

TENTATIVAS DE PROGRAMACIÓN PARA EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO DEL BRASIL*

Dorival Teixeira Vieira

(Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de
São Paulo, Brasil)

El esquema ideal de la economía clásica admitía que la división internacional del trabajo y la especialización de las producciones constituirían, gracias a la desigualdad de las regiones geoeconómicas, la mejor forma de conseguir el máximo bienestar para todos los pueblos. Las ideas liberales y librecambistas se apoyaban en el automatismo del mercado y en la convicción de que las decisiones individuales, aun descentralizadas, conducirían a la industria y a los consumidores a realizar un equilibrio económico automático y espontáneo, en un clima de libre iniciativa y concurrencia, ambos conducentes al logro de un máximo de economía en el empleo de los factores de producción. Al Estado le correspondía apenas fiscalizar las reglas del juego, impedir la concurrencia desleal y cuando mucho suplementar la iniciativa privada cuando ésta faltase o fuese insuficiente. Si este esquema ideal hubiera tenido una amplia posibilidad de realización no conoceríamos en nuestros días países desarrollados al lado de otros en estado de subdesarrollo. Sin embargo, la realidad ha demostrado que los factores históricos e institucionales produjeron no sólo el retraso en el crecimiento de algunas economías, sino sobre todo profundos desequilibrios estructurales, característicos de los países subdesarrollados. En América Latina en general, y particularmente en Brasil, la vigencia del pacto colonial mercantilista acentuó el carácter puramente extractivo y con frecuencia agrícola de la economía, desde el momento en que la industrialización era prácticamente desconocida, llegando incluso a tomar cuerpo una corriente del pensamiento contraria a la implantación de la industria de transformación. Heredamos así una especialización agrícola de producción exportable y desde el principio de nuestra colonización vivimos dependiendo de los acontecimientos de las metrópolis, produciendo en función de las necesidades de Europa y consumiendo los productos industriales del Viejo Continente. Pasamos a ser víctimas de una falsa vocación histórica, que nos hizo construir una economía refleja, de tipo periférico. Desde el punto de vista demográfico, tal herencia produjo una civilización litoral, casi un trasplante de la cultura europea occidental para el Nuevo Mundo, ya que los puertos representaban los centros vitales de las distintas colonias. Eran los puntos de salida de la produc-

* Versión al castellano de Daniel Tapia.

ción nativa y los únicos centros de abastecimiento de todos los productos esenciales, desde los alimenticios hasta los bienes de capital necesarios para la propia explotación agrícola o minera. Por lo tanto, el comercio adquirió un carácter muy especial. Orientado preferentemente hacia el exterior, impedía que se desarrollara un mercado interno capaz de servir de soporte al desarrollo económico autónomo de los distintos países latinoamericanos. Durante mucho tiempo, las casas comerciales fueron también los agentes financieros de la producción extractiva y de la agricultura, tarea que les era fácil de realizar, pues siendo en general filiales de las casas comerciales europeas o sus concesionarias podían disponer de capitales metropolitanos, recibían directamente todas las mercancías de importación necesarias para la población colonial, eliminando de este modo a las empresas nativas más con materias primas, implementos y máquinas que con moneda corriente. Más tarde, cuando esta forma de suplir las necesidades de capital de las empresas coloniales se hizo insuficiente en virtud del considerable aumento de la demanda europea por productos alimenticios y de materias primas provenientes de los países de América, los capitales interesados en la producción y en el comercio de estos productos primarios vinieron a establecer sus propias redes bancarias. Los bancos, en un principio casi todos extranjeros, se especializaron en sus operaciones financiando la producción nativa de exportación e importación de mercaderías extranjeras, necesarias a las naciones americanas. No por eso se prepararon para realizar en el futuro un programa de inversiones que pudiera tornar en una realidad los programas de desarrollo económico de los diferentes países de América Latina.

Dentro de este contexto histórico es como hay que comprender el estado actual de las economías latinoamericanas, entre las cuales constituye un ejemplo típico el Brasil, aunque éste no sea el único.

Si definimos el subdesarrollo económico como la situación en que el ingreso *per capita* es insuficiente, y está desigualmente distribuido, no cabrá duda de que Brasil constituye un caso de país subdesarrollado.

En nuestro país coexisten las economías naturales al lado de las capitalistas (en su sentido técnico); tenemos centros como São Paulo y el Distrito Federal, altamente industrializados, donde podemos hablar de mecanización y de racionalización del trabajo, que coexisten con zonas en donde la producción es predominantemente extractiva, como ocurre en la región Norte, en la centro-oeste e incluso en una parte de la región nordeste. El estudio del producto nacional neto indica claramente esta situación. En 1955, por ejemplo, alcanzó 663 mil millones de cruzeiros. La contribución de la zona Norte (Amazonas y Pará fue apenas de 11 mil millones; la región nordeste (que comprende Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco y Ala-

goas) produjo 60 mil millones; pero si consideramos que Sergipe y Bahia pertenecen a la misma región geoeconómica, aunque según el criterio del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística estén situadas en la región Este, la contribución de toda esta área se elevó a 89 mil millones; y si en la misma incluimos el Estado de Espírito Santo la cifra alcanza los 96 mil millones de cruzeiros. Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal y São Paulo, que forman parte de la misma región geoeconómica y que constituyen el núcleo industrial del país y la región más desarrollada económicamente, contribuyeron con 423 mil millones de cruzeiros, de los cuales 217 se originaron en São Paulo. La zona Sur, excluyendo São Paulo, contribuyó con 117 mil millones de cruzeiros (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul), mientras que la zona centro-oeste (Mato Grosso y Goiás) contribuyó con 16 mil millones de cruzeiros. En esta forma se demuestra que mientras la región Norte aportó sólo el 1.7% del producto nacional neto y la región nordeste, incluyendo Sergipe y Bahia aportó el 13.4%, la zona ecológica Este, comenzando por Minas Gerais e incluyendo São Paulo, participó con un 63.8 %, del cual 32.7% corresponde a este último. Si a los Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal y São Paulo uniéramos los de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, el por ciento del producto nacional neto originado en ellos se elevaría a 81.4 %; la región centro-oeste, también de carácter netamente agrícola contribuiría con el 2.4%.

Veamos ahora cuál ha sido el ritmo de crecimiento del producto nacional bruto. Si consideráramos los datos estadísticos en valores corrientes, el producto nacional bruto de Brasil habría pasado de 188.5 a 672.5 mil millones de cruzeiros de 1948 a 1955; es decir, un aumento de 257% entre las dos fechas. No obstante, corregido el valor de la moneda y analizados los valores en cruzeiros, considerándose el poder de compra de 1948, el producto sólo habría pasado de 188.5 a 273.9 mil millones de cruzeiros, o sea un aumento de sólo 45% en ocho años. No obstante, la distribución del producto nacional bruto *per capita* es más aleccionadora. En moneda corriente correspondieron a cada brasileño 3 800 cruzeiros en 1948; esta cifra se elevó a 11 500 cruzeiros en 1955. El aumento en por ciento entre las dos fechas, más modesto que el total por influencia del crecimiento vegetativo de la población, fue aparentemente de 203%. No obstante, corregido el valor de la moneda, cada brasileño obtuvo sólo 4 700 cruzeiros en 1955, de modo que el aumento en por ciento en 8 años fue de sólo 24%. Por lo tanto, el crecimiento anual medio geométrico fue de 5.5% si se considera el producto nacional bruto, y de 3% si se considera el producto *per capita*.

El Consejo Nacional de Economía,¹ al estudiar la composición de

¹ C.N.E. *Exposición General de la Situación Económica del Brasil*, 1956. Río de Janeiro, 1957.

la producción industrial, separó los bienes de producción de los bienes de consumo y comprobó que mientras en 1939 la industria brasileña elaboró un 20% de bienes de producción y un 80% de bienes de consumo, en 1955 los primeros representaron el 29%, en tanto que la contribución de los bienes de consumo disminuyó a 71%; por último, en 1956, aumentó todavía más la contribución de los bienes de producción hasta representar el 33% y disminuyó la de los bienes de consumo al 67%. Sin embargo, no se puede ser demasiado optimista en lo que respecta al aumento en el porcentaje de los bienes de capital, comparado con los bienes de consumo, ya que el grupo de estudio del ingreso nacional de la Fundación Getulio Vargas, al analizar la distribución efectiva del producto nacional, tuvo oportunidad de observar que, en términos nominales, considerando los valores corrientes, los gastos de consumo de las personas aumentaron 248% de 1948 a 1955. No obstante, cuando se compara el porcentaje en función de los valores deflacionados, el aumento fue sólo de 45%. Los gastos de consumo del gobierno aumentaron 292 y 48% respectivamente. Sin embargo, lo más importante es destacar el ritmo de formación bruta del capital fijo, separando la iniciativa privada del sector público. En valores nominales la situación parece buena ya que de 1948 a 1955 la formación bruta de capital fijo de las empresas creció 231% y la del Gobierno 283%. Sin embargo, si los valores se deflacionan, los porcentajes disminuyen a 45 y 74% respectivamente. Más interesante resulta relacionar la formación bruta de capital fijo con el total, tomando los valores reales, expresados en poder de compra de 1948. En esta forma puede comprobarse que no se ha obtenido ningún aumento en la formación bruta del capital fijo de las empresas, ya que tanto en 1948 como en 1955 sólo se destinó un 10.8% del producto nacional bruto a la formación de capital fijo. Se observó sólo un ligero crecimiento del capital bruto fijo de las empresas estatales, ya que aumentó de 2.9% del producto nacional bruto en 1948, a 3.4% en 1955.

Pasemos ahora a analizar cómo se distribuyó el ingreso nacional por actividades; es decir, a estudiar cuál fue la contribución de los distintos sectores a la economía brasileña.

Como puede verse en el cuadro de la página siguiente, la mayor contribución sigue correspondiendo a la agricultura; este sector aumentó su participación de 31.9% sobre el total de 1948, a 35.2% en 1955. La industria ocupa el segundo lugar y aunque en números absolutos haya crecido el ingreso generado por ella, su participación disminuyó del 19.5% en 1948 a 18.2% en 1955, en relación con el ingreso nacional total. Cuando estudiamos la distribución del ingreso nacional brasileño por actividades en los distintos estados, observamos que en la mayoría de ellos la contribución de la agricultura es consi-

derablemente mayor que la de la industria. Incluso en São Paulo, donde es patente la gran importancia de la industria, la agricultura predomina, ya que en 1955 el ingreso nacional creado por la agricultura fue de 58 mil millones de cruzeiros, mientras que la contribución de la industria alcanzó 47 mil millones. Solamente en el Distrito Federal podría hablarse del absoluto predominio de la industria, ya que su contribución

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL

Sectores de actividad	En mil millones de cruzeiros				Valor a 1948 los pre- cios de	Aumento corriente	Porcientos de aumento	
	1948		1955				Aumento real %	Aumento real por año %
	Valor	%	Valor	%				
Agricultura	53.4	31.9	202.3	35.2	73.0	278.8	36.7	4.6
Industria	32.6	19.5	104.5	18.2	37.7	220.5	15.6	2.0
Comercio	22.5	13.5	68.1	11.8	24.6	202.7	9.3	1.2
Transportes y comuni- caciones	13.1	7.8	43.8	7.6	15.8	234.4	20.6	2.6
Intermedia- rios finan- cieros	4.9	2.9	22.2	3.9	8.0	353.1	63.3	7.9
Servicios	23.9	14.3	74.5	13.0	26.9	211.2	12.6	1.6
Alquileres	5.2	3.1	21.0	3.5	7.6	303.8	46.2	5.8
Gobierno	11.6	7.0	39.0	6.8	14.1	236.2	21.6	2.7
TOTAL	167.3	100.0	575.5	100.0	207.7	244.0	24.1	3.0

FUENTE: Grupo de Estudio del Ingreso Nacional de la Fundación Getulio Vargas.

fue de 17 mil millones de cruzeiros, en tanto que la agricultura generó sólo 0.7 mil millones de cruzeiros. En los demás estados la contribución de la agricultura es notablemente mayor que en São Paulo; en algunos, como en los del Norte y Nordeste, con excepción de Ceará y Pernambuco, la contribución de la industria apenas existe. A pesar de la gran importancia del petróleo de Bahia y de la riqueza minera de Minas Gerais, la contribución de la agricultura es tres veces superior al ingreso nacional originado por la industria en dichos estados.

La baja en el porcentaje de participación del ingreso nacional brasileño alcanzó también al comercio, a los transportes y comunicaciones, así como a los servicios, si bien en menor grado. Solamente los intermediarios financieros y los que viven de los ingresos por alquileres aumentaron el porcentaje de participación de 1948 a 1955, aumento que fue muy pequeño para los alquileres (3.1% a 3.5%) y bastante considerable

para los intermediarios financieros (de 2.9% a 3.9%). El aumento corriente del ingreso nacional fue extraordinario en todos los sectores. La media creció nominalmente 244.0% entre 1948 y 1955. No obstante, si deflacionamos los valores con el fin de mantener constante el poder de compra de la moneda entre las dos fechas, nos encontramos con un aumento irrisorio de 24%, o sea un 3% promedio al año.²

Pasando al estudio de la participación de las economías individuales en el proceso de creación del ingreso nos encontramos con un fenómeno alarmante. La estratificación de los rendimientos presenta en el Brasil una alarmante anomalía, por encontrarse altamente concentrada. En 1952, la división del Impuesto sobre la Renta declaraba que apenas 87 contribuyentes habían obtenido un ingreso de más de 3 millones de cruzeiros, mientras que 249 017 contribuyentes habían obtenido un ingreso entre 24 000 y 3 millones de cruzeiros. En 1955, el número de contribuyentes que declaró un ingreso líquido superior a 3 millones aumentó a 242 individuos, pero los contribuyentes que quedaron por debajo de dicho ingreso sumaron 192 015 individuos. Esto quiere decir que un 0.13% de la población tiene un ingreso líquido superior a 3 millones de cruzeiros, mientras el 99.87% obtiene ingresos inferiores a 3 millones. O lo que es peor: más del 50% de los que contribuyen al impuesto sobre la renta tienen ingresos que no sobrepasan los 12 000 cruzeiros al año. Ahora bien, si agregamos a los desheredados de la suerte, cuyos ingresos son tan bajos que están exentos de la declaración del impuesto sobre la renta, nos damos cuenta de que la pirámide de la distribución de los ingresos en el Brasil tiene anchísima la base y se afina rápidamente en forma de pera. Esta observación tiene una gran importancia desde el momento en que la capacidad de ahorro es una función de la distribución de los ingresos. Todavía no se han hecho estudios detallados de la distribución de los presupuestos familiares, pero por analogía con lo que ocurre en otros países se sabe que las familias de ingresos muy bajos tienen un gasto superior a su propio presupuesto doméstico y que están obligadas a vivir de los auxilios de parientes, de subvenciones o de donativos. En esta gran masa de bajos ingresos incluso cuando el gasto llega ser inferior a aquéllos, no existe el hábito del ahorro y mucho menos la mentalidad de ahorrar con propósito de invertir. De ahí resulta una enorme deficiencia de capitales que permita hacer crecer la riqueza del país, y con ella la mejoría del bienestar y de las condiciones de vida de la población brasileña. En virtud de la desvalorización de la moneda, invertir en la producción resulta un mal negocio ya que las aplicaciones especulativas del capital rinden más, en menos tiempo, y son una protección mejor contra la pérdida de poder adquisitivo. Aun cuando los

² Para mayores detalles pueden analizarse los cuadros estadísticos publicados por la *Revista Brasileña de Economía* en diciembre de 1956.

más afortunados invirtiesen la casi totalidad de sus ingresos disponibles, no podría esperarse una capitalización muy rápida, ya que en 1948 el ahorro por persona apenas representaba el 8% de la formación bruta de capital y en 1955 este porcentaje disminuyó a 7.1%.

En 1948, la propensión a consumir en el Brasil se estimó en un 87.1% del producto nacional, y en 1955 se elevó al 87.4%. Estas cifras comprenden a la población total. Sin embargo, si consideramos la anormal distribución del ingreso, esto es, el hecho de que la mayor parte de la población vive muy cerca del nivel mínimo de subsistencia, el problema resulta gravísimo: la mayoría del pueblo brasileño acusará una propensión a consumir muy próxima al 100%, afirmación que no puede considerarse exagerada si recordamos que los promedios sufren la influencia de los valores extremos. La propensión a invertir es, en esta forma, forzosamente muy baja.

A primera vista, las inversiones en Brasil han progresado, y el país parece estar en una fase de plena capitalización, si examinamos los valores nominales. En 1945 invertimos 20 mil millones de cruzeiros y en 1955 esta cifra se elevó a 95 mil millones. El crecimiento a precios corrientes de las inversiones fue de 34.0% al año. Pero estos valores deflacionados con base en el poder adquisitivo de 1945, sólo crecieron de 20 mil a 28 mil millones en 1955. El aumento de la inversión en un período de once años fue sólo de 38.5%, lo que equivale a 3.5% al año. Además, en este caso estamos considerando cifras globales. Debe advertirse que el ritmo de aplicaciones no es uniforme en todos los sectores de la actividad económica. Si hicieramos otras consideraciones, recordando por ejemplo la influencia nociva de la concurrencia de los títulos públicos en negocios inmobiliarios y francamente especulativos, los cuales desvían los ingresos disponibles, reduciendo la parte aplicable a empresas en gran escala; si aunamos a esto la mentalidad de usureros de nuestros hombres de negocios, rara hasta el punto en que los técnicos norteamericanos de la Comisión Mixta Brasileño-Estadounidense les fue difícil comprender y aceptar el hecho de que los hombres de negocios de Brasil se negaran a participar de las aplicaciones de capital que rindiesen, en términos de valor real, 5% a 8% al año; si agregáramos en fin a todo esto los males consiguientes de la falta de previsión por la desvalorización de la moneda, comprenderemos mejor las dificultades por que atraviesan las inversiones en el país.

Si el Brasil no tiene capacidad de autocapitalización porque su propensión a invertir es débil y la creación de ingresos es baja, ¿cómo atenderemos a nuestras necesidades de desarrollo?

La red bancaria brasileña, lo mismo que ocurre con otros países subdesarrollados de América Latina, no estaba en condiciones de acudir a las necesidades de inversión compatibles con un programa de desarro-

llo económico. Además, debe advertirse que el mismo programa no existía y que ni siquiera se había realizado un estudio de las posibilidades nacionales. La primera tentativa para el conocimiento más objetivo de las necesidades y condiciones del desarrollo económico brasileño fue, por decirlo así, un subproducto de la guerra de 1939-1945. Como los aliados necesitaban abastecerse de determinados artículos esenciales y escasos, al mismo tiempo que las dificultades de importación imponían a Brasil la producción de sucedáneos, los gobiernos norteamericano y brasileño constituyeron en 1943 la Misión Técnica Americana, conocida como Misión Cook. Los primeros estudios apuntaron la necesidad imperiosa de resolver los problemas relativos a la conservación y desarrollo del sistema de transportes y de hacer un estudio de los recursos naturales del Brasil, para establecer una base sólida de nuestro desarrollo industrial. Sin embargo, el término de la guerra y los problemas más urgentes de asistencia a los países devastados, llevó a la América del Norte y a la propia ONU a poner en segundo plano a los países latinoamericanos, entre ellos a Brasil. Tan sólo en 1948 se formó una nueva comisión, la Misión de Estudios Económicos Brasil-Estados Unidos (Misión Abbink). El informe Abbink, después de hacer un análisis de la estructura económica brasileña y de los problemas generales de nuestra economía, formuló recomendaciones específicas para fomentar la corriente de capitales privados, perfeccionar el sistema tributario y de este modo obtener recursos financieros externos e internos para atender las necesidades de desarrollo de la economía brasileña.

En parte por efecto de estos estudios y en virtud también de que el Gobierno francés, en 1947, puso en práctica el plan Monet, con objeto de llevar a Francia a la situación económica en que se encontraba antes de la guerra, el Gobierno brasileño elaboró su primer programa de desarrollo económico, tendiente a estimular y suplir la iniciativa privada, aumentar el nivel de bienestar y prosperidad nacionales por medio del mejoramiento de la salud del pueblo brasileño, y a través del aumento y distribución más adecuada de la producción. De ahí la denominación, de plan Salte, que se compone de las siglas: S = salubridad, Al = alimentación, T = transporte y E = energía.

En realidad, este plan fue la agrupación no siempre feliz de diversos estudios que desde hacía algún tiempo se venían realizando en diferentes Ministerios interesados. Los estudios referentes al sector de salubridad fueron hechos por los técnicos del Ministerio de Educación y Salubridad, en colaboración con los del Ministerio de Trabajo. En el sector de la alimentación fueron responsables los servicios especializados del Ministerio de Agricultura y los técnicos del Ministerio de Vías y Obras Públicas. Los estudios relacionados con los transportes se lleva-

ron a cabo por la Comisión de Revisión del Plan de Vías Nacionales y se estudiaron posteriormente por los técnicos del Departamento Nacional de Ferrocarriles, del Departamento Nacional de Carreteras y del Departamento Nacional de Puertos, tomando también en cuenta al Lloyd brasileño. En el sector de energía, la Comisión de redacción del plan tomó como base los estudios de la Comisión de Industrias de material eléctrico, de la Comisión especial del Plan Nacional de Electrificación, y los Informes del Consejo Nacional del Petróleo.

Cada una de estas monografías y programas de acción fueron realizados independientemente unos de otros y no siempre se tuvo el cuidado de proceder a las necesarias articulaciones y ajustes. En los sectores de salubridad, transportes y energía, el plan se presentó más como un programa de acción del Estado, en el que se procuró verificar las necesidades del país en función de las realidades estudiadas, de establecer las previsiones y de orientar las actividades particulares para solucionar los problemas que surgieran de la investigación. En este sentido el plan Salte expresó las aspiraciones y orientó la actividad privada, y el poder público sólo intervino en forma aleatoria o bien para realizar los proyectos cuando éstos eran de su competencia. En estos tres sectores el contenido del Plan no tuvo fuerza coercitiva, implicó más bien la coordinación automática de las actividades. Fue la continuación lógica de las iniciativas ya tomadas anteriormente, y no podría afirmarse que fue original. En efecto, cuando la Comisión Redactora del Plan trató los problemas de salubridad se limitó a reafirmar su programa de trabajo, ya organizado por el Departamento Nacional de Salubridad y en vías de realización. En el sector transportes fue una repetición del contenido del Plan Nacional de Comunicaciones y en el sector de energía reafirmó las medidas indicadas en el Plan de Electrificación, así como el programa de trabajo del Consejo Nacional del Petróleo.

En el sector alimentos es donde el plan Salte se presentó con verdaderas características de una tentativa de planeación. Mucho más que un programa, contenía la indicación de un sistema de tareas, otorgaba fuerza coercitiva a la Comisión Ejecutiva y establecía una serie de organismos que permitirían la acción regional y local para la realización de los programas, la fiscalización en la ejecución y el control de los resultados. Se trataba de un plan de incremento de la producción agrícola, y hasta cierto punto industrial, además de ser un plan financiero de distribución de los recursos.

Debido a la organización del plan Salte se produjeron orientaciones contradictorias. Mientras que en los sectores de transportes y energía se afirmó la primacía de la iniciativa privada, en el sector de alimentación se dieron al Gobierno Federal los más amplios poderes de intervención. Los técnicos encargados de los estudios de transportes

aceptaron el programa de realizaciones del Lloyd brasileño, pero en el sector de alimentos determinaron que una compañía nacional construyera de frigoríficos y encargada del transporte de carnes y productos pecuarios, que sería creada por el plan, adquiriría los barcos frigoríficos explotando, en competencia con el Lloyd, el transporte marítimo.

La intervención del Estado en la economía, con carácter predominante, se hizo manifiesta al determinarse la organización de sociedades de economía mixta. La Compañía Nacional de Obras de Ingeniería Sanitaria sería creada para promover la instalación de redes de aguas y alcantarillados en todo el país. La Compañía de Almacenes Generales, cuya finalidad sería la construcción de una red de almacenes, silos y fábricas de beneficio, cuya explotación sería dada a concesionarios, bajo la fiscalización del Gobierno Federal. La Compañía Nacional de Frigoríficos, encargada de la construcción de rastros, almacenes frigoríficos y de establecer una red de transportes de carnes, verduras y frutas por medio de camiones, vagones o barcos frigoríficos. El plan fue más lejos y reforzó la posición de los institutos de defensa de la producción, dándoles incluso el ejercicio directo e indirecto de la función productora y comercial. Mediante tales institutos, obrando paralelamente con los Departamentos del Ministerio de Agricultura, el Gobierno Federal establecería el control de la producción y del comercio agropecuario. Con esta finalidad, el plan preveía la ampliación del Instituto de Fermentación, reforzando la posición del Instituto Riograndense del Vino y el Arroz, la reorganización del Instituto del Aceite, la ampliación del campo de acción del Instituto Nacional del Mate y del Instituto del Tabaco, y la creación del Instituto Nacional del Café, que funcionaría en sustitución del Departamento Nacional del Café, ampliando sus funciones.³ En el ministerio de Agricultura sería creado el Departamento de Economía Rural y Cooperativismo, pasando al mismo varios servicios técnicos del Ministerio de Agricultura, con atribuciones técnicas, de control e inclusive de producción. Debe señalarse, a título de ejemplo, que el servicio de Agrostiología, al reorganizarse, dividiría los campos de pasto y determinaría las condiciones de explotación, fiscalizando la empresa; del mismo modo, el Servicio de Plantas Textiles establecería las zonas de producción de fibras y controlaría su propia industrialización; el Servicio del Azúcar y del Alcohol, al ser creado en sustitución del Instituto del Azúcar y del Alcohol, pasaría a desempeñar las funciones de éste. El Departamento Nacional de Producción Animal funcionaría de acuerdo con los mismos moldes del Departamento de Economía Rural y se crearía además un nuevo órgano —el Departamento Nacional de Conservación y Recuperación del Suelo—, incorporando el Departamento Nacional de Obras y Saneamiento y el Departamento

³ Este Instituto fue creado efectivamente y es hoy el responsable de nuestra política cafetalera.

Nacional de Obras contra la Sequía, del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, a la sección de Riego del Departamento Nacional de Producción Mineral, el Servicio Forestal y el Servicio de Meteorología, todos del Ministerio de Agricultura. En el Ministerio del Trabajo también se transformaría la División de Higiene y Seguro de Trabajo en Departamento autónomo. Como puede verse, en el sector de alimentos se ampliarían extraordinariamente las dependencias públicas, que funcionarían como órganos ejecutivos del Plan Salte, y se podría afirmar con cierta razón que esta tentativa de planeación, al mismo tiempo que transformaba la estructura política y social de la nación, creaba la burocratización de la economía.

El Plan fue más lejos en su afán de intervenir y centralizar la economía. La producción agrícola sería determinada por completo por el centro, a través de los Ministerios y autarquías; además, se atribuían al Gobierno Federal ciertas iniciativas industriales o comerciales directas como la construcción de redes de aguas y alcantarillado, bajo el régimen de prestación de servicios remunerados; el almacenamiento y beneficio del algodón, en competencia con los almacenes y despepitadoras privadas; la instalación de dos fábricas para la producción de aceite de semilla de algodón en el nordeste; dos fábricas para la industrialización del zumo de naranja y de sus subproductos; pequeñas fábricas de aceites y ceras; fábricas centrales de aceites; pequeñas instalaciones para aceites esenciales; la instalación de fábricas en el Valle del Paraíba para la industrialización de los sobrantes de los productos agropecuarios, de abonos, insecticidas, fungicidas y raciones equilibradas; el Plan preveía además la construcción de fábricas centrales de beneficio, expurgo, secado, clasificación y almacenamiento del frijol; la instalación del equipo para la industrialización del *cajú* y de tres plantas industriales para la deshidratación de vegetales. El Gobierno Federal llevaría a cabo la centralización a través de la división de defensa sanitaria y animal, la preparación oficial de productos de uso veterinario, instalando laboratorios en el interior del país. En esta forma parecía que nos encaminábamos hacia la competencia directa entre el poder público y la iniciativa privada, y era de esperar la victoria del primero.

Sin embargo, en algunos aspectos el Plan era ingenuo y estaba divorciado de la realidad. Podrían citarse varios ejemplos al respecto aunque basta con apuntar el fomento del consumo de azúcar mediante el aumento de la industria de dulces, la prohibición para fabricar azúcar de segunda molienda, la colonización del Valle Amazónico teniendo como base la producción de fibras blandas o la restauración de la caficultura en el Valle del Paraíba en régimen de cultivo sombreado y el tratamiento del producto por vía húmeda para obtener cafés sin pulpa. El ejemplo más fehaciente fue la creación del Banco Rural, con el co-

nocimiento de que la reorganización del sistema bancario brasileño daría al Banco Central de la Nación la facultad de organizar el crédito rural. En este aspecto el Plan Salte organizaba el crédito en moldes contraindicados por la técnica bancaria, poniendo en peligro la solvencia del propio Banco Rural, al determinar la generalización del crédito personal, para restablecer la dignidad personal del agricultor, la fijación de intereses por debajo de las normas bancarias e inversamente proporcionales a los plazos y a la creación de la Cartera del Seguro Agrícola, a título experimental.

Además, en el sector de los alimentos, el Plan Salte introdujo innovaciones que lo apartaban de los principios que fundamentan el orden constitucional brasileño; en este aspecto puede señalarse su originalidad al tratar de crear haciendas colectivas en la región de cultivo del tabaco.

Era de esperar una fuerte resistencia en contra de la realización del Plan, sobre todo en los aspectos en que implicaba el decreto de medidas anticonstitucionales, incompatibles con la legislación brasileña. Una buena parte del Plan quedó así como letra muerta, precisamente en sus aspectos más ambiciosos. La falta de realismo, por otro lado, llevó a sus idealizadores a la estimación errónea de las necesidades de financiamiento. Se disponía casi exclusivamente de los recursos internos, obtenidos principalmente a través de la tributación, y se esperaba que las actividades programadas fueran rentables y autofinanciables en un corto plazo. Uno de los proyectos para llevar a cabo esta inmensa transformación de la economía nacional consistía nada menos que en contener la inflación, hasta realizar, si fuera posible, la revalorización interna y externa del cruzeiro, a medida que la producción nacional se expandiese en virtud de la aplicación del Plan. La desvalorización monetaria, sin embargo, prosiguió. Los costos de los proyectos crecieron; la insuficiencia de capital privado impidió el financiamiento satisfactorio del Plan, y el aumento de los gastos públicos corrientes impidió el aumento sustancial de los ingresos tributarios canalizables para la realización de este programa.

Sin embargo, algo positivo resultó de él. El Brasil optó por el congelamiento de cambios y por el control de importaciones, mediante licencia previa. Todavía poseía, además, sustanciales reservas de divisas, originadas en el aumento de las exportaciones y por la artificial reducción de las importaciones durante la guerra. Esto permitió al gobierno brasileño importar bienes de capital para algunos de los proyectos del Plan Salte, y fue así posible construir el oleoducto de Santos a Jundiaí; ejecutar las obras de la Compañía Hidroeléctrica de São Francisco; adquirir equipos y montar la Refinería de Petróleo de Cubatão, en São Paulo, así como ampliar la Refinería de Bahía, dentro del programa de

aumento de la producción petrolera. Se compraron además 15 barcos petroleros, de 15 000 toneladas cada uno, para el abastecimiento de las refinerías programadas y construidas. El Consejo Nacional del Petróleo por su parte, dentro del Plan Salte, pudo aumentar las exploraciones en algunas áreas de las diferentes cuencas sedimentarias del Brasil, aunque en proporción bastante inferior a lo previsto. En el sector de salubridad prosiguió la realización de trabajos iniciados en 1942 por el Servicio Especial de Salud Pública, en colaboración con el gobierno de los Estados Unidos de América. Sin menospreciar las realizaciones apuntadas, no cabe duda de que representaron muy poca cosa comparadas con el programa que nos ocupa.

El Plan Salte estaba en vías de realización cuando fue promulgada la Ley 535 del LXXXI Congreso de Norteamérica, sobre desarrollo internacional, popularmente conocida como Programa del Punto IV. De allí surgió la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos y una vez más fue formulada la programación del desenvolvimiento económico del Brasil. Las fallas en la realización del Plan Salte evidenciaron la necesidad de la inversión privada complementada con los empréstitos de fondos públicos; las inversiones, sin embargo, no podían ser en su totalidad de origen nacional y el Brasil tuvo que recurrir al financiamiento internacional, principalmente al Banco de Exportación e Importación de Washington y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El objetivo final de la Comisión Mixta era crear las condiciones favorables para el incremento de la inversión pública y privada, nacional y extranjera, con el fin de acelerar el desarrollo económico de Brasil, superando los obstáculos que se oponían a este fin. Se hizo necesaria la existencia de un organismo que pudiese llevar a cabo la programación. La Constitución Brasileña de 1946 ordenaba la creación del Consejo Nacional de Economía junto a la Presidencia de la República, el cual, naturalmente, pasó a ser un organismo de consulta y orientación de los programas brasileños de desarrollo económico. Sin embargo, para realizar las inversiones necesarias y acompañar las actividades conducentes a la realización del nuevo programa, se creó un organismo permanente: el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Con este fin, el Congreso Brasileño aprobó las leyes 1 474, de 26 de noviembre de 1951; 1 518, del 24 de diciembre de 1951 y 1 628 del 20 de junio de 1952. La primera autorizaba la exención de ciertos tributos para construir un fondo de aprovisionamiento: la sobretasa de 15 % al impuesto sobre la renta para las personas cuyo impuesto excediera de Cr\$ 10 000.00 y un impuesto de 3 % sobre utilidades no distribuidas, recibiendo los contribuyentes *Obrigações del Reaparelhamento Econômico* (títulos de deuda pública correspondientes a los tributos pagados), más una bonificación de 25 % en el VI ejercicio después de

la recaudación. La segunda autorizaba al Poder Ejecutivo a contraer créditos en el exterior y a garantizar los empréstitos extranjeros hasta un límite máximo conjunto de 750 millones de dólares. La tercera estableció el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, en calidad de agente para todas las operaciones financieras relacionadas con el Plan Salte de Recuperación; se transformó, por lo tanto, en el órgano de financiamiento de los proyectos de la Comisión Mixta.

En su programa de estudio, la Comisión reconocía que para superar los desequilibrios estructurales de la economía brasileña era necesario actuar de dos modos diferentes: en primer lugar, era necesario atacar los puntos de estrangulamiento de la economía nacional, mediante una programación del desenvolvimiento de la producción y, en segundo, crear las condiciones generales que permitieran la realización de los programas. Los puntos de estrangulamiento eran principalmente la energía eléctrica, el transporte pesado, los combustibles y las industrias básicas. Todos ellos debían superarse por la intervención del sector público y la cooperación de la iniciativa privada (y no sustituyéndola); debían ser financiados por medios no inflacionarios y estar concebidos dentro de un plan de realización a corto plazo para evitar los problemas originados por factores indeseables e inevitables a plazo más largo. Entre las prioridades establecidas por el nuevo Programa, la primera correspondía al mejoramiento del sistema de transportes. Tomando en cuenta, sin embargo, que el transporte por carretera y aéreo había crecido considerablemente sin necesidad de la intervención estatal, mientras que los ferrocarriles y la navegación eran insuficientes y se hallaban en mal estado, la Comisión se limitó a la programación del desarrollo del transporte por ferrocarril y marítimo, principalmente en lo que se refiere a la navegación costera. La segunda prioridad se concedió a la energía eléctrica, principalmente a la hidroeléctrica, teniendo en cuenta la promoción de proyectos que beneficiaran a diferentes regiones del país y que permitieran atenuar la carga de las importaciones de combustibles sobre la balanza de pagos, además de estimular la descentralización de las industrias, actualmente concentradas con exceso en Rio de Janeiro y São Paulo. La realización de estos objetivos haría posible ampliar el mercado de trabajo e incrementar la utilización de materias primas en regiones del interior, hasta entonces subocupadas. Se previeron también los recursos necesarios que permitieran obtener el equipo para el mantenimiento de las carreteras para auxiliar la mecanización de la agricultura, para construir algunos silos —principalmente los de trigo de Rio Grande do Sul— y para acometer, por fin, dos industrias básicas: la de los álcalis y la de fabricación de tubos de fierro centrifugados.

La simple comparación indica que esta programación fue más mo-

desta en relación con la anterior. Si se hubieran emprendido los cuarenta y un proyectos de prioridad que elaboró la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, habría sido necesaria una inversión aproximada de 387 millones de dólares y 14 mil millones de cruzeiros; es decir, un total de cerca de 21 900 millones de cruzeiros al tipo de cambio de Cr\$ 20.25 por dólar. De estos recursos el 60.6 % corresponderían a los transportes, 33.1 % a energía eléctrica y 6.3 % a los demás puntos del programa.⁴ La mayor parte del programa establecido por la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos estaba condicionada al segundo punto fijado por la propia Comisión: la revisión de la política crediticia, comercial, fiscal y de cambios de Brasil, con el propósito de aumentar el nivel de inversiones y de producción; combatir la inflación y equilibrar la balanza de pagos. Todo esto dependía de un cambio de actitud de los poderes públicos constituidos y de una acción enérgica, tendiente a impedir la desviación de recursos o el retraso en la realización de los programas. Aun siendo modesto, la Comisión Mixta insistía en que el programa no eliminaba en forma alguna las políticas gubernamentales en el campo crediticio y fiscal, en tal forma que se impidiera que los recursos necesarios se canalizaran hacia los proyectos fijados, desviándose de otros usos menos esenciales. Hubiera sido necesario saber si el gobierno brasileño estaba realmente dispuesto a utilizar los instrumentos de control fiscal, de crédito y de salarios, para imponer una disciplina de prioridades y otorgar así al programa el acceso necesario a los recursos reales de la comunidad.

El programa, entretanto, no fue rápidamente ejecutado. Hubo un gran desequilibrio entre las previsiones financieras y las realizaciones, al mismo tiempo que los capitales disponibles en el país eran solicitados para otras iniciativas, sobrecargando la demanda nacional, así como la balanza de pagos, hasta el punto de provocar un déficit que alcanzó cerca de 300 millones de dólares en 1957. Las estadísticas indican que las realizaciones del programa fueron muy pocas. Los ferrocarriles, es cierto, lograron mejorar su equipo, pero no hasta el punto en que se registrara un aumento en la extensión de la red de tráfico, que permaneció prácticamente estacionada entre 1952 y 1957 en 37 000 km., ni aumentó considerablemente el volumen de pasajeros y tampoco el volumen de mercancías transportadas, ya que de 36 251 miles de toneladas transportadas en 1951, pasamos a 40 025 miles, en 1956. Las toneladas-kilómetro registraron un aumento todavía menos sensible entre las dos fechas citadas, pues pasaron de 8 564 615 t/k. a 9 776 798. A su vez las deficiencias administrativas de los ferrocarriles no sólo continuaron, sino que todo hace suponer que se agravaron; mientras en 1951 los ingresos represen-

⁴ Para más detalles véase la lista de Proyectos de la Comisión Mixta. *Informe General - I Tomo, Brasil, 1954*, pp. 141 a 144.

taron Cr\$ 4 997 218 000.00, los gastos montaron Cr\$ 5 312 319 000.00, y en 1956, aunque los ingresos subieron a Cr\$ 11 788 260 000.00 los gastos también ascendieron a Cr\$ 21 466 412 000.00. Por lo que se refiere a la navegación costera, el movimiento marítimo registró acaso un aumento de poco más de un 10 %, como consecuencia de las realizaciones de este programa, ya que de 46 millones de toneladas transportadas en 1951 pasamos a 52 millones en 1956. En el sector en que parece realmente haber existido mayor eficiencia en la realización del programa de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos fue en el aumento de la capacidad de las plantas generadoras de energía, que pasó de 2 millones de kilovatios en 1951, a 3 millones en 1955; es decir, un aumento del 50 % en la oferta de electricidad, principalmente en la de origen hidráulico.

Tal vez debido al retraso en los programas anteriormente descritos, el actual gobierno brasileño se ha preocupado de llevar a cabo un programa de desenvolvimiento económico nacional. Procuró presentar un programa de trabajo más compatible con la Constitución nacional, afirmando que correspondía al Gobierno Federal realizar un trabajo constante de coordinación entre sus propios programas de trabajo y los de las diversas unidades federativas, y que no era lícito subordinar las iniciativas estatales a un esquema central, rígidamente impuesto. Además, como la filosofía económica adoptada por nuestra Constitución es la de libre empresa que tiene como corolarios la soberanía del consumidor, la libertad de selección del trabajo de parte de la mano de obra y, finalmente, la iniciativa individual con respecto a la propiedad, la iniciativa privada debía cooperar activamente en este nuevo programa. Considerados los recursos en moneda nacional, el programa de desenvolvimiento se llevaría a cabo con las aportaciones siguientes: 39.7% del Gobierno Federal; 10.4% de los gobiernos estatales; 14.5% de las entidades públicas, principalmente el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y el Banco del Brasil, y 35.4% de recursos propios de empresas privadas o de sociedades de economía mixta.

El programa propuesto cubrió convencionalmente seis sectores, cada uno con varias metas: primero, el sector energía; segundo, transportes; tercero, alimentación; cuarto, industrias básicas; quinto, educación y sexto, la especialísima meta "Brasilia".⁵

En el sector energía, tomando como base la capacidad instalada de 3 millones de kilovatios en 1956, se pretende aumentarla a 5 millones en 1960 y a 8 millones en 1965. La energía nuclear se obtendría con la instalación de una central atómica pionera de 10 mil kilovatios y la expansión de la metalurgia de los minerales atómicos. Se aumentaría la producción de carbón mineral de 2 millones a 3 millones de

⁵ A este respecto véase *Anhembi*, vol. XXIX, Núm. 87, Año 8, febrero de 1958, pp. 525 a 530, São Paulo, Brasil.

toneladas en 1960 y, por último, se cuidaría de aumentar la producción de petróleo nacional de 6 800 barriles a fines de 1955, a 100 mil barriles diarios a fines de 1960. Al mismo tiempo, la refinación aumentaría de 130 mil barriles diarios en 1955, a 330 mil barriles a fines de 1960.

En el sector de transportes, además de la reparación de las vías de ferrocarril ya existentes, se pretende construir 2 100 kilómetros de nuevas líneas y 280 kilómetros de otras además de 320 de vía ancha. Las carreteras serían mejoradas, pavimentándose 5 mil kilómetros con revestimiento de asfalto, además de construir 12 mil kilómetros de carreteras de primera clase, entre 1956 y 1960. Nuestros puertos serían reparados y ampliados y quedarían en condiciones de uso permanente gracias a la adquisición de una flota de dragado. Nuestra marina mercante de altura aumentaría su capacidad de transporte en 300 mil toneladas, además del aumento de 330 mil toneladas de la flota petrolera. La flota área comercial, en fin, sería renovada durante estos cinco años.

Pasando al sector de los alimentos, el actual gobierno prevé que podrá aumentar la producción de trigo nacional de 700 mil a 1 500 miles de toneladas anuales. Asimismo se deberán construir almacenes y silos para lograr una capacidad de 740 mil toneladas, almacenes frigoríficos con capacidad de 45 mil toneladas y rastros industriales con una capacidad de sacrificio diario de 3 550 bovinos y 1 300 porcinos. Las labores del campo serían mecanizadas, aumentando el número de tractores en uso de 45 mil a 72 mil y, por su parte, la producción de abonos químicos pasaría de 18 mil a 120 mil toneladas anuales.

En el sector de las industrias básicas el gobierno federal pretende aumentar la capacidad de producción de acero en lingotes de 1 millón a 2 millones de toneladas al año en 1960 y a 3 y medio millones de toneladas en 1965. La producción de aluminio aumentaría de 2 600 a 18 000 toneladas anuales en 1960 y a 42 000 en 1962. Se cuidaría de la expansión de la producción de refinado de metales no ferrosos; se aumentaría la capacidad de producción de cemento duplicando la producción actual por año; se cuidaría de producir álcalis, pasando de 20 mil toneladas anuales en 1955, a 152 miles de toneladas en 1960. El gobierno cree, además, que podrá lograr el aumento de la producción de celulosa de 90 mil a 260 mil toneladas y la de papel de periódico de 40 mil a 130 mil toneladas, entre 1955 y 1960. La producción de caucho también aumentaría de 22 mil toneladas anuales a 65 mil toneladas.

Se fomentaría la exportación de minerales, de 2 y medio millones de toneladas a 8 millones de toneladas. Se incrementaría, por último, la industria de automóviles, la de construcción naval, la industria pesada de materiales eléctricos y la industria mecánica.

En el sector de la educación, el gobierno pretende intensificar la formación de personal técnico y orientar la educación para el desolvimiento económico, prosiguiendo además las metas logradas en Brasil con la aplicación del Programa del Punto IV.

Es una lástima que, transcurridos dos años y medio, el balance de las realizaciones entre 1955 y 1958 haya sido negativo, comparándolo con el programa de metas.

Las condiciones que limitan el programa de desarrollo no son desconocidas del Gobierno Federal. Tan es así que en la fijación de las metas del programa, sus autores insistieron en afirmar que el proceso de inversión no conduciría a agravar el proceso inflacionario, sino que por el contrario crearía las condiciones favorables para lograr la estabilidad del valor de la moneda, sin lo cual el programa fracasaría. La segunda limitación radica en nuestra insuficiente capacidad para importar; la ejecución de las metas depende entonces del financiamiento e inversiones directas extranjeras que permitan cubrir los gastos con la importación de bienes y servicios, sin acarrear, por consiguiente, el endeudamiento con el exterior, que es incompatible con las perspectivas de la balanza de pagos. El Gobierno Federal reconoce que para que su programa de metas sea una realidad sería necesario estimular el ahorro privado, siendo indispensable para ello persistir en la lucha contra la inflación, que disipa recursos y fomenta la especulación y el consumo suntuario, al mismo tiempo que grava continuamente los costos y contribuye a retardar la ejecución de los proyectos. Para demostrar cuán importante es estabilizar el valor del cruzeiro, basta recordar que fueron elaborados dos cálculos financieros de gastos; un presupuesto de gastos preveía la ejecución de las metas en el período 1956-1960, estimando los gastos del país en 207 714 millones de cruzeiros e inversiones extranjeras por la cantidad de 2016 millones de dólares. Estos cálculos fueron hechos tomando como base los precios medios de 1955. Las mismas estimaciones a los precios de 1956, previendo la ejecución del plan entre 1957 y 1961, obligó al aumento de los gastos a 236 749 millones de cruzeiros y 2 318 millones de dólares, respectivamente. En el transcurso de un año y en virtud del aumento de precios motivado por la inflación interna y por la desvalorización cambiaria, el aumento de los gastos previstos montó 29 035 millones de cruzeiros y 302 millones de dólares. En realidad, los planes no se llevarán a cabo a los precios de 1955 o 1956, sino a los precios del momento de cada compra. Si la inflación continúa, los gastos aumentarán al mismo ritmo de la desvalorización de la moneda, y se creará un verdadero círculo vicioso; en la medida en que el gobierno brasileño emita moneda para realizar el programa de metas, la presión inflacionaria aumentará, los precios se elevarán, las previsiones se verán frustradas y el desenvolvimiento eco-

nómico será imposible, y representará un sacrificio inútil de los brasileños. Se previó la compra de divisas a Cr\$ 51.40 por dólar. Actualmente el dólar fiscal promedio, ponderado el precio del dólar en las primeras categorías de cambio, se fijó por el gobierno en Cr\$ 104.00. Además, el Consejo de Desenvolvimento Económico reconoce que el Brasil tiene una capacidad para importar inferior a sus necesidades de importación; es decir, que nuestras exportaciones no soportan la presión de las compras en el exterior. ¿En donde, por lo tanto, encontraremos los dólares, las libras, los francos o cualquier otra moneda extranjera para adquirir la parte de bienes de capital que Brasil no puede producir, y que son indispensables para realizar el programa de metas? Basta recordar que el déficit de la balanza de pagos del Brasil en 1957 se estimó, en la mejor de las hipótesis, en 250 millones de dólares, y que los financieros ingleses estiman que las deudas acumuladas del Brasil alcanzarán la suma de 530 millones de dólares a fines de 1958, para darnos cuenta de lo utópica que es la "Programación de las Metas".

Las tres tentativas de programación del desarrollo económico brasileño nos obligan a plantear un problema final. ¿Cuáles han sido las causas de la frustración de estas distintas programaciones? ¿Qué problemas fundamentales debemos solucionar para superar el subdesarrollo brasileño? La discusión de este problema nos parece de suma importancia porque cuando menos en parte, se repite en otras economías latinoamericanas.

Varios problemas deberán ser atacados, principalmente aquellos que están estrecha y directamente ligados al trabajo y a la creación de nuevas empresas.

La mano de obra en el Brasil constituye un problema delicado. Como un país de poca densidad de población, sin tradición de trabajo sólidamente constituida ya que la abolición de la esclavitud data apenas de 70 años, siente la falta de mano de obra calificada. Se necesita de técnicos para la industria así como de ingenieros.

En cuanto a la posibilidad de disponer de obreros familiarizados con los misterios de la industria el problema es tan difícil que la Confederación Nacional de Industria decidió crear por su cuenta el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, que ha contribuido enormemente a la formación de profesionales aptos para trabajar en el sector industrial. La solución de semejante problema se agrava, no obstante, por el bajo nivel de instrucción general y técnica y por el bajo patrón de vida, que no permiten al obrero un horizonte económico más amplio. El nivel de vida del trabajador brasileño es precario. Incluso en el Estado de São Paulo, donde los obreros disfrutan de una situación privilegiada, está muy por debajo del nivel de vida de los demás países industriales. El consumo medio del paulista es casi dos veces superior

al de los demás brasileños; el Estado de São Paulo, no obstante, a pesar de gozar de esa situación de privilegio, tiene actualmente grandes regiones muy pobres. Por ejemplo, si consideramos el consumo medio del brasileño en 1955 se observará que éste era por lo menos 23 veces menor que el del norteamericano.

Indiscutiblemente, hoy en día el salario fisiológico es incompatible con la dignidad humana y no nos conformamos con que el hombre trabaje para vivir y mantener a su familia precariamente alimentada y vestida, pues con la evolución social se presenta una serie de comodidades que se hacen indispensables día a día; si fisiológicamente no se justifica, socialmente no pueden ser ignoradas. La idea de que el mínimo social de subsistencia debía sobreponerse al mínimo fisiológico, llevó al gobierno brasileño a fijar un salario mínimo. Pero la legislación de trabajo, al hacerlo, no prestó la debida atención a ciertas condiciones indispensables para su perfecto funcionamiento; los salarios superiores al mínimo no han sido reajustados en la misma proporción que éste, y el resultado fue una nivelación muy baja. Los empleados especializados en los diferentes niveles profesionales se colocaron en poco tiempo casi al mismo nivel que los obreros no especializados, y al considerarse perjudicados optaron principalmente por reducir su productividad. Así pues, la fijación de salarios en la actualidad, además de ser socialmente injusta, es económicamente improductiva. Otra circunstancia que no se tuvo en cuenta fue la de garantizar una relativa estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, con lo que nuestro salario mínimo resultó más nominal que real; es necesario que el salario pueda medirse en términos del aumento de las posibilidades de adquirir mercancías y servicios. Pero esto sólo ocurriría en el momento en que se estableciera, pues con la desvalorización de la moneda posteriormente la ventaja de la fijación desaparecería, ya que el aumento general de precios reduce cada vez más el poder adquisitivo. En consecuencia, a medida que aumentan las reivindicaciones por el aumento de salarios, existe una verdadera carrera entre los precios de los bienes y servicios y los de la mano de obra. El descontento es recíproco tanto en la clase patronal como en la obrera y esto ocasiona perturbaciones en el ritmo normal de la actividad económica del país. Sin embargo, una parte de las leyes de trabajo no fueron dictadas por motivos de orden estrictamente económico y financiero. Las reformas sociales obedecieron principalmente a motivos de índole política momentánea; se introdujeron sin el debido estudio y condujeron en consecuencia a grandes perturbaciones en materia de trabajo. Por ello, los beneficios que la orientación de la política social del Brasil pretendía dar a las clases obreras fueron mucho menores que los anunciados. La legislación desordenada perturbó las relaciones del trabajo y contribuyó en gran parte a la disminución

de la productividad. Actualmente nos encontramos en un período que podemos llamar de sistematización de la legislación de trabajo, en el que se trata de lograr un mejor acoplamiento de las partes y obtener una mayor justicia social. Sin embargo, mientras la consolidación no sea un hecho, tendremos que considerar la legislación laboral como uno de los factores de perturbación del ritmo del desarrollo económico. Las dificultades que se observan en la mano de obra y el bajo nivel de vida de la clase obrera explican las dificultades con que son creadas las empresas industriales brasileñas más importantes. Junto con las empresas propiamente dichas, es necesario construir verdaderas ciudades para poder obtener la mano de obra indispensable. Éste ha sido el caso en Volta Redonda, en la Compañía Vale do Rio Doce, en la Fábrica Nacional de Motores, en la Usina de Cubatão, para citar sólo algunos ejemplos.

Al lado de estos problemas relacionados con la mano de obra debemos considerar también los de las empresas. La desvalorización de la moneda, que el país viene sufriendo crónicamente, dificulta las previsiones porque facilita la extrema inestabilidad de precios. En esta forma no sólo aumentan los riesgos sino que las posibilidades de fracaso de las empresas nuevas son mucho más fáciles. Se ha creado un círculo vicioso del cual es preciso salir. Sólo la diversificación de la estructura económica de Brasil podrá permitir que se obtenga una mayor solidez económica y gracias a ella lograr la estabilización del valor de la moneda, tanto en el mercado interno como en el internacional. El bajo poder adquisitivo del cruzeiro y su inestabilidad provocan desconfianza, conducen a la contracción del crédito y dificultan la obtención de los capitales necesarios para el desarrollo económico.

Con el transcurso del tiempo la inflación provocó un desequilibrio aduanero, hasta el punto en que el GATT reconoció la necesidad de un reajuste de tarifas y el gobierno brasileño dio su autorización para promoverlo. La reciente reforma de tarifas, transformando los derechos específicos en *ad valorem*, permitió la automática actualización del tributo, en función de la desvalorización del cruzeiro. Sin embargo, esta reforma opera como arma de dos filos. La industria brasileña depende de las materias primas y de una proporción sustancial de maquinaria procedentes del exterior. Si los derechos se calculan con base en la tasa media de cambio del grupo general y como ésta cubre el impacto de la desvalorización interna de la moneda, los costos industriales se van haciendo prohibitivos y los precios de los productos industriales aumentan en tal forma que ni siquiera la demanda interna consigue absorberlos satisfactoriamente. El aumento en los costos de los productos industriales que están sustituyendo a los que hasta ahora se importaban, afecta a su vez los costos de la producción agrícola y esto contribuye a dificultar la colocación de los productos de exportación de

Brasil en el mercado internacional, en virtud de la exagerada elevación de precios. Cuando el gobierno brasileño, con el propósito de superar aquel hecho, fija tasas especiales para el cambio de las divisas de exportación, los perjuicios resultantes o los desniveles de remuneración desalientan a los agricultores y aceleran la transferencia de capitales de la agricultura a la industria. De ahí las crecientes dificultades de la balanza de pagos del Brasil, y a su vez los efectos negativos que afectan directamente los programas de industrialización.

Con la actual estructura económica, la producción para la exportación no tiene la capacidad suficiente que permita que los saldos de la balanza de pagos se apliquen a los programas de desarrollo económico del país. El recurso sería recurrir a la inversión de capital extranjero, fuente directa e inmediata de las divisas necesarias para la consecución de los objetivos de la actual política económica brasileña. No obstante, cada vez se lleva a cabo una creciente y mal comprendida campaña de nacionalismo tendiente a prohibir la entrada de capitales extranjeros en nuestras empresas básicas. Más de un autor insiste en afirmar que el programa de desarrollo económico puede realizarse con el capital nacional. Sin embargo, el capital no es sólo la moneda; ésta representa el instrumento mediante el cual es posible obtener los bienes de producción. La fuerte propensión a consumir y la débil propensión a invertir son características de los países subdesarrollados y van aliadas al hecho de la distorsión de las aplicaciones de capital en operaciones puramente especulativas, que debilitan todavía más las inversiones para la producción; por lo tanto, sólo resta al país el recurso de nuevas emisiones y la nacionalización de las empresas para que, con el papel moneda emitido, el Estado pueda realizar el capital de las empresas nacientes, indispensables para el desenvolvimiento industrial del Brasil. Por lo mismo éste sólo será nominal y deberá convertirse en capital real mediante la compra de los bienes de producción indispensables para el funcionamiento de la empresa. Las nuevas emisiones, sin embargo, conducirán a la desvalorización de la moneda en el mercado internacional, dificultarán la obtención de divisas y harán casi imposible la compra de maquinaria y otros equipos necesarios para las nuevas empresas. Además, la desvalorización recurrente de las nuevas emisiones provocará la elevación de precios en el mercado interno y agravará las dificultades que se observan en la mano de obra. Así pues, es preciso tener presente estos hechos y sus repercusiones, antes de tomar medidas nacionalistas extremas que puedan comprometer cualquier programa de desarrollo que el Brasil pueda emprender. El problema consiste en condicionar la utilización del capital extranjero dentro de un desarrollo económico nacional sano, mediante una legislación adecuada que impida que sea peligroso, nocivo o capaz de comprometer la independen-

dencia económica de la nación, en lugar de impedir su entrada lisa y llanamente.

La industrialización brasileña es reciente, debido a la tradición agropecuaria que hasta hace poco tiempo hizo que el sentir de la sociedad fuera desfavorable a la creación y expansión de la industria. Esta actitud ha cambiado, principalmente en el sur del país; pero el Brasil tropieza todavía con la dificultad de que muchos hombres de empresa y el propio poder público se preocupan casi exclusivamente por los problemas inmediatos, sin que se trate de sentar las bases para una programación económica de largo alcance. El desarrollo de las industrias básicas depende de la existencia de una planificación industrial inteligentemente trazada, donde los problemas económicos del país se analicen en conjunto, para que el desarrollo de la industria no se lleve a cabo a costa de la atrofía de otros sectores de actividad. Es indiscutible que el Brasil necesita disponer de una economía compleja y para ello es indispensable el desarrollo de la industria; pero también es necesario que ésta sea real y no artificial. Sobre todo, debe ser consecuente con los recursos del país y desarrollarse al lado de una agricultura polimorfa, sin perjuicio de la base agrícola ya existente.

No nos olvidemos de que la economía brasileña es de tipo reflejo. Los movimientos del comercio internacional repercuten intensa e inmediatamente en la economía del país. Por eso es difícil conocer hasta qué punto será posible prever la expansión y viabilidad de cualquier programa de desarrollo económico.