

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

SUMARIO

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijck.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

Economía política del Estado desarrollista en Brasil

*José Luis Fiori**

Estudiar la economía política de la crisis del Estado y su papel en la trayectoria del desarrollo latinoamericano, además de ser una tarea política urgente, puede ser también una contribución al debate histórico y teórico sobre el desarrollo industrial de los capitalismo tardíos.

La tesis central del artículo es que el Estado desarrollista brasileño fue predominantemente autoritario. Pero, al no ser suficientemente fuerte, terminó de hecho prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que este mismo Estado intentó formar a lo largo de su desarrollo. Por esta razón, no pudo deshacerse de su rigidez proteccionista, o de su carácter excluyente, y tampoco pudo impedir la falencia de su pieza clave: el sector público. Esta falencia fue generada por una estrategia pasiva de financiación mediante endeudamiento y de intentos marcadamente inflacionarios de compatibilizar intereses sociales.

El artículo considera las diversas dimensiones del pacto desarrollista, incluidas las relaciones del Estado con el capital privado, los trabajadores, las oligarquías regionales y la ciudadanía urbana. A continuación examina los diversos ciclos y crisis experimentados por el Estado desarrollista y termina considerando algunas incógnitas de la situación actual.

* Cientista político, profesor del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro y del Instituto de Medicina Social de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

Si de dos individuos que observan de lejos una figura uno dice que es un hombre y el otro que es un caballo, antes de suponer que ambos no saben distinguir un hombre de un caballo, es lícito pensar que hayan visto un centauro (y entonces podría afirmarse que ambos se equivocaron, pues los centauros no existen).

NORBERTO BOBBIO, *O futuro da democracia*

Introducción

La defensa del papel del Estado en el desarrollo de las economías capitalistas tardías no resulta novedosa, pero tampoco son originales los argumentos ideológicos que hoy animan el discurso neoliberal sobre la "despolitización de los mercados" en los países centrales y periféricos. En último término, el mercantilismo y el librecambismo, así como las tesis nacionalistas y liberales, se contraponen y se suceden en la historia capitalista con una recurrencia que recuerda a veces la antigua idea griega de la circularidad inmóvil.

En los años cincuenta, tanto en América Latina como en los capitalismo avanzados el desarrollismo doblegó las resistencias liberales y consolidó un consenso análogo en fuerza y extensión al keynesianismo europeo. La propuesta de crear una economía nacional industrializada e independiente impulsada por una acción inteligente del Estado, concitó el apoyo circunstancial de muy diversos sectores del espectro político: desde el nacionalismo conservador hasta el antiimperialismo de izquierda, pasando por la adhesión tímida —pero activa— de los liberales. Estos últimos, tal como en otros lugares, se mantuvieron teóricamente a la defensiva durante todo este tiempo, pese a haber participado en la gran mayoría de los gobiernos "desarrollistas" de corte democrático o autoritario.

En ese sentido, puede decirse que la supremacía "estatodesarrollista" en América Latina fue contrapartida de la hegemonía "keynesiana" en Europa. Y esta supremacía se construyó casi íntegramente sobre la base analítica y conceptual aportada por el pensamiento y el proyecto económico cepalinos, de forma que sus ideas centrales terminaron por ocupar un espacio decisivo en las luchas políticas que rodearon las transformaciones económicas y sociales que experimentó el continente en las últimas cuatro décadas.

Muy pronto, sin embargo, ya en los años cincuenta y sesenta, los observadores más lúcidos e imparciales de la realidad latinoamericana se percataron de que la estrategia desarrollista de in-

dustrialización sólo era viable en algunos países. De modo que a mediados de la década de 1970, cuando la crisis internacional afectó a América Latina sólo era posible hablar de la vigencia del proyecto de industrialización de inspiración cepalina en Brasil y en México. A fines de los años ochenta sólo Brasil no había abandonado del todo el ideario desarrollista, pese a estar completamente paralizado por el endeudamiento externo y la falencia económica y política del Estado, falencia que se traduce en una prolongada situación de ingobernabilidad acompañada por una lenta y compleja transición democrática.

Es en este contexto que a comienzos de los años noventa las ideas que desde los años setenta dominaron el pensamiento económico y político de los países centrales, alcanzan en Brasil un éxito rápido entre las élites políticas e intelectuales. Con una década de atraso, el neoliberalismo instrumentaliza hoy una ofensiva ideológica inédita contra el Estado brasileño, considerado como el principal responsable de la estancación y de la pérdida económica de los años ochenta.

Como ocurre periódicamente, una nueva hegemonía ideológica consigue barrer temporalmente el conocimiento adquirido, sustituyendo la historia y la teoría por la pura y simple ideología capaz de volver a convencer súbitamente a intelectuales y políticos de que sólo el mercado guarda el secreto del éxito económico y de la felicidad universal. Como siempre, resulta difícil en ese momento de euforia ideológica pensar con objetividad y analizar con espíritu crítico. De modo que en poco tiempo las tesis de los desarrollistas pasaron teórica e ideológicamente a la defensiva y su supervivencia actual obedece mucho más al poder silencioso de resistencia de los intereses que se constituyeron a su sombra que a la fuerza de sus argumentos. Su repentina fragilidad no deja de sorprender a los más desapercibidos, pero ésta fue más bien una consecuencia inevitable de las incoherencias y contradicciones de los desarrollistas que de las virtudes u originalidad de los nuevos argumentos liberales.

En verdad el problema no es sencillo y no existen causas o responsabilidades unilaterales, incluso porque por definición la separación clásica entre Estado y economía o sociedad civil se adecúa con dificultad a la realidad de los países

de desarrollo tardío y periférico. Y todo el quid del asunto reside en comprender estas relaciones y cómo ellas explican el éxito y el fracaso simultáneos del Estado desarrollista brasileño.

Privilegiar el atajo de las generalidades ideológicas implica desconocer que el proyecto desarrollista fue sustentado en Brasil por una sólida coalición política conservadora que contó siempre con el apoyo de los partidarios del liberalismo económico. Asimismo, se desconocería el hecho de que antes de la crisis de los años ochenta el desarrollismo alcanzó un éxito extraordinario en su *desideratum* industrializador. Y con esto se consigue desviar la atención teórica y política de que la crisis final no sólo recorrió entrópicamente el mismo camino del éxito, sino que acabó por afectar paradójicamente a su propio demiurgo, en un movimiento cuya complejidad objetiva impide distinguir entre causas y efectos.

Nuestra tesis central al respecto es que el Estado desarrollista brasileño fue predominantemente autoritario. Pero, al no ser suficientemente fuerte, terminó de hecho prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que intentó establecer durante estas décadas. Por esta razón no pudo deshacerse de su rigidez proteccionista, ni de su carácter socialmente excluyente, y tampoco pudo impedir la falencia de su pieza clave —el sector público— generada por una estrategia pasiva de financiamiento con endeudamiento y compatibilización inflacionaria de intereses.

De forma que tras cuarenta años de vigencia del consenso estatodesarrollista se olvidaron, en el entrevero de la lucha política espoleada por la profundidad de la crisis económica, todas las lecciones de la historia sobre el atraso, las periferias e incluso el papel estratégico de los Estados, cuyo ejemplo más reciente se halla en las experiencias de ajuste al nuevo orden económico y político internacional por parte de los países de Asia oriental.

Por ello, estructurar una economía política de la crisis del Estado y de su papel en la trayectoria del desarrollismo latinoamericano no es sólo una tarea política urgente, sino que puede ser también una contribución al debate histórico y teórico más amplio sobre el desarrollo industrial de los capitalismo tardíos y periféricos.

I

Las dimensiones del pacto desarrollista

Parece haber un consenso en cuanto al papel que desempeñó el Estado como aglutinador del proceso de acumulación industrial en Brasil.

Fue él el que determinó siempre el nivel de integración y las posibilidades de expansión que podía alcanzar el capital internacional, así como las áreas de expansión para el capital nacional privado, de forma que la apertura de nuevas fronteras de acumulación pasó siempre por su mediación. (Coutinho y Belluzzo, 1982, pp. 22-23).

Por otra parte, ni la envergadura ni las funciones desempeñadas por el sector público dan una idea de la especificidad del papel del Estado en la industrialización brasileña. Tampoco el autoritarismo de su sistema político durante el "ciclo desarrollista" es capaz de explicar por sí solo la forma de organización, la fuerza y la fragilidad simultáneas de las burocracias públicas frente a los intereses privados. En este sentido, la crisis de los años ochenta tuvo un carácter didáctico al poner de manifiesto los verdaderos aspectos y dimensiones que constituyeron la especificidad del "estilo de desarrollo" brasileño. En realidad, aspectos y dimensiones de un pacto social, económico y político que, a nuestro juicio, estuvo en vigor durante toda la trayectoria desarrollista, potenciando simultánea y contradictoriamente las fuerzas propulsoras del crecimiento económico y sus disfunciones responsables de la entropía financiera y política que terminó por paralizar en los años ochenta a su propio *condotiero*, el Estado.

Por cierto que al afirmar que esa crisis puso en evidencia los rasgos críticos que siempre estuvieron presentes en este pacto, no estamos desconociendo las profundas transformaciones estructurales producidas por la industrialización y sus obvias consecuencias sociales. Sería absurdo no percibir que la transformación material de la base productiva provocó, sobre todo a partir de los años cincuenta, radicales modificaciones demográficas y sociológicas, culturales y políticas, que generaron, entre otras cosas, nuevos patrones de comportamiento y grupos distintos de intereses.

En este período se expandió y se cerró la frontera agrícola, se crearon nuevos y poderosos complejos agroexportadores y agroindustriales y, simultáneamente, se deshizo y fragmentó la pequeña propiedad tradicional liberando o expulsando poblaciones forzadas a una migración interna descontrolada, con lo cual se modificó el panorama socioeconómico y cultural de nuestra mano de obra. Se oligopolizaron e internacionalizaron nuevos sectores productivos, estableciendo o expandiendo los complejos metalmeccánicos y petroquímicos promotores del surgimiento de una "moderna" clase obrera. Con el crecimiento del sector público de la economía crecieron las ciudades, las masas marginales y las clases medias vinculadas o no a una burocracia estatal en expansión.

En este mismo período, el aparato institucional del Estado se amplió y se volvió más complejo, pero hubo también tres cambios de régimen político, dos de sistema de gobierno, además de dos grandes reformas administrativas y otras tantas del sistema financiero público, varias modificaciones del sistema tributario, y por lo menos tres cambios de la institucionalidad del sistema público de previsión social.

Sin embargo, sería una ceguera analítica no percibir también que ciertos fenómenos persistieron o reaparecieron reiteradamente a través del tiempo: por ejemplo, en el campo económico, la cuestión de la estructura de la tenencia de la tierra, así como las crisis fiscales y cambiarias agravadas por dificultades crónicas de naturaleza financiera; en el ámbito sociológico, las diversas formas de manifestación del autoritarismo imperante en las relaciones sociales de producción; y, por último, en el terreno político, la tensión permanente entre los poderes locales y las centralizaciones autoritarias, y entre el populismo civil y el intervencionismo militar.

Esta combinación heterodoxa y explosiva de transformaciones y permanencias parecen indicar que Brasil tuvo incuestionablemente una industrialización tardía distinta de las de la segunda mitad del siglo XIX estudiadas por Gershenkron, o de las que Johnson (1983) y Amsden (1989),

entre otros, identificaron en las experiencias asiáticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En lenguaje metafórico, podemos decir que este pacto desarrollista de naturaleza conservadora se organizó en torno a algunos temas fundamentales: el de las relaciones político-económicas del Estado con los capitales privados y con el trabajo; y el de las relaciones de poder del Estado con las oligarquías regionales y con las "ciudadanías urbanas".

1. *El Estado y el capital privado*

Lo primero es que se reafirma una regla muy antigua y que permanecerá inmutable: la intangibilidad de la estructura de tenencia de la tierra. Este aspecto forma parte del acuerdo que vetó en Brasil cualquier tipo de reforma agraria y entronizó la protección de los intereses del capital agromercantil como condición del pacto industrializador.

Desde el punto de vista jerárquico, sólo pudieron definirse con posterioridad las normas que rigieron las relaciones entre el Estado y el capital industrial nacional y extranjero, conforme a lo que algunos denominaron "capitalismo asociado" (Cardoso, 1975); pero en todo caso esto fue muy anterior a la aceleración industrial de los años cincuenta y coincidió en la década de 1920 con la primera ola de instalación de las filiales extranjeras vinculadas con este sector (Lessa y Dain, 1982). En esa época se establece el verdadero pacto constitucional del "tripode" industrial brasileño (Evans, 1981), fundado en dos cláusulas básicas y que tuvo en el Estado a su gran aval y gestor.

La primera dispuso como reservas para los capitales nacionales las órbitas de primordial interés para el Estado, como frentes de valorización. La segunda estableció una reglamentación en cuanto a la repartición horizontal de las utilidades, según la cual la rentabilidad de las órbitas controladas por el capital nacional no sería jamás inferior a la de la órbita industrial, entonces bajo control extranjero (Lessa y Dain, 1982, pp. 221 y 222).

Este acuerdo, descrito por Lessa y Dain, se amplió con el avance de la industrialización a medida que los capitales nacionales ingresaban también a la órbita industrial. Pero en esencia conservó su dinamismo hasta los años ochenta,

y produjo algunos efectos permanentes de orden estructural e institucional sintetizados en la forma que asumieron el financiamiento y la expansión de la productividad industrial y en la manera en que se organizaron la protección y el arbitraje ofrecidos por el Estado.

Así, y en primer lugar, la fragilidad y la dispersión del capital nacional, junto con la protección dada a un sistema bancario privado atrofiado, transfirieron al crédito público la tarea de financiar los grandes proyectos de inversión indispensables para la industrialización. Pero al mismo tiempo la postura antiestatal y la heterogeneidad de los intereses empresariales impidieron sistemáticamente toda tentativa por parte del sector público de realizar una centralización financiera más dinámica. En consecuencia, cabe afirmar que en Brasil las instituciones públicas sólo desempeñaron una función financiera pasiva, es decir, la de aportar capitales bajo diversas formas, incluso como crédito subsidiado, pero no participaron como sujeto del proceso de monopolización del capital (Tavares, 1978, p. 42).

Así, la industrialización terminó por financiarse recurriendo a la inflación o al endeudamiento público interno y externo, formas igualmente precarias de sustentación de un proceso de crecimiento que algunos llegaron a pensar que debería ser autosustentado. De tal manera que en Brasil el Estado no pudo articular jamás financieramente, como por ejemplo en Francia, Japón o la República de Corea, la estrategia de industrialización. El veto político e ideológico de su sostén conservador lo colocó en una función pasiva y asentada sobre bases extremadamente frágiles, como quedaría demostrado después cuando escasearon los recursos internacionales y ya no era posible seguir recurriendo a la inflación o al endeudamiento interno para apoyar el proceso de acumulación industrial.

En segundo lugar, como resultado directo de lo que se denominó la "santa alianza", el capital internacional asumió y mantuvo una posición industrial hegemónica, pero el capital nacional consiguió en todo momento mantener utilidades que sobrepasaron sistemáticamente las oportunidades de valorización de sus órbitas (Lessa y Dain, p. 225). Entretanto, esta convivencia, en un mismo mercado, de capitales dotados de productividad y competitividad distintas, sólo fue posible gracias a una especie de protección

estatal continua que impidió el proceso inevitable de centralización y preservó políticamente los patrones "pervertidos" de valorización de ciertos segmentos del capital.

En tercer lugar, el congelamiento político inevitable de este proteccionismo, que Fajnzylber (1983) catalogó de "frívolo", redundó en la falta de una estrategia empresarial más agresiva de desarrollo tecnológico orientada a aumentar la productividad y la competitividad de los capitales nacionales, lo que evidentemente acabó por afectar globalmente la productividad y la competitividad de la economía brasileña.

En cuarto lugar, estas opciones o vetos estratégicos terminaron por propiciar una especie de centralización imperfecta, algo así como el bloqueo político-estructural a la centralización del capital (Lessa y Dain, p. 223). Este bloqueo provocó un proceso de monopolización sectorial que no estuvo acompañado de la centralización del capital o la conglomeración empresarial, factores indispensables para multiplicar las energías del sector privado en los capitalismo tardíos. De forma que si el Estado brasileño no fue capaz de hacer uso de su poder para articular en forma orgánica el proceso de industrialización, tampoco se dio la articulación privada de alguna especie de "capital financiero".

Otro efecto, producido directamente por las reglas políticas del pacto fundacional del desarrollismo brasileño, fue la mantención y reproducción ampliada de una heterogeneidad estructural (Pinto, 1965), que se reconstituyó en niveles cada vez más complejos y distantes de todo lo que aún pudiera considerarse propio del viejo "dualismo" del que tanto se habló en los años cincuenta. Se trata de una heterogeneidad "moderna" protegida políticamente, que se instaló y expandió en todas las regiones y segmentos de la economía.

Otra consecuencia importante se dio en el plano de la organización institucional de la protección y del poder de arbitraje del Estado. El poder de veto de los diversos bloques de interés regional o sectorial, reconocido por el pacto original y reconfirmado gracias a su contribución financiera o electoral a la reproducción política del orden dominante, terminó por sedimentar en grupos que se apropiaron literalmente de los centros de decisión estatal encargados de proteger sus mercados cautivos. Este fenómeno cercenó seriamente la autonomía de las burocracias

económicas, autonomía tan indispensable para el éxito de la industrialización del Asia oriental, como lo fue para la reconstrucción de Francia en la posguerra. Hubo pues poca autonomía burocrática frente a los capitales nacionales y menor aún frente a los capitales extranjeros, cuya independencia financiera y comercial fue una pieza incuestionable del capitalismo asociado brasileño.

Así, el Estado fue obligado a adecuar en torno a cada proyecto suyo los intereses específicos y variables de las empresas de cada segmento del capital. Pero como ninguno de los intereses o bloques de intereses fue capaz de imponerse viabilizando el objetivo establecido por el Estado, éste se vio acosado por una ola de peticiones contradictorias que no pudo conciliar y atender (Cardoso de Mello y Belluzzo, 1982, p. 157).

Esta inestabilidad y tensión permanentes no sólo disminuyeron los márgenes de libertad y de iniciativa estratégica autónoma por parte del Estado, sino que le impidieron reiteradamente reconsiderar posiciones a fin de rescindir protecciones o estabilizar la moneda. Por el contrario, en todas las crisis cíclicas que acompañaron la expansión industrial brasileña, los socios del gran pacto original vetaron terminantemente las políticas ortodoxas de estabilización, y al Estado no le quedó otra salida que "huir hacia adelante" (Fiori, 1984), y buscar nuevas formas de endeudamiento capaces de volver a impulsar el crecimiento económico de corto plazo, a costa de su propia y creciente fragilidad fiscal.

Este proceso no hizo sino aumentar y profundizar en cada nueva crisis la batalla entre los diversos segmentos del capital por el control de la capacidad de arbitrio monetario y jurídico del Estado dando lugar a una lucha interminable y, como corolario, a una inestabilidad financiera y jurídico-político crónicas (Fiori, 1984, pp. 207-208). No cabe duda de que esta lucha fue la gran responsable de la disolución de las "perspectivas futuras constantes", que son indispensables para los sectores más modernos de la economía.

En este sentido, la inflación tuvo siempre una dimensión muy política en la medida en que fue un elemento esencial en la compatibilización de los diversos intereses confederados, los verdaderos responsables del rumbo inestable y volátil de la política macroeconómica desarrollista. Así, si bien una economía cerrada y con una moneda

aislada internacionalmente —pese a su gran dependencia de los circuitos internacionales de capitales— permitió que el Estado brasileño dirigiera con relativa elasticidad las políticas monetaria y cambiaria, subordinándolas simultáneamente a los intereses asociados y a su *desideratum* industrializador, esa mayor libertad impidió también la realización de las reformas que podrían haber apuntado a escenarios macroeconómicos más estables.

Esta última opción se eludió siempre para evitar que pudieran chocar los diversos intereses económicos involucrados en el pacto y comprometidos con la estrategia de industrialización. También en este caso se adoptó finalmente la solución de huir hacia adelante por medio de la transferencia de costos y responsabilidades, hasta que en la crisis de los años ochenta esta estrategia dejó de ser viable, a la vez que cesó el recurso a la estabilización.

2. El Estado y los trabajadores

Respecto a este capítulo del pacto desarrollista conviene recordar que la esclavitud, como forma dominante en la organización del trabajo productivo y avalada por el régimen monárquico (1822-1889), sólo se abolió en Brasil en 1888. Además, la corriente migratoria europea que vino a sustituir el trabajo esclavo fue estimulada decididamente por el Estado, lo que convierte al mercado laboral en un espacio pionero de la intervención y regulación estatal. Excedería al ámbito de este trabajo recordar, igualmente, la forma policial en que los gobiernos de la Vieja República (1889-1930) enfrentaron la cuestión laboral. Aunque las primeras iniciativas legislativas de tipo previsional se remontan a 1923, la regla básica que organizó la relación entre el Estado, los capitales privados y la fuerza laboral fue la represión, sustituida o complementada intermitentemente por varias formas de cooptación populista, sobre todo de los trabajadores urbanos. Este sistema de relación triangular entre el Estado, los capitales privados y los trabajadores asalariados se mantuvo prácticamente inalterado, a pesar de las profundas transformaciones producidas por el proceso de industrialización. Por lo tanto, también en este caso las reglas básicas que organizaron las relaciones laborales durante el "ciclo desarrollista" se definieron, experimenta-

ron y consagraron mucho antes que la industria se transformara en la estrella del desarrollo capitalista brasileño.

Ya hemos comentado la naturaleza corporativa y autoritaria de la legislación laboral, sindical y salarial que adoptó el Estado brasileño a partir del Estado Nuevo (1937-1945). Y es esta misma legislación que seguirá vigente casi intacta durante el período democrático entre 1945 y 1964, e incluso durante el régimen militar que se extendió hasta 1985. Durante todo este tiempo incumbió al Estado la gestión coercitiva de los salarios, ejercida en la fase democrática a través de la definición del valor de preferencia del "salario mínimo", o del establecimiento de los salarios del sector público, y durante la mayor parte del régimen militar mediante una fórmula oficial de cálculo correctivo del valor de la totalidad de los salarios del sector privado. Puede afirmarse entonces que una regla básica del pacto conservador fue la politización y estatización de los conflictos por la distribución del ingreso.

Pero ésta fue sólo la fórmula de sustentación —forzosa pero necesaria— de las reglas que normaron la participación de los trabajadores en el pacto desarrollista. No sólo se definió la participación permanente —y no arbitral— del Estado en las relaciones laborales, restringiendo o reprimiendo la actividad sindical, sino que se optó por una industrialización con "salarios bajos" (Medeiros, 1992), con una utilización amplia y rotativa de una mano de obra cuya calificación no se consideró jamás un elemento importante del desarrollo de la competitividad microeconómica. Fue una opción por una especie de taylorismo sin fordismo.

La defensa de esta estrategia salarial la asumieron explícitamente las asociaciones empresariales brasileñas. Partiendo de la constatación de la gran heterogeneidad productiva y regional de la economía brasileña (asumida por tanto, una vez más, como un dato inmutable) los empresarios proponían que el salario medio real permaneciera constante o creciera menos que el producto por habitante. En esta estrategia en que se racionalizaba la necesidad de un crecimiento con salarios bajos, se suponía que la expansión de la masa salarial debería darse por la única vía del desplazamiento de la población activa del campo hacia las grandes áreas urbanas (Medeiros, 1992, p. 228). Fue un *desideratum* asumido ampliamente

por el régimen militar a partir de 1964, cuando además de adoptarse esta política salarial se extinguió la estabilidad en el empleo.

En este sentido, es extremadamente sugerente observar la dinámica socioeconómica que desembocó en las crisis políticas de los años sesenta y ochenta, pues sin que pueda afirmarse en rigor que fueron precedidas por un fenómeno de reducción de los márgenes de utilidad, resulta significativo que estallaran con posterioridad a expansiones salariales importantes. A los mejoramientos salariales siguieron aceleraciones inflacionarias vinculadas a las crisis fiscales y financieras inmediatas del Estado, durante las cuales se entabló una dura lucha por la distribución del ingreso con miras a preservar el poder de compra ya conseguido. De hecho, esa lucha sindical defensiva fue definida en ambas ocasiones por las clases dominantes como un pretexto, desde el punto de vista económico, para acelerar los precios, haciéndola aparecer como un factor político decisivo en la alteración del orden político institucional.

De este modo, no hay por qué asombrarse de que el tránsito de la economía brasileña hacia un estilo de crecimiento impulsado por el consumo masivo se haya transformado en un espejismo, sobrepasado siempre por el movimiento económico de "huida hacia adelante" capitaneado por nuestras élites políticas, militares y tecnocráticas. Por un lado, tuvimos una crisis que acabó en golpe de estado y, por otro, una crisis que desembocó en una transición democrática acompañada de un proceso crónico de hiperinflación contenida. Pese a las libertades políticas y al movimiento sindical, el resultado fue un nuevo apriete salarial, mayor aún que el ocurrido en los años sesenta.

La consecuencia estructural de esta opción política definida en el pacto conservador de sustentación del Estado desarrollista, no fue sólo una enorme dispersión salarial y segmentación de los mercados laborales, sino también la formación de un cuadro de desigualdades sociales, individuales y regionales que hoy alcanzan niveles sin precedentes en el mundo capitalista. Así, en 1980 la participación en el ingreso del quintil más alto de la población llegó a ser 27.7 veces mayor que la del quintil más bajo de ella. Esta desigualdad aumentó por la impotencia del Estado para hacer frente a los intereses vinculados

a la estructura de tenencia de la tierra y a la monopolización del espacio urbano, donde la acumulación de capital dentro de los marcos de una expansión metropolitana desenfrenada, terminó por relegar a una parte importante de la población a un estado de marginalidad casi absoluto en cuanto al acceso a los servicios sociales básicos.

Las desigualdades sociales adquirieron tal calibre que durante la crisis económica de los años ochenta, pese al retorno de la democratización, no resultó viable apelar a una política solidaria de ajuste y estabilización basada en la concertación social. Otra vez, a comienzos de los años noventa y por caminos extremadamente perversos, los salarios aparecen como responsables del proceso hiperinflacionario, y los trabajadores son llamados a sustentar una política de ajuste y estabilización que los sanciona —en forma irónica, si no fuese trágica— como responsables de una inflación que acompañó todo el transcurso de la industrialización brasileña, sustentada permanentemente en una política de salarios bajos.

3. *El Estado y las oligarquías regionales*

Como en varios otros países latinoamericanos, en Brasil las relaciones entre el poder central y el caudillismo local constituyeron desde la independencia (1822) un elemento clave en la organización y estabilización del Estado. Pero a diferencia de los demás países de esta región, en el caso brasileño la extensión territorial, la falta de comunicaciones y la segmentación de la actividad productiva orientada predominantemente hacia los mercados externos, permitieron que los propietarios de la tierra construyeran oligarquías de poder regional extremadamente sólidas. Oligarquías de tal manera fuertes y autónomas que puede decirse que fue sólo el interés común frente a las presiones externas favorables a poner término a la esclavitud el elemento que explica los lazos de dependencia y "solidaridad" mutua que sustentaron la unidad de las instituciones políticas nacionales, pese a las distancias y diferencias. A ello obedece que la abolición de la esclavitud en 1888 desembocara en la proclamación inmediata de la república en 1889, y replanteara en forma novedosa y desafiante el problema del equilibrio geopolítico del poder entre las distintas oligarquías regionales.

Durante la vieja república, también llamada

república oligárquica (1889-1930), regida por una constitución aprobada en 1891 de corte rigurosamente liberal, esta cuestión del equilibrio se resolvió a través de un acuerdo informal conocido como "política de gobernadores". Se reconocía la autonomía jurídica y fiscal de los estados subnacionales y no se cuestionaba el poder de las fracciones oligárquicas emanado de victorias electorales a nivel local. A su vez —o en retribución— las oligarquías regionales apoyaban un Estado central no intervencionista y reconocían su jerarquía implícita entre los diversos estados determinada por su poder económico relativo y, por lo tanto, por sus complejos agromercantiles exportadores. En lugar de la esclavitud, el interés común básico e implícito en este nuevo acuerdo fue el de la intangibilidad de la estructura de tenencia de la tierra sobre la que se sustentaba el propio poder de las oligarquías en condominio.

La revolución de 1930 fue sobre todo un cuestionamiento armado de las reglas político-electorales en que se sustentó la "política de gobernadores"; pero la dictadura del Estado Nuevo fue más allá y propuso explícitamente como condición de modernidad la mengua del poder de las oligarquías regionales.

En este sentido, el Estado desarrollista nació contra el condominio oligárquico y a favor de una centralización del poder considerada indispensable para la unificación y organización de la sociedad y economía brasileñas. Sin embargo, como este planteamiento jamás habría contado con el poder, las condiciones, o incluso la disposición de modificar las relaciones de propiedad de la tierra, la propuesta centralizante del Estado desarrollista terminó por atenuarse, desgastarse o incluso pervertirse debido a una relación de permanente tensión —y cooptación— entre la voluntad central y el poder político de los innumerables y heterogéneos intereses regionales.

Este fenómeno se dio ya en el Estado Nuevo, pero se manifestó con mucha mayor intensidad durante el régimen democrático (1945-1964) y se mantuvo dinámico todavía, lo que podría parecer paradójico, durante el régimen militar, pese a la política de concentración fiscal y de mengua del poder político de los gobernadores estatales. Durante todo este tiempo, las sucesivas modificaciones del sistema electoral de representación proporcional hicieron que las zonas de

mayor 'atraso' político del país estuvieran siempre sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional. Este hecho permitió neutralizar el peso del voto (moderno), predominantemente urbano, y conducir al conflicto que Furtado (1979) percibió en la raíz de la crisis que desembocó en el golpe militar de 1964. Es decir, aquel entre la voluntad innovadora de las figuras presidenciales elegidas por voto universal y la resistencia conservadora del Congreso controlado por una representación hipertrofiada de los bolsones de atraso político y fuerte control oligárquico.

Con el avance del proceso de industrialización y urbanización el poder de las oligarquías agrarias de la región centro-sur (más industrializada) se redujo velozmente, pero quedó incólume en todo el norte y nordeste del país, lugares donde se mantuvieron intactos enormes contingentes poblacionales y electorales ligados en general a los sectores productivos más atrasados de la economía brasileña.

Por cierto que con la industrialización las relaciones entre el atraso y la modernidad se volvieron más complejas, apartándose de un simple modelo dualista. La idea de la "heterogeneidad estructural" apunta precisamente a esta nueva configuración, donde los bolsones de atraso político y económico se distribuyen por todas las regiones y sectores de actividades. No cabe duda, sin embargo, que desde el punto de vista estrictamente político y electoral se mantiene una cierta superposición que ha permitido la existencia hasta hoy de regiones del país donde predominan las viejas oligarquías apoyadas en relaciones políticas de tipo personal, fundadas en el favor o en la dependencia económica: durante todo el ciclo desarrollista estas oligarquías que controlaron la economía y el poder político en estas regiones más atrasadas, obtuvieron posiciones y favores del Estado central gracias precisamente a su gran poder de movilización electoral, indispensable para la reproducción política del orden conservador.

Incluso durante el régimen militar fue imposible deshacerse de estos apoyos y de la presencia consiguiente de los intereses oligárquicos en las estructuras y los centros de decisión partidarios de la modernidad industrial. De forma que esta regla de convivencia y mutua dependencia entre "modernidad" y "atraso" habría sido la dimensión básica del pacto desarrollista,

constituyéndose en la verdadera esencia de lo que Weffort (1978) llamó Estado de compromiso. Compromiso causante del debilitamiento de la voluntad modernizante de las elites tecnoburocráticas y militares ligadas a la administración central del Estado.

4. *El Estado y la "ciudadanía urbana"*

Ya se mencionaron los datos que indican la velocidad e intensidad que asumió el proceso de urbanización brasileño a partir de los años cincuenta. Este proceso provocó la expansión y renovación acelerada de la población asalariada y el surgimiento de grandes metrópolis donde se concentraron poblaciones completamente marginalizadas de los mercados de trabajo ligados más directamente al crecimiento industrial (Quijano, 1974). También este proceso causó el desequilibrio del panorama geoelectoral vigente hasta los años cincuenta.

Si bien durante la Vieja República los impedimentos legales para acceder a la ciudadanía política fueron tan estrictos que nunca permitieron una participación de más de 3% de la población en las elecciones presidenciales, durante el Estado Nuevo pasaron a ser absolutos y emanaron del carácter dictatorial del régimen político. Pero con la promulgación de la Constitución de 1946, a pesar de que ella restringe la participación electoral de los analfabetos, se abrió un espacio para el ejercicio de una nueva y más amplia ciudadanía política que fue siendo ocupado a partir de entonces por las masas que migraban hacia los grandes centros urbanos, uniéndose a la clase trabajadora, a las clases medias, o incluso a los bolsones de marginalidad.

Desde entonces, el peso electoral de esta nueva ciudadanía creció a grandes zancadas y amenazó rápidamente la fuerza electoral de las regiones más atrasadas y todavía predominantemente agrícolas. Frente a este nuevo desafío las viejas estructuras de participación primitivamente oligárquicas se mostraron inadecuadas como canales de incorporación, pero a pesar de ello fueron lo bastante fuertes para imponerse al sistema político creado a partir de 1945, e impedir sistemáticamente el fortalecimiento de partidos políticos nacionales e ideológicos.

De esta manera rápidamente se configuró, en los términos empleados por R. Dahl (1971),

un cuadro de incompatibilidad entre el volumen y la expansión de los nuevos ciudadanos urbanos, y la escasa institucionalización y competencia que admitían las antiguas reglas del pacto intraoligárquico, traspasadas a las estructuras políticas del Estado desarrollista.

La respuesta conservadora a este nuevo desafío tuvo varios matices, pero presentó un denominador común constante: el autoritarismo, ya fuese explícito como en los años treinta y después de los años sesenta, o bajo las formas de la cooptación y del populismo, las que impidieron en los años democráticos la consolidación de instituciones representativas sólidas y eficaces.

En realidad, el pacto conservador que sustentó el Estado desarrollista brasileño no incluyó la participación democrática en ninguna de sus formas y jamás patrocinó, por consiguiente, la institucionalización de estructuras que pudieran dar cuenta de las presiones mediante la ampliación de la ciudadanía política y social.

Así, cuando se vio obligado a convivir con la democracia, el Estado no logró impedir la aparición o controlar la difusión del populismo como única forma posible de movilización electoral de las poblaciones urbanas. Y sólo logró responder al desafío que planteaba echando mano de la propia maquinaria estatal como instrumento de movilización y cooptación clientelista de apoyos, que tuvieron como contrapartida, entre otras cosas, la erosión de las jerarquías y de la eficiencia de las burocracias públicas, en particular de aquellas dedicadas a la promoción y protección social de la población.

El rechazo del pacto conservador a la idea de la participación política fue tan radical que, incluso durante los largos períodos autoritarios, las élites políticas e incluso el Estado jamás propusieron algún tipo de movilización popular como forma de sustentación y fortalecimiento de su proyecto de modernización conservadora.

Esta opción tuvo consecuencias notables. En primer lugar, en la forma en que buscaron legitimarse los diversos gobiernos y regímenes identificados con el ideario desarrollista, es decir, por la vía del desempeño y de la eficiencia.

En segundo lugar, en la forma que asumió el discurso del Estado y de las élites políticas. Al contrario de lo que viera Gershenkron, en el caso brasileño el eclecticismo fue la nota dominante y las ideas se embrollaron en forma rigurosa-

mente inconsistente y desmovilizadora. Por ende, el componente nacionalista del desarrollo brasileño no contó jamás con la adhesión popular masiva y ni siquiera con el apoyo del empresariado, y terminó por transformarse en la bandera de la "seguridad nacional", de resonancia exclusivamente militar, mientras que su componente estatista tuvo una base casi exclusivamente tecnoburocrática. Sin embargo, ambos componentes convivieron casi siempre amistosamente con un rabioso discurso "liberalista" sustentado por la gran mayoría del empresariado, que tuvo la "competencia" de saber usufructuar del Estado mientras lo atacaba ideológicamente.

El análisis sucinto de los cuatro capítulos o temas básicos del compromiso conservador que sustentó la estrategia industrializadora en Brasil, permite extraer algunas conclusiones a propósito de la naturaleza del Estado desarrollista de más éxito en América Latina.

Si bien las manifestaciones más visibles de su debilidad se dieron en los planos fiscal y financiero, sus raíces últimas fueron políticas y resultaron en última instancia de los límites impuestos por los intereses confederados a la autonomía decisoria del propio Estado. Este expandió su organización y extendió su presencia productiva o reguladora a casi todos los campos de la actividad económica y de la interacción social, y lo hizo en forma casi siempre autoritaria. Pero si bien el Estado fue "fuerte" para disciplinar a los trabajadores y a la ciudadanía urbana, se mostró extremadamente débil y sumiso frente a las demandas económicas y políticas de las oligarquías vinculadas al atraso, y de las grandes empresas, las que obtuvieron condiciones y ventajas monopólicas sin comprometerse nunca, como en los casos asiáticos, con metas claras en el plano de la productividad y la competitividad, y menos aún en el plano de la protección y calificación de su propia mano de obra.

En pocos momentos del "ciclo desarrollista" la burocracia económica del Estado consiguió re-

sistir las presiones externas y su propia "balkanización" interna. Su articulación con el empresariado no asumió jamás la forma de una coordinación estratégica orgánica, y los intereses de los capitales privados tendieron a representarse en forma individualizada y no cooperativa a través de articulaciones que durante el régimen militar asumieron la forma que F.H. Cardoso denominó "anillos burocráticos".

Esta debilidad política del Estado lo obligó a huir siempre hacia adelante y por los caminos de menor resistencia, creando una estructura industrial altamente desarrollada, pero sin autosustentación financiera y tecnológica. Una industrialización que progresó y se aclimató además a una ambientación macroeconómica extremadamente volátil y permanentemente inflacionaria.

Podemos afirmar entonces que si el Estado brasileño no repitió el desempeño de los Estados desarrollistas asiáticos, tampoco fue keynesiano y evidentemente en ningún momento fue socialdemócrata. Tampoco propició desde el punto de vista de la organización social del trabajo nada que pueda llamarse fordismo, ni asignó recursos o siquiera construyó la institucionalidad adecuada para el funcionamiento del Estado benefactor. Con respecto al keynesianismo, su recurso al déficit público no buscó el pleno empleo o la sustentación del consumo, sino que fue más bien el resultado de su propia debilidad y falta de poder real para sustentar el crecimiento del sector moderno de la economía sin que lo "arrollaran" al mismo tiempo los sectores más atrasados. El mismo problema volvió a presentarse en las crisis cíclicas cuando el Estado no tuvo el margen de maniobra indispensable para implantar políticas correctivas. Así, cuando arrollado por la inflación perdió el control monetario, se vio obligado a desistir de las políticas ortodoxas de estabilización. Forzado a buscar una salida impulsó nuevos frentes de expansión financiados mediante formas renovadas de endeudamiento que sólo consiguieron postergar la explosión final, como veremos a continuación.

II

Los ciclos y las crisis

La historia de la industrialización brasileña muestra una trayectoria marcada por ciclos expansivos potentes pero de corta duración, interrumpidos por crisis muy profundas de índole casi invariablemente económica y política.

Asimismo, no es sólo de hoy la percepción de que una de las características más destacadas de la industrialización mediante la sustitución de importaciones tuvo que ver con el diseño específico de su ciclo económico: las curvas de producción de aquellas industrias tendían a ser quebradas y ascendían con rapidez cuando se sustituían las importaciones, pero se desaceleraban cuando la prosecución del crecimiento de la demanda se basaba en el crecimiento de la demanda interna. Las utilidades seguían también este mismo patrón quebrado. Así, las industrias pasaban rápidamente de una situación de alto crecimiento y rentabilidad a otra de madurez precoz, con prácticas monopólicas y bajas tasas de rentabilidad, nivel reducido de inversión y envejecimiento de las plantas y equipos (Félix, 1964, citado en: Hirshmann, 1968, p. 11).

Por lo tanto, la mantención de las utilidades en este tipo de economía dependió sobremanera de la existencia de nuevos frentes de inversiones sustitutivas, y éstas dependieron, a su vez, del comportamiento de dos factores decisivos, es decir, la estructura de financiamiento y el grado de debilidad cambiaria.

Las expansiones cíclicas se iniciaron con estas inversiones sustitutivas, pero el éxito de tales medidas no dependió sólo del tipo de financiamiento sino también de la condición política impuesta, en el sentido de que se abrieran simultáneamente espacios de crecimiento y rentabilidad para los sectores productivos no beneficiados directamente por la política industrial. Imposición que llevó a la expansión políticamente condicionada del crédito y la liquidez no vinculados a las exigencias directas de la ola sustitutiva. La adopción de políticas de contención de las importaciones sumada a este aumento del gasto público creó en los momentos de expansión un clima generalizado de euforia con la realización de altos márgenes de utilidad.

Con todo, la persistencia del problema cambiario y financiero erosionó con rapidez y reiteradamente el escenario macroeconómico. La expansión del déficit público —sin un correspondiente mercado amplio de títulos públicos—, la sobrevalorización cambiaria y el recrudecimiento de las tensiones inflacionarias fueron los factores responsables y también indicadores del inicio de la inestabilidad en cada uno de los ciclos. Pero a la primera señal de cambio de la política económica tendiente a la reestabilización, se reanudaba la discordia entre las diversas fracciones del capital capaces de defender políticamente sus derechos asegurados por el acuerdo original. Este es un poder de represalia que no contemplan los modelos utilizados por los economistas, y por ello a éstos les fue difícil entender por qué la autoridad estatal tenía escaso poder para controlar la expansión de la liquidez y los desequilibrios macroeconómicos.

Por una parte, la escasa apertura de la economía ejercía una doble acción: garantizaba una alta rentabilidad para los sectores recién instalados y posibilitaba una amplia autonomía en la gestión monetaria y cambiaria interna. Pero esta autonomía sólo existió para hacer política expansiva y se reveló inútil o inexistente cuando se trató de recorrer el camino inverso. Por otra parte, y paradójicamente, el tamaño reducido de los nuevos sectores y la rapidez de los ciclos expansivos los tornó extremadamente dependientes del gasto público, haciendo de la inflación un elemento esencial para sustentar sus utilidades extraordinarias cuando el crecimiento perdió su vitalidad.

Así, en las fases de desaceleración convergieron el aumento de la inflación con un reparto desigual de sus efectos redistributivos, la crisis cambiaria y financiera, y la contracción fiscal del Estado. Fenómenos "económicos" que coincidieron con la intensificación del conflicto sobre la distribución del ingreso por parte de los asalariados y el aumento paralelo de las presiones sobre el gasto público de todos los intereses privados dependientes. Fue en estos períodos en los que el Estado desarrollista mostró siempre su

lado débil frente a las presiones empresariales y políticas responsables de la profundización de las crisis fiscales.

Ahora bien, como el pacto conservador vetó todas las tentativas para aumentar en forma permanente la recaudación y la participación de la carga fiscal sobre el producto, al Estado no le quedó otra cosa en momentos de presión que recurrir al endeudamiento con sus obvios efectos circulares sobre la inflación y los demás desequilibrios macroeconómicos, intensificados en los períodos de desaceleración de la sustitución de importaciones.

De esa manera el proceso inflacionario, que en los períodos de expansión económica se asoció con los desajustes intersectoriales y el aumento desproporcionado del gasto público, se mantuvo en la recesión como forma de conservar las utilidades frente al avance de las luchas por la distribución del ingreso. Además, la debilidad cambiaria parecía asociada a las tensiones de la balanza comercial, en las fases expansivas, y a las tensiones de la cuenta de capitales en las fases recesivas.

En general, estas crisis "fiscales" periódicas se superaron mediante reformas fiscales y/o monetarias de emergencia, las que no consiguieron solucionar jamás en forma definitiva el problema de fondo vinculado a las limitaciones tributarias y a la falta de un mercado de capitales activo, o de un sistema bancario privado y solidario con el proceso de industrialización. Tampoco consiguieron impedir que cada crisis acabara por afectar invariablemente no sólo los gastos convencionales responsables de la calidad de los servicios públicos, sino también las propias inversiones indispensables para el avance del proyecto industrializador.

Durante esas crisis, en que había que manejar un crédito escaso y administrar una moneda en crisis, los gobiernos buscaron casi siempre una solución unidireccional: imponer una nueva "credibilidad" de la moneda mediante la centralización, generalmente autoritaria, del poder político, y la "huida hacia adelante" a través de la apertura de nuevas fronteras de expansión con el apoyo de recursos externos. Es por eso que las crisis cíclicas de este sistema de crecimiento económico fueron siempre más graves y profundas cuando el problema fiscal interno coincidió con problemas financieros internacionales capaces de

bloquear la posibilidad de "huida hacia adelante". En estos casos, hubo una "especulación financiera" desenfrenada que coincidió con crisis políticas que desembocaron en reformas radicales del Estado en cuanto organización político-administrativa y pacto de dominación.

En todas las crisis las presiones favorables a la "socialización de las pérdidas" se acompañaron de un ataque empresarial violento y paradójico contra la intervención económica del sector público, otrora tan bien recibida y hasta considerada indispensable en las horas de euforia y crecimiento. Aunque las soluciones dadas por los distintos gobiernos terminarían por fortalecer de manera muy semejante la "indeseada" intervención estatal y su asociación con los capitales extranjeros.

Esto obedece a que si bien el empresariado resistió siempre ideológicamente el intervencionismo estatal, cedió invariablemente ante él a cambio de una "protección" que tuvo como efecto en el plano institucional lo que algunos llamaron "archivamiento" y otros "privatización" del Estado y del "orden". Esta realidad produjo como consecuencia un régimen extremadamente autoritario de relaciones laborales, además de ser concentrador y excluyente desde el punto de vista salarial y de la distribución del ingreso.

Algo diferente, sin embargo, comenzó a ocurrir en los años setenta cuando el gobierno del General Geisel (1974-1979) respondió a las renovadas dificultades cambiarias y financieras producidas por la primera crisis del petróleo con un plan de gobierno (el II Plan Nacional de Desarrollo) que perseguía completar el proceso de sustitución de importaciones de insumos básicos y dar el salto definitivo en la industrialización pesada. Para financiarlo el gobierno volvió a recurrir al endeudamiento externo con las consecuencias económicas conocidas: el aumento de las tasas de interés internacionales seguido de la estatización de la deuda externa privada, condujeron al aumento de la deuda pública interna y a la erosión patrimonial y financiera responsables de la nueva crisis "fiscal" de los años ochenta. Pero ésta, como en la década de 1930, coincidió con una crisis financiera internacional que, sobre todo después de la moratoria mexicana de 1982, imposibilitó un repunte del crecimiento. Los hechos y las consecuencias económicas de esta crisis son bastante conocidos, pero las razones políticas que nos hicieron situar en este episodio el fin del

pacto y del Estado desarrollista son oscuras (Fiori, 1984).

En este sentido, lo que se ha denominado "transición democrática" encubre en el caso brasileño varios aspectos de una crisis política que evolucionó desde el agotamiento del régimen autoritario hasta una situación de ingobernabilidad crónica. La historia ha destacado dos acontecimientos decisivos en esta descomposición política del "autoritarismo burocrático" (O'Donnell, 1977; O'Donnell y Schmitter, 1988):

i) la "indisciplina electoral" de las clases medias urbanas que a partir de las elecciones de 1974 para el Congreso Nacional infligieron varias derrotas al gobierno, obligando al régimen militar a adoptar una estrategia de "apertura controlada" y reformas electorales y partidarias sucesivas y apresuradas;

ii) la "indisciplina sindical" que, a partir del éxito de las huelgas de 1978 y 1979 en la industria automovilística de São Paulo, representó el surgimiento de un nuevo sindicalismo independiente del Estado y de una clase obrera dispuesta a no seguir aceptando la tutela sindical y salarial. Los trabajadores comenzaban a cuestionar entonces en forma radical y "moderna" al mismo tiempo la continuidad de un sistema de industrialización regido por la política de "salarios bajos".

A nuestro juicio, sin embargo, el golpe mortal que recibió el régimen autoritario provino de la "indisciplina del capital". Un golpe promovido por los empresarios cuando a partir de 1977-1978 dejaron definitivamente de solidarizar con la propuesta "prusiana" del General Geisel de salvar el proyecto desarrollista a través de lo que los empresarios consideraron una decidida opción por un "capitalismo de Estado". A diferencia del pasado, en esa ocasión se trataba de un veto a la propia estrategia global adoptada —aunque de forma no planificada— desde los años treinta.

A partir de entonces el empresariado brasileño se convirtió a la causa de la "democratización", y pasó a oponerse en forma cada vez más radical al viejo *desideratum* desarrollista. Se cuestionaron las reglas del viejo acuerdo conservador, derrumbándose así el trípode de sustentación económica y política de la industrialización brasileña. Si bien a partir de 1982 el Estado y el capital extranjero "desertaron" por razones económicas, el primero que abandonó el pacto fue el empresariado nacional y por razones eminentemente ideológicas. Este es un aspecto decisivo para comprender la ingobernabilidad de los años ochenta, pero sobre todo para entender las raíces de esta nueva crisis orgánica y terminal del propio Estado desarrollista.

III

Incógnitas del presente

Los datos son expresivos. Durante la década de 1980 hubo en Brasil ocho planes de estabilización monetaria, cuatro monedas diferentes, 11 índices distintos de cálculo de la inflación, cinco congelamientos de precios y salarios, 14 políticas salariales, 18 modificaciones de las normas cambiarias, 54 alteraciones de las normas de control de precios, 21 propuestas de negociación de la deuda externa y 19 decretos gubernamentales en materia de austeridad fiscal. Y resulta sintomático que este descalabro político y económico se iniciara precisamente en 1979, cuando el entonces Ministro de Hacienda del gobierno de Figueiredo (1979-1985), Delfim Netto, modificó el valor del dinero y de los salarios mediante el pre-

establecimiento de la corrección monetaria, la desvalorización del tipo de cambio, el control de las tasas de interés y el aumento de los niveles de indexación salarial.

Todo eso acontecía simultáneamente con el cambio de la política monetaria norteamericana, desencadenante de una depresión generalizada hasta mediados de los años ochenta, la que disparó la deuda externa de los países deudores y cerró las puertas a una nueva tentativa brasileña de "huida hacia adelante" con endeudamiento externo. Pero también en el mismo instante en que los empresarios y trabajadores brasileños cuestionaban las reglas básicas que normaron sus relaciones políticas con el Estado desarrollista. A

partir de entonces las manifestaciones críticas se acumularon con velocidad creciente, y la pérdida de poder del Estado pasó a reflejarse en forma más manifiesta en la sinuosidad e impotencia de su política económica frente al avance acelerado del proceso inflacionario y la persistencia del estancamiento económico.

Fue en este contexto, y sobre todo en el segundo lustro de los años ochenta, que las élites políticas conservadoras y los principales líderes empresariales brasileños adhirieron con entusiasmo a las tesis contenidas en lo que John Williamson (1990) llamó "consenso de Washington": un programa ortodoxo de estabilización monetaria acompañado de un paquete de reformas "estructurales" encaminado a desreglamentar la actividad económica, privatizar el sector público productivo y abrir las economías nacionales a la competencia internacional. Ideas que ornamentaron la retórica empresarial en los ciclos recesivos, pero que jamás pudieron ser llevadas a la práctica por el veto político de las facciones que podrían verse más directamente afectadas por la estabilización.

Sin embargo, hoy el vigor de este nuevo consenso liberal es mucho mayor que en otras épocas. El problema estriba en que estas viejas-nuevas ideas ya no consiguen solucionar ni analíticamente ni profilácticamente las dificultades y el atolladero que enfrentan la economía y la sociedad brasileñas, debido precisamente al éxito industrializador contradictorio de la política que el empresariado nacional critica actualmente.

Estas cuestiones indican que la parálisis actual del Estado brasileño no obedece a la debilidad y fragilidad de su economía, sino, por el contrario, al hecho de haber completado una industrialización pesada cuyo tamaño ya no se ajusta pasivamente —a no ser bajo el impacto de un enorme costo económico y social— a los cambios del contexto internacional.

Desde el punto de vista estrictamente económico ése es el gran atolladero: la economía brasileña, al contrario de otras de menor tamaño, no admite salidas viables por la senda del sector exportador, pero tampoco tiene complementariedades decisivas con algún bloque comercial regional, por lo que sólo le queda al país recorrer

un camino complejo de profunda reestructuración productiva y tecnológica.

Con todo, para que esto fuese viable la estrategia que hay que adoptar debería ser la opuesta a la que viene entusiasmando a las élites intelectuales, políticas y empresariales brasileñas, pues implicaría la existencia de un Estado nacional capaz de asumir el comando estratégico de un esfuerzo de construcción de escenarios y trayectorias de crecimiento.

Pero este Estado ya no puede seguir sirviéndose de la vieja fórmula de la "huida hacia adelante" y de los "salarios bajos". La superación de la crisis actual pasa por la elaboración de una estrategia y supone el realineamiento de los viejos compromisos entre el Estado, los capitales privados y los trabajadores. Esta es la verdadera esencia de la reforma del Estado que hay que hacer hoy, mucho más profunda que la que hubo en los años treinta. Una reforma que ya se inició de hecho con la redemocratización de las instituciones políticas y sindicales, pero que aún tendrá que enfrentar muchas dificultades en el futuro, sobre todo porque, a diferencia del pensamiento neoliberal, este Estado debería ser "fuerte" sin ser extenso y autoritario, como fue el Estado desarrollista.

Por lo tanto, al contrario de las convicciones neoliberales, las transformaciones que ahora se imponen apuntan hacia un nuevo y decisivo papel del Estado. Transformaciones que deberían colocarlo en la posición de pilar fundamental de las estrategias empresariales de conquista de nuevos mercados, además de convertirlo en promotor activo de políticas de previsión social y recalcificación de la mano de obra. Un Estado que fuese fuerte y ágil, autónomo y democrático a la vez, encargado de la elaboración y articulación estratégica de un nuevo estilo de desarrollo compatible con el avance de la ciudadanía social y política de las poblaciones marginadas hasta hoy.

¡Menudo problema! Este proyecto supone suscribir otro pacto o compromiso radicalmente distinto de aquel que se consolidó a partir de los años treinta, algo que a comienzos de los años noventa todavía parece ser equivalente a conseguir la cuadratura del círculo.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cardoso de Mello, J.M. y L.G. Belluzzo (1982): Reflexões sobre a crise atual, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Cardoso, F.H. (1975): *Autoritarismo e democratização*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Coutinho, L. y L.G. Belluzzo (1982): Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Dahl, R. (1971): *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Evans, P. (1981): *A triplice aliança*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Félix, D. (1964): Monetarists, structuralists and import-substituting industrialization, en W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Homewood, Illinois, Irwin.
- Fiori, J.L. (1984): *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico*. Tesis de grado, Rio de Janeiro, mimeo.
- Furtado, C. (1979): Brasil: da república oligárquica ao estado militar, C. Furtado (ed.), *Brasil: tempos modernos*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Hirschmann, A. (1968): The political economy of import-substituting industrialization in Latin America, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, Cambridge, Mass., Harvard University Press, febrero.
- Johnson, C. (1983): *MIT and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- Lessa, C. y S. Dain (1982): Capitalismo asociado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento, L.G. Belluzzo y R. Coutinho (eds.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Medeiros, C. (1992): Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios. Tesis de grado, Universidade de Campinas, mimeo.
- O'Donnell, G. (1977): Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario, *Revista mexicana de sociología*, vol. xxxix, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter (1988): *Transições do regime autoritário*, Rio de Janeiro, Ed. Vertice.
- Pinto, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, *El trimestre económico*, vol. xxxii (1), N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Quijano, A. (1974): The marginal role of the economy and marginalized labour force, *Economy and Society*, 3(4), noviembre.
- Tavares, M.C. (1978): *Ciclo e crise —o movimento recente da industrialização brasileira*. Tesis de grado, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, mimeo.
- Weffort, F. (1978): *O populismo na política Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, en J. Williamson, *Latin America Adjustment. How Much Has Happened*. Institute for International Economics, Washington, D.C.