

# Brasil:

## *opciones futuras*

---

### **Celso Furtado**

*Ex funcionario de la CEPAL.  
Fue creador de la  
Superintendencia de  
Desarrollo del Nordeste,  
Primer Ministro de  
Planeamiento y  
Ministro de Cultura de Brasil.  
Actualmente es Catedrático  
en la Universidad de París*

En este artículo se analizan la situación y perspectivas de Brasil como resultado del proceso de globalización. Según el autor, los mercados sólo generan decisiones globalmente coherentes en países con un avanzado grado de homogeneidad social. Así, cuanto mayor sea la heterogeneidad social, mayor será la necesidad de una política nacional de desarrollo. Tal política debe articular los conceptos de globalización y de rentabilidad social en el plano económico y político. La globalización contribuye a desestructurar los sistemas productivos en favor de las empresas que planifican sus inversiones a escala internacional, a concentrar el poder político, a ampliar la brecha de productividad y a introducir una desestructuración cultural. La rentabilidad social guarda relación con el ordenamiento de las decisiones económicas en los sistemas políticos nacionales, y permite considerar los valores de la colectividad en su conjunto. En un país de dimensión continental y con gran movilidad demográfica, la desintegración del sistema productivo nacional hace difícil subordinar la orientación de las inversiones a la racionalidad de las empresas transnacionales. Si la globalización es un imperativo tecnológico inevitable, al país le queda poco margen de maniobra. El autor concluye que en estas circunstancias países como Brasil, con grandes recursos naturales y acentuadas disparidades sociales, pueden desintegrarse o bien deslizarse hacia regímenes autoritarios de tipo fascista, en respuesta a las crecientes tensiones sociales. Para escapar a esta perspectiva hay que volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad está en revertir la concentración de la renta, lo que sólo puede lograrse mediante una gran movilización social.

# I

## Introducción

Reflexionar sobre la configuración futura de la economía mundial es una mera conjetura intelectual, pues la imprevisibilidad es una característica propia del capitalismo. De esta comprobación se pretende inferir que el concepto de largo plazo tiene escasa validez analítica al tratarse de macroeconomía. Una empresa de acción transnacional necesitaría sustentarse en proyecciones de largo plazo para hacer más eficaces las decisiones de inversión, pero esto no sería adecuado en el caso de una economía nacional.

Nuestro objetivo aquí es demostrar que ese raciocinio no es consistente con una economía que se encuentra en la etapa de desarrollo en que está la brasileña, de marcada heterogeneidad estructural y regional, porque los mercados sólo generan decisiones globalmente coherentes en países que han alcanzado un alto grado de homogeneidad social. Lo cierto es que, si se pretende elevar el nivel tecnológico, cuanto mayor es la heterogeneidad social, más necesario será contar con un proyecto orientador de una política nacional de desarrollo. En casos extremos en que no existe el Estado nacional (estatuto colonial), la política de desarrollo se torna impracticable; pero éste no es el caso de las actuales economías llamadas subdesarrolladas. Sin lugar a dudas, la situación de tales

economías es compleja, pues las fuerzas dominantes son generalmente heterogéneas, lo que dificulta la obtención de un consenso social.

Por consiguiente, es imprescindible realizar un análisis caso a caso, ya que el cambio de la coyuntura internacional puede tener efectos muy diversos de un país a otro. En el caso de Brasil es evidente la diferencia entre la situación actual, de desastroso endeudamiento externo y de desequilibrio en las cuentas públicas, y la situación, por ejemplo, de los años treinta, cuando el dinamismo del mercado interno impulsaba el proceso económico y el acceso al financiamiento externo era muy limitado.

Indudablemente, se dieron condiciones históricas que hicieron posible e incluso inevitable la puesta en práctica de una política de desarrollo: las fuerzas sociales dominantes presionaron en esa dirección. Otras circunstancias pueden favorecer el surgimiento de liderazgos carismáticos, incluso populistas, que consiguen movilizar fuerzas sociales heterogéneas y hasta tradicionalmente antagónicas. No se trata de aceptar la tesis del determinismo histórico, pues el poder creativo del hombre se sobrepone a cualquier apremio, sino de identificar los factores que circunscriben el ejercicio de ese poder.

# II

## Cambios en el espacio de creatividad política

Me propongo explorar las modificaciones que se están produciendo en la delimitación del espacio en que se manifiesta la creatividad política. Dos conceptos nos ayudan a ordenar las ideas sobre este complejo tema: el de la globalización y el de la rentabilidad social. El hecho de que sea necesario articular la problemática que emerge en esos dos planos de análisis nos advierte acerca de la complejidad del asunto. En principio hay que tener en cuenta la necesidad de superar los límites del análisis económico para incorporar factores de naturaleza política. En el plano nacional, así como en el global, las variables económicas se vinculan intrínsecamente a las estructuras de poder y el fe-

nómeno político se torna más difícil de captar a medida que su origen deja de ser la simple contención de capitales para asumir la forma de control de las innovaciones tecnológicas.

Consideremos el proceso de globalización. Desde los inicios de la Revolución Industrial se ha reconocido la importancia del comercio exterior para el crecimiento de todas las economías. La teoría ricardiana de los costos comparativos fue la primera explicación consistente del proceso de desarrollo movido por la división internacional del trabajo. Por otra parte, el proteccionismo no fue sino una teorización sobre los efectos positivos de contener la demanda en

beneficio de las inversiones ligadas al mercado interno. De una u otra forma, el dinamismo estaba impulsado por decisiones de política económica. La industrialización brasileña es un caso clásico de crecimiento inducido externamente a través de subsidios a las importaciones de equipos.

Lo que tiene de nuevo la globalización actual es que se desarrolla gracias a la desestructuración de los sistemas productivos existentes en beneficio de las grandes empresas que planean sus inversiones a escala internacional. Así, la industria automotriz que se instaló en Brasil hace medio siglo en función de las perspectivas de crecimiento del mercado interno se ha venido reestructurando en el ámbito de los procesos productivos en un espacio multinacional. Desde el punto de vista de las empresas, eso presenta ventajas evidentes, comenzando por las economías de escala de producción resultantes de la tercerización. Esta última permite compartir con otras empresas los riesgos de perjuicios debidos a la mayor inestabilidad de la demanda efectiva a raíz de la globalización.

La globalización aumenta considerablemente el poder de las grandes empresas en sus negociaciones con las autoridades locales y, en particular, con los asalariados que emplean. De allí la declinación del poder sindical que se observa por todas partes y no sólo en los países en desarrollo.

Una clave para sondear el futuro de la civilización globalizada está exactamente en ese punto: el dinamismo, pero también la inestabilidad del sistema capitalista, se funda en el control de la acumulación por una minoría que ejerce el mando político. Es en el predominio de esas fuerzas donde radica la tendencia a la concentración del ingreso, así como las crisis de insuficiencia de la demanda efectiva y el desempleo estructural. El poder de los sindicatos de asalariados encontró espacio para crecer porque cumplió el importante papel de corrector de la insuficiencia de la demanda. En ese sentido se puede afirmar que la difusión del poder político a que dio origen la ascensión del asalariado por medio de la sindicalización fue fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista. También puede sostenerse que sin esa difusión del poder político la sociedad capitalista habría perdido el impulso de crecimiento o habría asumido la forma de regímenes totalitarios.

Para captar la especificidad del subdesarrollo económico es preciso retomar la visión histórica del sistema de división del trabajo a escala internacional. Los países exportadores de productos primarios lograban aumentos de productividad sobre la base de la simple

reasignación de recursos, diferenciándose estructuralmente de aquellos que se beneficiaron del aumento de productividad física derivado de la introducción de nuevas tecnologías.

Surgió así la brecha de productividad a la que se refirieron los primeros estudios de la CEPAL. El subdesarrollo es la etapa en que se encuentran los países que acumularon un importante atraso en el plano tecnológico. La reducción de esa brecha se hizo cada vez más difícil, porque los países subdesarrollados se volvieron dependientes de la importación de innovaciones tecnológicas. Sólo se logró reducir dicha brecha en aquellos países que consiguieron dotarse de un sistema tecnológico autónomo, vale decir, donde prevaleció el concepto de rentabilidad social en la orientación de las inversiones. Eso nos lleva a concluir que el subdesarrollo solamente puede superarse mediante la adopción de un conjunto coherente de políticas públicas. La racionalidad de los mercados conduce inexorablemente a la consolidación o a la ampliación de la brecha, lo que se ha comprobado en la experiencia histórica.

Las innovaciones que alimentan el desarrollo son de carácter técnico o estético. Si observamos un producto cualquiera que simboliza el progreso, como por ejemplo el automóvil, veremos que la curva de su evolución está marcada por fases en que prevalece el progreso técnico y otras en que son más notorios los logros estéticos. Es fácil advertir que si las innovaciones se limitaran al plano de la técnica, rápidamente saturarían el mercado, ocasionando el aumento de los salarios y la caída de las inversiones. La introducción de nuevos modelos es esencial para mantener el patrón de distribución del ingreso. Por lo tanto, podemos afirmar que la innovación fundada en el mero progreso técnico amplió su eficacia a medida que se apoyaba en la capacidad del hombre para inventar valores estéticos. Por cierto, los valores estéticos pueden surgir independientemente de las innovaciones técnicas, y pueden estar influidos por ellas, conforme se observó desde temprano en el caso de la música. En síntesis, los valores estéticos, conjuntamente con los éticos, traducen el genio humano en su forma más noble y requieren una protección que sólo las políticas públicas integradas en un proyecto de desarrollo social pueden asegurar. Sin esa visión de conjunto, la dimensión técnica se impone por sí misma y provoca un proceso de desestructuración cultural.

El segundo de los dos conceptos que nos ayudan a captar el sentido de las transformaciones actualmente en curso es el de la rentabilidad social. Este concepto

se refiere a la ordenación de las decisiones económicas en el marco de los sistemas políticos nacionales. En su fase primario-exportadora Brasil fue una economía relativamente cerrada, pues las exportaciones difícilmente alcanzaban una décima parte de la producción nacional. Eso significa que el mercado interno siempre fue una referencia básica para los encargados de tomar decisiones económicas.

Evidentemente, las decisiones estratégicas estaban condicionadas por factores externos ligados a la situación de la balanza de pagos. Sin embargo, una vez que esa presión externa se fue atenuando, lo que ocurrió después de la gran crisis de 1929, el país inició una larga fase de crecimiento, basado esencialmente en el mercado interno. Ese crecimiento dio lugar a un sistema de producción orientado a utilizar en forma selectiva la reducida capacidad de importación y apoyado en una fuerte protección de las áreas de escasa capacidad competitiva. Sin lugar a dudas, esa política contribuyó a consolidar la unidad nacional, al crear una reserva de mercado para los excedentes de producción regionales que perdían sus mercados externos, y estimuló los subsidios a las inversiones en actividades estratégicas, en gran medida por iniciativa del Estado.

Tal sistema de producción integrado a escala nacional tenía peculiaridades vinculadas a la historia de un país continental en proceso de ocupación territorial y con gran movilidad demográfica. Son pocos los países con esas características y todos, incluidos los Estados Unidos, que constituyen un caso especial, son economías relativamente cerradas. Por cierto, ese tipo de país tiene grandes posibilidades de crecimiento, si se aplica una política adecuada. Tratándose de un país en desarrollo, como Brasil, lo esencial es saber usar la limitada capacidad de importación para absorber tecnología en el marco de políticas públicas que tengan en cuenta las peculiaridades de la etapa de desarrollo en que se halla el país.

Si el objetivo estratégico es conciliar una alta tasa de crecimiento económico con la absorción del desem-

pleo y la desconcentración del ingreso, debemos reconocer que la orientación de las inversiones no puede subordinarse a la racionalidad de las empresas transnacionales. Debemos partir del concepto de rentabilidad social a fin de que se consideren los valores sustantivos que encarnan los intereses de la colectividad en su conjunto. Sólo una sociedad sustentada en una economía desarrollada, con un alto grado de homogeneidad social, puede confiar en la racionalidad de los mercados para orientar sus inversiones estratégicas. La discrepancia entre la racionalidad de los mercados y el interés social tiende a agravarse con la globalización. En el caso de la industria automotriz el problema parece simple, pues las empresas son de capital extranjero y el progreso tecnológico entraña un aumento de los costos en divisas. Sin embargo, también puede presentarse el mismo fenómeno tratándose de empresas nacionales, ya que la tecnología más avanzada se traduce asimismo en un aumento de los costos en divisas, con creciente presión sobre la balanza de pagos. Con todo, el problema principal no es ése, sino el impacto negativo en el plano social. La tecnología tradicional por las líneas del fordismo tiende a ser sustituida por la organización en equipos en busca de **flexibilidad**, lo que reduce la capacidad de los asalariados de organizarse en un poder sindical. Ese problema se presenta con mayor gravedad en el capitalismo más desarrollado, principalmente en los Estados Unidos, y en él radica la tendencia generalizada hacia la concentración del ingreso.

Llegamos así al *quid* del problema planteado por el progreso tecnológico. La orientación que éste asume revela la necesidad de diversificar el consumo de los países de elevado nivel de vida. Las innovaciones en las técnicas de comercialización han pasado a tener una importancia creciente. La sofisticación de los patrones de consumo de los países ricos tiende a impulsar la evolución tecnológica. Sólo así se explica el desperdicio frenético de bienes descartados por obsoletos y las brutales agresiones en la frontera ecológica.

### III

## Algunas reflexiones finales

Regresamos, pues, al inicio de este artículo, donde señalamos cuán imprevisible es la evolución del sistema capitalista. Su dinamismo es compulsivo y lleva a

fases recurrentes de tensiones cuyos resultados son imprevisibles. Las grandes destrucciones causadas por las guerras abrieron el camino a tiempos de extraordina-

ria prosperidad. Dentro de este marco de incertidumbres, debemos indagar en qué dirección marchará Brasil. Si adoptamos la tesis de que la globalización constituye un imperativo tecnológico ineludible, que llevará a todas las economías a un proceso de unificación de decisiones estratégicas, deberemos admitir que se reduce el espacio de maniobra. Brasil es un país marcado por profundas disparidades sociales, superpuestas a desigualdades regionales en los niveles de desarrollo; por ende, es frágil, en un mundo dominado por empresas transnacionales que sacan provecho de esas desigualdades.

La globalización opera en beneficio de los que están a la vanguardia tecnológica y explotan los desniveles de desarrollo entre países. Este hecho nos lleva a concluir que los países con gran potencial de recursos naturales y acentuadas disparidades sociales –el caso de Brasil– son los que más han de sufrir con la globalización, porque corren el riesgo de disgregarse o desplazarse hacia regímenes autoritarios de tipo

fascista como respuesta a las crecientes tensiones sociales. Para escapar a esa disyuntiva hay que volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad estriba en revertir el proceso de concentración del ingreso, lo que sólo podrá hacerse mediante una gran movilización social.

Es preciso preparar a la nueva generación para enfrentar grandes desafíos pues, por un lado, habrá que preservar la herencia histórica de la unidad nacional y, por otro, continuar la construcción de una sociedad democrática abierta a las relaciones externas. Como las posibilidades de crecimiento del mercado interno son grandes, hay espacio para una colaboración positiva de la tecnología controlada por grupos extranjeros. En pocas palabras, podemos afirmar que Brasil sólo sobrevivirá como nación si se transforma en una sociedad más justa y conserva su independencia política.

*(Traducción del portugués)*