del Estado también deban generar ganancias, profundiza esa fase, pues los dispendios del Estado a través de sus empresas ya no tienen la función de jugar en el mercado con una masa de recursos, preferentemente bajo la forma de no-capital, que alimenta al sector privado y que, en manos de éste, se transforma en capital. En una etapa crítica, el hecho de que las empresas del Estado continuaran produciendo bienes y servicios no lucrativos desempeñó un papel sobresaliente en más de una fase de la economía nacional. Ahora *no es permitida*, por las propias reglas del juego, esa transferencia hacia el sector privado vía las empresas del Estado, y éstas tienen, del mismo modo que las del sector privado, como primera meta, salir ellas mismas del atolladero de la crisis.

El patrón de relaciones con el Estado no puede ser minimizado en el análisis de la evolución reciente de la economía nacional y, en consecuencia, de la presente crisis. No sólo por el tipo de relación con las empresas del Estado: su presencia *como competidores capitalistas* transforma cualquier crisis de la economía, hoy crisis del Estado *también*, lo que evidentemente no sólo sustrae fuerza y eficacia de cualquier política anticíclica, sino da al cuadro político un elemento de inestabilidad estructural y casi permanente. El carácter peculiar de la crisis fiscal del Estado brasileño, en momentos de una crisis recesiva —lo que es casi una redundancia, vista la enorme gravitación de la inversión del Estado en la formación bruta de capital—, está doblemente determinado: en primer lugar, por el papel de sus empresas en el proceso de acumulación y, en segundo, por el hecho de que el Tesoro Nacional se convirtió en el presupuesto general de todas las producciones particulares. *Cualquier cambio fiscal afecta grave y profundamente al conjunto de la economía*. Véase la paradoja que se produce en el mercado financiero: es sabido que éste se sustenta básicamente en

las transacciones como las ORTN y las LTN en el *open market* y por el destacado papel de liderazgo —*las blue chips*— de las acciones de las empresas estatales en el precario mercado de acciones. Cualquier alteración en las primeras como, por ejemplo, separarlas de la corrección monetaria —una medida que se impone, día a día—, puede conducir a una grave conmoción en el mercado financiero; cualquier disminución de la rentabilidad de las empresas estatales, lo que es natural en un periodo crítico, colocará el mercado de acciones en un nivel tan bajo de credibilidad, que su recuperación requerirá años. De ahí que la política gradualista (que en este caso prolonga la crisis), menos que una opción teórica, es una imposición de la impotencia del Estado para reencauzar su propia política fiscal, de inversiones, financiera.

Bajo el aspecto del financiamiento interno de la acumulación de capital, no obstante el enorme crecimiento de la economía nacional, no se consigue crear mecanismos de financiamiento a largo plazo que no se sean de carácter *compulsivo*, utilizando al Estado como colector de esos fondos, cuestión que no está divorciada por entero, como puede parecer, del propio carácter del Estado y del régimen político del país. El enorme crecimiento de la productividad y del excedente no da lugar a los llamados ahorros que, provenientes de la ganancia, pudiesen fundar un sistema de financiamiento a largo plazo. Esta falla se debe sobre todo a la propia preponderancia del Departamento III en el proceso de acumulación y al hecho de que esa preponderancia es del capital foráneo. En primer lugar, el predominio del Departamento III torna absolutamente necesario encauzar los ahorros principalmente de las clases más favorecidas para financiar la circulación interna de mercancías originarias del propio Departamento III; en segundo lugar, el predominio del capital foráneo lleva a las empresas a la exportación del excedente; en tercer lugar, las relaciones asimétricas entre un Departamento III básicamente controlado por el capital extranjero, y un Departamento I, en el que la propiedad estatal y de capital nacional son marcadas, hace que el financiamiento a largo plazo para la acumulación de capital se configure como un problema sólo para el capital estatal y el nacional privado. El capital extranjero se provee, en principio, de las fuentes internas, pero en el límite puede recurrir al mercado internacional. Y más importante que los demás argumentos, la desproporcionalidad entre los Departamentos III y I, y las diferencias básicas desde el punto de vista del control del capital que los mar-

can, da lugar a que la enorme masa de excedentes del Departamento III no tenga en absoluto interés en el financiamiento interno de la acumulación de capital y, por lo tanto, en la internalización del circuito de reproducción, pues eso significaría competir con sus propias matrices.<sup>12</sup>

CUADRO 4. *Relación entre los índices de salario real medio (costo del factor) y productividad en la industria automotriz (1966/1974)*

Año base: 1966=100

| Año  | Índice de salario/Índice de productividad |
|------|---|
| 1966 | 1.000                                     |
| 1967 | 0.924                                     |
| 1968 | 0.852                                     |
| 1969 | 0.829                                     |
| 1970 | 0.793                                     |
| 1971 | 0.728                                     |
| 1972 | 0.748                                     |
| 1973 | 0.786                                     |
| 1974 | 0.690                                     |

FUENTE: HIDROBRASILEIRA, *op. cit.*, p. 68.

La convergencia de factores originados en las características básicas del proceso de acumulación bajo la égida del Departamento III lleva, *last but not least*, a una forma peculiar de inflación de costos de difícil contención. Esa inflación de costos no se origina en el comportamiento de los salarios sino, en primer lugar, en el papel crucial de las empresas del Estado: la crisis del petróleo mostró la incompatibilidad, en la crisis, de las normas de control de capital, pues los precios subsidiados de PETROBRAS en la primera fase de la crisis llevaban a la quiebra a la empresa estatal; el mismo argumento vale para las otras empresas del Estado, situadas en puntos clave de las relaciones interindus-

<sup>12</sup> El problema no se sitúa solamente en las diferencias a nivel del control del capital, sino también en la propia debilidad de las relaciones entre el Departamento III y el sector de bienes de capital. Ése —y en particular el rubro de la producción sobre pedido— no sólo se articula, básicamente, con el sector productivo estatal, como parte preponderante de la demanda de bienes de capital (en su mayor parte de producción en serie) ejercida por el Departamento III, sino que ha sido sistemáticamente dirigida al exterior.

triales. En segundo lugar, la inflación de costos proviene del papel conductor que el Departamento III juega en el proceso de expansión: la turbulencia generada en los precios relativos a los insumos básicos no puede ser absorbida por aumentos de productividad, puesto que la economía se encuentra en plena capacidad de operación, casi sin capacidad ociosa. Y cualquier aumento de la productividad en ese momento necesita de enormes inversiones, bloqueadas ahora por la propia crisis cambiaria. En tercer lugar, la crisis cambiaria provoca entre las empresas extranjeras del Departamento III un aumento de precios más rápido que las devaluaciones cambiarias, so pena de pérdida de ganancias reales. Por el papel clave que tiene en la estructura de la demanda de bienes e insumos y en la composición de la canasta de consumo de las clases más acomodadas, ese comportamiento de las empresas del Departamento III lleva a una inflación de difícil control, pues ahora se requiere eliminar beneficios. En cuarto lugar, la convergencia de las demás causas, y la necesidad de sostener los precios, conduce a una competencia por los recursos financieros que no es más que *especulación*, dado que los volúmenes físicos están varados en varias e importantes ramas del Departamento III. Disminuyendo la velocidad de concentración de la renta, cuyo origen debe ser buscado en las razones arriba descritas, emerge el fantasma de la saturación del mercado, que no es sino el reflejo de la desaceleración de la acumulación real. Esa inflación de costos (que, en última instancia, es una inflación de beneficios) es específica, pues, a la forma preponderante del Departamento III en la acumulación de capital, a las formas de financiamiento y a la cualidad del control foráneo de su capital, y su reflejo más profundo, apunta la caída de las tasas de ganancia específicas o sectoriales y globales; en lo inmediato, la estructuración oligopólica de las principales ramas resiste esa tendencia transfiriendo hacia los precios los costos crecientes, pero en el plazo breve —en el presente momento— ese mecanismo pierde eficacia por su incidencia sobre la propia rentabilidad de las empresas.

#### LAS PERSPECTIVAS AGÓNICAS

El patrón de acumulación basado en el predominio del Departamento III entra en agonía, no por agotamiento del mercado u otras razones similares, sino bloqueado por la intensidad de los requerimientos del Departamento I que la propia expansión estimuló. Y ese agotamiento

se da principalmente por la contradicción entre la industrialización volcada hacia el mercado interno y el control externo de la propiedad del capital del Departamento III, que requiere el continuo y creciente retorno de la fracción de los beneficios a la circulación internacional del capital.

Se abre, sin duda, un nuevo ciclo en la expansión de la economía nacional, cuyo liderazgo sólo muy remotamente no corresponderá al Departamento I; esa remota posibilidad, en tanto, se inscribe en el espectro de las opciones de resolución del estrangulamiento básico de las cuentas externas, como es propiciar simultáneamente los medios de pago internacionales para hacer retornar a la circulación internacional del capital los beneficios de las empresas extranjeras y financiar el componente externo de la acumulación de capital. Y solamente existiría en la medida en que fuese posible activar el Departamento II, sobre todo los bienes de producción agropecuarios, para, de cierto modo, volcarse al patrón vigente en las primeras décadas de la industrialización, que perdura hasta la década de los años cincuenta.

Es muy difícil que el Departamento II pueda llevar a buen término esa tarea, por las magnitudes de que se reviste; sería preciso encontrar productos agropecuarios del tipo de la soya, y exportarlos en valores equivalentes a unas tres veces la exportación actual. Frente a esa remota posibilidad, es claro que las opciones más viables se fundan en una expansión del Departamento I. Aquí, entre tanto, se abren dos vertientes: la primera, la de la sustitución de importación de bienes de capital en sentido estricto y, en sentido amplio, incluyendo bienes intermedios, como el propio acero, aluminio, todos los metales no ferrosos, química y petroquímica. Esa sustitución tendría los mismos efectos de la anterior sustitución de importación de bienes durables de consumo, esto es, economizándose divisas para utilizarlas sobre todo en la cobertura de las remesas y del servicio de la deuda externa. Es evidente que, en primera instancia, también esa sustitución requiere la continuidad de la importación de bienes de capital, lo que, de inmediato, choca contra las exiguas disponibilidades actuales y del futuro a corto plazo. La segunda vertiente reposa en una "sustitución" de exportaciones, entendida de forma dinámica, esto es, agregar a la pauta de exportaciones algunos productos oriundos del Departamento I, principalmente bienes intermedios; aquí se persigue un doble efecto: sustituir importaciones y al mismo tiempo "sustituir" exportaciones. La magnitud de los proyectos está siendo negociada en el área de la exportación de hierro, alu-

minio, producción de cobre, estaño, níquel, química básica (sosa y barrilla) y fertilizantes (fosfato, potasio), y el mismo petróleo (ver contratos de riesgo) se orienta a conseguir los dos resultados al mismo tiempo. Y el hecho más importante es que, por detrás de esos grandes proyectos, se encuentran las principales empresas estatales del país en asociación con el capital extranjero, lo que aumenta, en mucho, las posibilidades de concreción de esa vertiente.

Las dos vertientes arriba expuestas, basadas en el predominio del Departamento I en el proceso de acumulación, tendrán efectos distintos sobre la producción propiamente dicha de bienes de capital. La primera es claramente una estrategia de internalización, hasta donde puede llegarse, del circuito de acumulación de capital, cuyos efectos sobre las dimensiones de producción de bienes de capital serán no sólo duraderos, sino definitivos, al conferirle una proporción adecuada al proceso de formación de capital a escala global. La segunda es una estrategia que puede amortiguar y diferir la implantación definitiva de la producción de bienes de capital en la economía nacional, por el hecho de que generará, si se desenvuelve en la magnitud en que se piensa en los proyectos, los recursos en divisas necesarios para la importación de bienes de capital en sentido estricto y para el retorno de la fracción de beneficios de las empresas extranjeras a la circulación internacional de capital.

Cualquiera de las soluciones, entre tanto, requiere la respuesta a dos cuestiones para apreciar su viabilidad: la primera, cómo se financiará externa e internamente el proceso de acumulación, y la segunda, en estricta correlación con la primera, quién controlará la propiedad de los capitales invertidos. Queda bastante claro, por la experiencia del ciclo que finaliza, de predominio del Departamento III de propiedad extranjera, que cualquier avance en la acumulación de capital que se dé reiterando y/o ampliando ese control producirá, por lo menos, el efecto "bola de nieve", esto es, profundizará la contradicción entre el avance de la industrialización y el problema de los medios internacionales de pago, a no ser que la producción emergente del Departamento I cree, al exportarse, esos medios de pago. Esa opción es más compatible con la expansión del subsector productor de bienes intermedios del Departamento I, cuyo proyecto, por su magnitud, revela la intención explícita de exportación. Pero esa opción confronta el hecho de que requeriría de inmediato un sustancial incremento de la importación de bienes de capital en sentido estricto, y al mismo tiempo, a largo plazo,

amortiguaría los impulsos del crecimiento interno de esa misma producción.

La expansión del subsector de producción de bienes de capital del Departamento I tiene a su favor la propia expansión, completando el circuito interno de acumulación de capital, que requiere inicialmente un substancial aumento de la importación de bienes de capital, pero su ecuación final solamente se esclarecerá con la respuesta a la pregunta: ¿de quién será el control de ese subsector? Si es de los capitales extranjeros, entonces, el efecto “bola de nieve” debe estar no solamente en las expectativas, como ciertamente ocurrirá, agravando, para el futuro, el problema de los medios de pago internacionales; si es de capitales nacionales, privados o públicos, en efecto esa opción será la de mejores efectos a largo plazo, por la autosuficiencia que puede conferir al proceso de acumulación interno y con las disponibilidades futuras por los medios de pago internacionales, pues no habría ganancias a remitir, aunque hubiesen intereses, derechos de asistencia técnica, etcétera.

Difícilmente, sin embargo, se pueden alinear opciones “puras”; el propio capital extranjero en el momento y en el futuro previsible, se lanza a la lucha por la participación en cualquiera de las soluciones y vertientes apuntadas: pretende asociarse al capital estatal en la producción de bienes intermedios de producción y aspira a ampliar su participación en la producción interna de bienes de capital y, aún más, puede, por medio de las exportaciones del propio Departamento III que controla en su mayor parte, crear los medios de pago internacionales para remitir sus propias ganancias: véanse los programas BEFIEX, por ejemplo. Resta la frontera agrícola, en el Departamento II, donde se asiste a una creciente embestida de capitales extranjeros en la exportación de nuevos productos agropecuarios. De otro lado, en una etapa de creciente internacionalización del capital, difícilmente se puede pensar en la contención de su avance sobre la economía nacional. Así, la respuesta completa a la cuestión requiere dar respuesta, a su vez, al problema del financiamiento del proceso de acumulación de capital. *En el límite*, la contradicción entre industrialización volcada hacia el mercado interno e internacionalización del capital requiere de la solución del problema de la convertibilidad de las monedas, en lo que se refiere al cruzeiro; estamos lejos de esa etapa, si acaso llega a ser alcanzada. Se requiere que el cruzeiro, en su caso, pueda llegar a ser una de las formas del capital dinero internacional; en eso consiste, en parte, la estrategia de integración en bloques regionales.

Más modestamente, la cuestión se ubica de inmediato en el plano del financiamiento del proceso de acumulación de capital. En el ciclo que se abre, en que el predominio del Departamento III cederá su lugar al del Departamento I, el proceso de acumulación no puede prescindir de la importación de bienes de capital, mas su financiamiento podrá ser diferenciado; o bien se recurre a una solución del tipo de la Instrucción 113, para inversiones extranjeras sin cobertura cambiaria, o la importación de bienes de capital tendrá que hacerse aumentando la deuda externa. El financiamiento interno de la acumulación de capital deberá, forzosamente, si se pretende una solución duradera, incorporar en su flujo la creciente productividad del sistema y los también crecientes excedentes de las empresas, tanto del Departamento III como del propio Departamento I; en buena medida la solución externa dependerá de la implementación del financiamiento interno, pues si los vínculos internos entre los Departamentos III y I —y éste, intrasectorialmente— aumentaran, disminuirán las necesidades de financiamiento externo, sin contradecir por ello el carácter de internacionalización de capital. Aquí, de nuevo se ubica el problema de la propiedad del capital; tanto es posible que la propiedad sea de nacionales, del Estado o privada, como de extranjeros; falta por resolver la efectividad de los vínculos mediante los cuales la utilización de los excedentes en la formación de los fondos de financiamiento interno de la formación de capital pasan a ser vitales para la realización de la producción; solamente en esta medida se podrá compatibilizar el incremento del Departamento I con el proceso de internacionalización del capital, del cual el país no estará ausente, ciertamente. Esto es, en la medida en que el capital-dinero en cruzeiros represente una condición para la producción de cualquiera de los tres Departamentos, se puede disminuir relativamente las necesidades de medios de pago internacionales y compatibilizar modestos crecimientos de las exportaciones con un intenso crecimiento interno.

Desde el punto de vista de las políticas económicas en gestación, éstas se abren virtualmente hacia las dos opciones, de incremento de la producción de bienes intermedios de consumo interno y para la exportación, y de incremento de la producción de bienes de capital, en lo que se está llamando sustitución de importaciones. Y revelan, por tanto, que el polo dinámico del proceso de acumulación residirá, en esa etapa, en el Departamento I. Es evidente que ninguna de las opciones se impondrá de forma "pura" siendo perfectamente previsible una combinación de ambas. Sin embargo, quizá más importante que esa conclusión, importa

verificar qué políticas de financiamiento externas e internas se implementarán, pues de ellas depende, en buena medida, que se pueda salvar el obstáculo que hoy representa el peso que la deuda externa tiene en el proceso de acumulación a escala más general. Se impone, pues, como absolutamente necesario que el proceso de financiamiento interno de la acumulación de capital incorpore de forma creciente los puntos adicionales de productividad del Departamento III en los vínculos entre éste y el Departamento I, y en este último, intrasectorialmente, se fundan no sólo en una perspectiva de demanda, que de hecho existe, sino en una concreción del proceso de reposición del capital, en que la forma *cruzeiro* sea preponderante. Para ello, sería necesario hacer modificaciones en la política cambiaria, tomando, ahora, los bienes de capital externos más caros en relación con los nacionales, una política de mercado de capitales que captase los excedentes del Departamento III y los encauzase hacia el financiamiento del Departamento I y, sin duda, una relativa desaceleración del crecimiento del propio Departamento III, por la simple razón de que la continuidad del crecimiento a las tasas históricas del periodo anterior puede conducir en breve a un nuevo bloqueo, si se generaran masas de beneficios que busquen retornar a la circulación internacional del capital. Un bloqueo de ese tipo, si las medidas de política interna no reorientaran de modo decisivo la existencia de recursos internos reales y financieros, puede llevar la economía nacional a niveles de vulnerabilidad creciente, en la medida en que se restablezca un patrón cíclico de acumulación basado en la circulación internacional de mercancías, pues sólo en presencia de excedentes en cuenta corriente de la balanza comercial sería posible continuar la importación de los bienes de capital necesarios para la expansión.