

## Las relaciones económicas internacionales del Brasil: notas para una agenda de investigación

Estas notas han sido organizadas de la siguiente manera: la primera parte procura situar los últimos acontecimientos acaecidos en el Brasil dentro de una perspectiva histórica adecuada de tal modo de dar la importancia que le corresponde a las cambiantes condiciones económicas del mundo de la postguerra. Ello se debe a que, a nuestro juicio, el análisis de un programa para el futuro carece de sentido, a menos que se conozcan las limitaciones que impone a las opciones internas fundamentales la mayor integración del Brasil con la economía internacional a través del comercio y, en especial, las finanzas y la inversión. Como no creemos en el determinismo económico puro, la segunda parte procura abordar los temas del programa a partir de un punto de vista que pone de relieve la función de la política (o de la economía política), tanto en la reorganización prevista de la economía mundial y del marco institucional internacional como en los cambios que eventualmente habrían de producirse dentro de países periféricos importantes, tales como el Brasil. Como esta discusión de política económica tiene lugar a la vez en los foros internacionales y en los internos, se examinan brevemente los puntos de vista del centro y de la periferia sobre el llamado conflicto norte-sur, que deben ser tenidos en cuenta en todo programa. La tercera parte presenta, a manera de conclusión, una breve síntesis de los principales puntos de discusión planteados en estas notas preliminares.

### I

Durante los últimos tres decenios, con la fuerte contribución de capital extranjero y la marcada y creciente participación del sector público en la vida económica, la economía brasileña, pese a la inflación crónica y a los persistentes desequilibrios del balance de pagos, experimentó una de las transformaciones más rápidas y gene-

\* Trabajo presentado en el Seminario sobre "Perspectivas del desarrollo de los Estudios Latinoamericanos Comparados y las Relaciones Internacionales", Friburgo, Brasil, diciembre de 1977. Organizado por el Conjunto Universitario Cândido Mendes.

realizadas de la estructura productiva que se haya visto en los países semiindustrializados en que impera el llamado régimen de economía de mercado <sup>1</sup>.

De hecho, en la actualidad se considera internacionalmente que el Brasil no sólo es una de las economías industriales más modernas y complejas del "mundo en desarrollo", sino también una de las pocas economías semiindustrializadas que al parecer han logrado realizar, con un grado razonable de éxito, la reconocidamente difícil transición de un desarrollo industrial basado en la protección —posiblemente injustificada y muy criticada— de las actividades del mercado interno a una etapa de desarrollo hacia afuera, basada en el incremento de las exportaciones no tradicionales, en la "liberalización" gradual del régimen de comercio exterior y en la creciente integración con los mercados internacionales de capital.

Esta transición debe verse en su perspectiva histórica y a la luz de los cambios que ha experimentado la situación económica mundial. Como se sabe, el período de postguerra se caracterizó por la expansión asimétrica de las principales economías industriales <sup>2</sup>, el impulso repentino que adquirió la internacionalización del capital bajo la égida de las llamadas empresas transnacionales <sup>3</sup>, el notable cambio que sufrieron las modalidades de comercio <sup>4</sup>, las contradic-

<sup>1</sup> En los últimos tres decenios (1945 a 1975), la tasa de crecimiento promedio del ingreso real al costo de los factores ha sido de 7% al año; este resultado sólo se equiparará quizá al obtenido por el Japón a partir de la segunda guerra mundial. En este período el ingreso per cápita aumentó a una tasa promedio de 4% al año en términos reales. Entre 1945 y 1975 el crecimiento industrial alcanzó una tasa promedio de 8.8% al año en términos reales, elevando la participación de la industria en el ingreso al costo de los factores de 20.8% en 1945 a 34.2% en 1975 (en cruces constantes a precios de 1970). La tasa anual de incremento del producto real de la agricultura entre 1945 y 1975 fue del orden de 5.6%. Véase P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments", *World Development*, vol. 5, Nº 1-2, 1977, pp. 19-45.

<sup>2</sup> Las tasas anuales promedio de incremento de la producción por hora/hombre que se registraron de 1950 a 1970 en el Japón (9%) y Alemania (6%) fueron, respectivamente, casi tres y dos veces superiores a las tasas anuales promedio de incremento en los Estados Unidos (2.8%) y el Reino Unido (3.2%). Véase Departamento del trabajo de los Estados Unidos, estimaciones inéditas, citadas por R. I. McKinnon en E. Classen y P. Salin (eds.), *Stabilization Policies in Interdependent Economies* (North-Holland, 1972, p. 22).

<sup>3</sup> Desde fines de los años sesenta han aumentado progresivamente las publicaciones sobre esta materia. Véanse las distintas obras del profesor Raymond Vernon y el Harvard Multinational Enterprise Study.

<sup>4</sup> La participación de los países no pertenecientes a la OCDE en las exportaciones mundiales disminuyó de 34% en 1950 a 19% en 1968 (en este período la participación de América Latina se redujo de 10% a 5%). La proporción de manufacturas en el comercio mundial aumentó de menos de 10% en los años treinta a 45% en 1953, 54% en 1970 y 67% en 1968, fenómeno que se relaciona muy estrechamente con las inversiones internacionales de las empresas multina-

ciones intrínsecas del arreglo institucional de Bretton-Woods, que en definitiva condujeron a su fracaso en agosto de 1971. La bonanza experimentada al mismo tiempo por las economías avanzadas en 1972 y 1973 contribuyó a alimentar la inflación más desastrosa que haya experimentado el mundo capitalista integrado<sup>5</sup>.

La vuelta de Europa a la plena convertibilidad, en 1959, aceleró de manera espectacular algunas de estas tendencias. Por ejemplo, entre 1959/1961 y 1969/1971, el comercio mundial aumentó a una tasa anual de casi 10% al año en dólares, y de 1967 a 1973 al sorprendente ritmo de 18% al año<sup>6</sup>. Al parecer, no menos importante fue el aliciente que dio la convertibilidad a los movimientos de capital internacional privado. Estimulada por los déficit de balance de pagos de los Estados Unidos, la situación monetaria en los años sesenta se caracterizó por la creciente importancia tanto en lo que toca a la composición de las reservas mundiales cuanto al incremento de la liquidez internacional, de los depósitos en las monedas nacionales de los principales países industriales, especialmente en dólares mantenidos fuera de los Estados Unidos<sup>7</sup>.

En realidad, las reservas mundiales aumentaron de 45.500 millones de dólares en 1949 a 78.200 millones de dólares en 1969, lo que se tradujo en una tasa de incremento promedio de 2,75% al año en los dos decenios. Esta tasa debería compararse con una tasa de aumento promedio anual de 22,7% de 1969 a 1974 (en que las reservas brutas llegaron a 217.900 millones de dólares estadounidenses), lo que representa un valor casi tres veces superior en el espacio de cinco años<sup>8</sup>. La utilización de las monedas nacionales de los países más ricos y capitalizados del mundo en calidad de reservas internacionales representa 93% de la creación total de reservas en esos cin-

---

cionales y, con toda seguridad, con la conocida hipótesis del profesor Linder acerca de la influencia de los modelos de demanda y los niveles de ingreso en la configuración del comercio entre los países desarrollados. Para datos básicos véase GATT, *International Trade*, diversos números.

<sup>5</sup> Estos fenómenos han sido interpretados —y de hecho pronosticados—, entre otros, por el profesor Robert Triffin. Véanse sus primeras obras *Europe and the Money Muddle* (Yale University Press, 1957), *Gold and the Dollar Crisis* (Yale University Press, 1960) y el trabajo más reciente, "International Monetary Collapse and Reconstruction in April 1972", *Journal of International Economics*, Vol. 2, Nº 4, septiembre de 1972 y "The Threat to World Economic Order: the World 'Infection' and the Oil Explosion, versión mimeografiada American Enterprise Institute, Abril 1975.

<sup>6</sup> Véase FMI, *International Financial Statistics*, diversos números.

<sup>7</sup> Este es otro campo en que hay o hubo un aumento progresivo de las publicaciones, tanto académicas como aplicadas. Como ilustración de las primeras, véase J. Williamson, "International Liquidity: A Survey", *Economic Journal*, septiembre de 1973; respecto de las segundas, véase *Euromoney*, publicación que debe su aparición al mercado de la euromoneda.

<sup>8</sup> Véase *International Financial Statistics*, diversos números.

co años<sup>9</sup>. Como señaló el profesor Robert Triffin, no hay duda que este "sistema" de creación de reserva de crédito contribuyó para que los países (avanzados) pudieran aumentar sus préstamos e inversiones en el tercer mundo. Como consecuencia de ello, el incremento del excedente global del balance de pagos de los países menos desarrollados en esos cinco años (56.800 millones de dólares estadounidenses) no se debe a los excedentes en cuenta corriente sino al *sobrefinanciamiento* de sus déficit en cuenta corriente mediante importaciones de capital de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos<sup>10</sup>.

No es la intención profundizar en esta oportunidad los orígenes y consecuencias de estos fenómenos, sino tan sólo observar que desde el punto de vista de la economía internacional, los últimos años del decenio de 1960 y los primeros del de 1970 fueron más bien singulares, singularidad que hay que tener presente cuando se analiza el "éxito" de la creciente apertura de la economía brasileña, tanto en lo que toca al comercio de productos básicos como a los movimientos de capital internacionales. En realidad, pese a que el resurgimiento del comercio y de las inversiones internacionales en los años sesenta benefició fundamentalmente a las economías más avanzadas, penetró hasta la periferia del sistema: países cuya producción exportable complementaba la del centro y países semiindustrializados con niveles de ingreso per cápita, relativamente altos, oferta de mano de obra relativamente barata, políticas económicas bastante "sanas y estables" y mercados internos amplios, crecientes y protegidos.

Tradicionalmente, Brasil se ha beneficiado —o perjudicado, según los puntos de vista políticos de quien interprete la situación— por el atractivo que han ejercido en las inversiones extranjeras el tamaño del mercado interno, la distribución asimétrica del ingreso, los modelos occidentales de consumo urbano y las prácticas protectoras. En realidad, en parte debido a que tiene una de las legislaciones más favorables con relación al capital extranjero<sup>11</sup>, "desde la segunda guerra mundial, las inversiones directas en el Brasil han aumentado más rápidamente que en ningún otro país de América Latina, salvo Venezuela. A fines de 1956, las inversiones directas estadounidenses en el Brasil sólo fueron superadas por sus inversiones en Canadá, el Reino Unido y Venezuela"<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Como lo demuestra el profesor R. Triffin en *Euromoney*, julio de 1975, p. 80.

<sup>10</sup> Para una profundización de estos puntos, véase R. Triffin, *op. cit.*

<sup>11</sup> Como lo reconoció el propio gobierno brasileño: "La legislación brasileña es tradicionalmente una de las más favorables del mundo con relación a las inversiones de capital extranjero", informe de la sumoc (en la actualidad Banco Central), 1959, p. 37.

<sup>12</sup> Véase *U. S. Investments in Latin American Economy*, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1957, p. 64. Cabe observar que Venezuela ocupa

Lo más probable es que esta situación haya cambiado, puesto que desde hace varios años, desde fines del decenio de 1950, los Estados Unidos vienen realizando en Europa inversiones directas en gran escala. Lo que deseamos subrayar es que los ministros de economía del régimen que subió al poder en 1964 estaban plenamente conscientes del papel decisivo que había desempeñado el capital extranjero en las reformas estructurales que tenían lugar en la economía brasileña. Por lo tanto, estaban decididos a asegurar que continuara desempeñando este papel persiguiendo un desarrollo capitalista totalmente abierto <sup>13</sup>.

La creciente apertura de la economía brasileña a partir de mediados de los años sesenta presenta dos aspectos: uno relacionado con el comercio de productos básicos y el otro con la afluencia neta de capital extranjero. En lo que se refiere al comercio, a través de simplificaciones burocráticas, de un complejo sistema de créditos e incentivos tributarios y de la adopción en agosto de 1968 de una política de minidevaluaciones, se logró transformar el sesgo contrario <sup>14</sup> a las exportaciones que éste mostraba en uno favorable a las ventas en el exterior que en el mercado interno <sup>15</sup>. Más bien de 1967 a 1973, las exportaciones brasileñas aumentaron a razón de 24,8% al año, mientras que las exportaciones mundiales crecieron 18,3% al

---

el tercer lugar de la lista debido a las inversiones del petróleo. Más de la mitad de los 1.200 millones de dólares estadounidenses invertidos en Brasil se encontraban en el sector manufacturero (701 millones de dólares estadounidenses). La cifra comparable para Venezuela fue de 114 millones de dólares estadounidenses.

<sup>13</sup> Pese a la defensa del sector privado que hicieron los sucesivos gobiernos, la intervención del sector público en la vida económica, a la vez como elaborador de políticas y como productor directo a través de empresas estatales, aumentó después de 1964. Este es uno de los campos de investigación más atrayentes en materia de política económica en el Brasil.

<sup>14</sup> Que entre 1947 y 1964 han fluctuado entre 1.100 millones de dólares estadounidenses (1949) y 1.771 millones de dólares estadounidenses (1951, nivel más alto hasta 1968), con un promedio de 1.448 millones de dólares estadounidenses. En realidad, uno de los aspectos más notables de la experiencia brasileña de desarrollo económico fue alcanzar una tasa promedio de crecimiento del producto interno bruto en términos reales de 7% en dos decenios consecutivos (1947-1967), en que las exportaciones estuvieron prácticamente paralizadas (entre 1947/48 y 1967/68 la tasa anual de incremento en dólares fue de sólo 2,1%, cifra inferior a la tasa de aumento de la población). La capacidad de importación también se paralizó, ya que durante el período no bajaron los precios de las importaciones.

<sup>15</sup> Véase C. Von Doellinger y otros, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964-1970*, INPES/IFEA, Informe de Investigación Nº 14, 1973, y *A Política Brasileira de Comércio Exterior e Seus Efeitos 1967-1973*; INPES/IFEA, Informe de Investigación Nº 22, 1974. Véase asimismo W. G. Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil*, Institut für Weltwirtschaft, Universidad de Kiel, 1973, en especial el capítulo 7.

año. Como los precios de las exportaciones subieron más que los de las importaciones (un promedio de 9,4% al año en contraposición a 6,2% de aquéllos de las importaciones), la relación de intercambio creció 20% entre 1967 y 1973, y permitió que el ingreso aumentara a una tasa superior a la del producto. Debido a que las exportaciones aumentaron en 13% al año, entre 1967 y 1973 la capacidad corriente de importar se incrementó en un 150%, lo que constituye el incremento sostenido más marcado que haya experimentado el Brasil desde los años veinte.

Esta creciente capacidad de importar se utilizó más que plenamente. Ello era de esperar, puesto que en una economía semiindustrializada en crecimiento las importaciones tienen que aumentar a un ritmo levemente superior al de las exportaciones para asegurar la muy necesaria transferencia de recursos reales del resto del mundo. En realidad, entre 1967 y 1973 las importaciones brasileñas (cif) acusaron un incremento de 27% al año, mientras que las importaciones mundiales aumentaron 17,5% al año. La descomposición de este incremento en sus componentes de precio y cantidad indica que el cuántum importado aumentó 18,5% al año en el período, mientras que los precios de las importaciones aumentaron a un ritmo tres veces inferior (6,2%). La elasticidad-ingreso implícita de la demanda de importaciones reales —casi 2— demuestra la validez de la crucial observación formulada por Díaz-Alejandro:

“Teniendo en cuenta los márgenes de crecimiento dentro de los cuales un país ha creado industrias de bienes de consumo e intermedios pero aún no ha desarrollado de manera significativa la industria de bienes de capital, mientras mayor sea la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, más probabilidades habrá de que su propensión marginal a corto plazo para importar sea proporcionalmente mayor a su propensión promedio para importar debido a su dependencia de los bienes de capital importados y a la naturaleza cíclica de la demanda de estos bienes”<sup>16</sup>.

En realidad, las importaciones de bienes de capital, que en el período 1965-1966 representaron poco más de un cuarto de los gastos por concepto de importaciones, llegaron a 41% de las importaciones totales en el período de 1971-1972<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> C. Díaz-Alejandro, *On the Import Intensity of Import Substitution*, *Kyklos*, 1965, p. 509 (subrayado nuestro). Díaz tiene la precaución de observar que esto no tiene que confundirse con el distincio entre la elasticidad-ingreso a corto plazo de la demanda de importaciones, en que la primera parte da la base de una capacidad productiva determinada y la segunda da margen a variaciones tanto de la demanda interna como de las condiciones de la oferta.

<sup>17</sup> Cabe señalar que los datos que acaba de publicar CADEX (Carteira de Comercio Exterior) del Banco do Brasil, y que señalan la descomposición de las importaciones de bienes de capital por sectores de demanda en el decenio comprendido entre 1964 y 1974 efectivamente revelan un aspecto notable del caso

Esta elevadísima tasa de acumulación de capital (ya que entre 1967 y 1973 la producción interna de bienes de capital aumentó en promedio en la impresionante cifra de 20,5% al año) se alcanzó simultáneamente con tasas muy altas de incremento de los gastos en consumo. La combinación de un gran esfuerzo de inversión con una alta propensión a consumir sólo fue viable a través de una política de aumento acelerado del endeudamiento externo<sup>18</sup>. Como se observó, el panorama internacional permitía seguir ese camino<sup>19</sup>. Por lo tanto, entre 1967 y 1973 la deuda externa total del Brasil casi se cuadruplicó (aumentó de 3.300 millones de dólares a 12.600 millones de dólares)<sup>20</sup> y lo que es más importante, en 1973, los préstamos monetarios, que en 1967 sólo representaron el 20% de la deuda total, llegaron a constituir casi dos tercios (62,4% o 7.850 millones de dólares) de la deuda total, aumentando a una tasa promedio de más de 50% al año entre 1969 y 1973<sup>21</sup>. Este incremento se debió en parte a los sucesos mundiales antes señalados y en parte al proceso de adopción de decisiones en el Brasil, que se basa íntegramente en

---

brasileño: casi la mitad (proporción que se mantiene estable) de las importaciones van a sectores tales como los de energía eléctrica y transporte y comunicaciones, que se caracterizan por la predominante participación del sector público y por el hecho de que son actividades internas (no comerciales). Esto plantea problemas interesantes para futuras investigaciones. Para los datos básicos, véase CAGEX, Relatorio Anual, 1973 y 1974.

<sup>18</sup> Esto no quiere decir que el Brasil simplemente necesitara cierto volumen de "ahorro externo" para "complementar" su ahorro interno para el financiamiento de altos niveles de gasto en consumo e inversión. Para una crítica de esta interpretación simplista del caso brasileño y el planteamiento de una hipótesis alternativa, véase P. Malan y J. Wells, "Endividamento Externo, etc.: Uma Nota para Discussao", ESTUDOS CEBRAP, Nº 6, octubre a diciembre de 1973. Este artículo indica hasta qué punto el ahorro interno del Brasil tiene "elasticidad institucional".

<sup>19</sup> Para un cuidadoso análisis de este problema desde un punto de vista más amplio, véase J. Wells, "Euro-Dollars, Foreign Debt and the Brazilian Boom", Working paper Nº 13, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Cambridge, octubre de 1973.

<sup>20</sup> Desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1960 el total de la deuda externa brasileña se mantuvo prácticamente invariable en torno a un promedio de 1.900 millones de dólares.

Entre 1960 y 1964 aumentó de 1.955 millones de dólares a 2.700 millones de dólares estadounidenses, lo que exigió su renegociación por el gobierno de Castelo Branco.

<sup>21</sup> Esto se tradujo en un proceso singular en que simultáneamente aumentó la deuda externa y mejoró la posición del Brasil en materia de reservas internacionales, las que en 1973 llegaron a un máximo absoluto de 6.400 millones de dólares.

Los problemas de administración económica que entraña neutralizar este aumento de las reservas merecerían un estudio especial, sobre todo por las repercusiones que ha tenido implícitamente en materia de distribución. Véase P. Malan y J. Wells, *op. cit.*

la maximización a corto plazo de la tasa de crecimiento del producto interno bruto.

Estudios recientes indican que en el período comprendido entre 1968 y 1973 este objetivo pudo alcanzarse en parte debido a los elevados niveles de capacidad ociosa existente gracias a la acumulación de capital en períodos anteriores. En la actualidad ya se sabe bastante bien hasta qué punto este comportamiento dependió de la situación económica internacional de ese período determinado. No pretendemos negar el papel que desempeñó la política económica para ayudar a materializar la potencialidad de crecimiento que existía en 1967, pero estamos persuadidos de que la política se ha aplicado demasiado tiempo, perdurando más allá de su utilidad y contribuyendo a los graves desequilibrios observados a partir de 1974, y que se agravaron seriamente a raíz de la crisis del petróleo.

En más de un sentido, el año 1974 debe considerarse como un punto de referencia importante en la evolución de la economía brasileña. Por desgracia, las interpretaciones oficiales y semioficiales han puesto demasiado énfasis en los efectos de la cuadruplicación de los precios del petróleo. Es efectivo que el Brasil sólo produce alrededor de 20% del total de petróleo que consume. También es cierto que el alza de los precios del petróleo modificó de manera espectacular y desfavorable la relación de intercambio del Brasil e influyó de manera negativa en el ingreso real disponible. Más importante quizás, es el hecho de que la crisis del petróleo ha puesto de manifiesto el alto costo social que lleva envuelta una modalidad de uso de los recursos que, en el caso de un producto que es escaso en el país, exige un alto coeficiente de éste y, por lo tanto, a largo plazo genera graves problemas. Sin embargo, debería ser obvio que éstos van más allá del manejo de perturbaciones de corto plazo del balance de pagos. Asimismo, en cierto modo era ingenuo esperar que si no hubiese sido por la decisión adoptada por la OPEP el Brasil podría haber continuado su "milagro económico" hasta fines del decenio <sup>22</sup>.

No obstante, a estas alturas es evidente que la duplicación con creces de los gastos por concepto de importaciones en 1974 y el déficit implícito de 4.600 millones del balance comercial (las exportaciones aumentaron en 28%) no podían atribuirse exclusivamente a

<sup>22</sup> Véase proyecto de II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979, Brasilia, en especial las págs. 23 y 67. En realidad, pese a algunas observaciones levemente cautelosas sobre dificultades futuras, las proyecciones del plan incluirán tasas de crecimiento del producto interno bruto de 10% al año hasta 1979, de incremento de las exportaciones ligeramente superior a 20% al año, aumento de las importaciones ligeramente inferior a 20% al año, una tasa (implícita) de inflación de alrededor de 15% para 1975, y una tasa de crecimiento anual promedio del consumo personal de 9.2%, en términos reales, hasta 1979.

los precios del petróleo. La tasa de aumento de las importaciones de 102% se descompone, en 51% por concepto de aumento de los precios y en 34% correspondiente al incremento históricamente alto del volumen importado (en especial metales básicos, bienes de capital, productos químicos y productos de acero). Excluido el petróleo, el índice de volumen acusó un incremento superior al índice de precios<sup>23</sup>. En síntesis, la cuadruplicación de los precios del petróleo no podría haber explicado la totalidad del desequilibrio. No hay duda que la recesión que experimentaron las economías capitalistas avanzadas en 1974 y 1975 (la tasa de crecimiento real del producto interno bruto alcanzó un valor negativo de 2,1% para la región de la OCDE)<sup>24</sup>, y el cambio de modalidad de comercio que va unido al esfuerzo de los países desarrollados por financiar con más exportaciones el aumento de sus gastos por concepto de importaciones<sup>25</sup> tendría que influir en las posibilidades de que la economía brasileña pudiese resolver su problema de balance de pagos aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones.

Como se sabe, el superávit de los países de la OPEP (67.000, 43.000 y 39.000 millones de dólares, respectivamente, en 1974, 1975 y 1976) fue el déficit del resto del mundo. Como las economías avanzadas lograron trasladar bastante rápidamente la carga del déficit a través de excedentes de exportaciones, los países en desarrollo no productores de petróleo tuvieron que soportar una carga desproporcionada. En realidad, los déficits en cuenta corriente de estos países (incluidas las transferencias oficiales) aumentaron de 2.500 millones de dólares en 1973 a 17.500 millones en 1974 y a 27.000 millones en 1975<sup>26</sup>. La magnitud del déficit brasileño (aproximadamente 7.000 millones de dólares en 1974 y 1975 y 6.000 millones en 1976) comparado con estas cifras, que se refieren a ochenta o noventa países

<sup>23</sup> Es efectivo que en 1974 el costo en divisas de las importaciones de petróleo fue superior en dos mil millones de dólares al del año anterior. Sin embargo, cabe señalar que tan sólo 115 empresas transnacionales que operan en el Brasil obtuvieron autorización para importar 3 mil millones de dólares. Como sus exportaciones fueron inferiores a 900 millones de dólares, el déficit comercial de poco más de cien empresas llegó a casi 2 mil millones de dólares de un total de 4.600 millones de dólares. Véase *Jornal do Brasil*, 30 de mayo de 1976.

<sup>24</sup> Como observa la OCDE, "Tanto en la etapa de expansión que se extendió de 1972-1973 como en la de recesión de 1974-1975 se observa una notable sincronización entre los países grandes". Véase *Perspectives Economiques de l'OCDE*, N° 17, julio de 1975, p. 8.

<sup>25</sup> Esfuerzo que ha resultado muy fructífero: en 1974 las importaciones de los países de la OCDE aumentaron sólo 1,5%, y en 1975 disminuyeron 9,5%. Sus exportaciones aumentaron 7,5% en 1974 y disminuyeron sólo 5,5% en 1975. Lo que es más importante, las exportaciones de la OCDE a los países de la OPEP aumentaron 42% en 1974 y 48% en 1975. Véase OCDE, *Economic Outlook*, N° 18, diciembre de 1975.

<sup>26</sup> Véase OCDE, *Economic Outlook*, N° 18, p. 11.

"en desarrollo", expresa muy bien tanto las dimensiones como la singularidad del problema brasileño, que no puede explicarse por la simple mención de una "crisis internacional" general.

El hecho es que en los últimos cuatro años (1974 a 1977) la economía brasileña ha acumulado un déficit en cuenta corriente cercano a 24.000 millones de dólares, alrededor de 10.000 millones por déficit de comercio, 7 a 8.000 millones por el pago de intereses brutos sobre la deuda externa. Estos 24.000 millones tuvieron que financiarse a través de la cuenta de capital (y pérdida de reservas en el período de 1974 a 1975), con lo que el total de la deuda externa aumentó de 12.600 millones de dólares en 1973 aproximadamente 31.000 millones en 1977. Los déficits en cuenta corriente de esta magnitud (en promedio cerca de 6% del producto interno bruto) reflejan al mismo tiempo: a) un nivel de gastos públicos y privados, en consumo e inversión demasiado alto en relación con la capacidad productiva interna<sup>27</sup> (a precios dados) y, lo que es más importante; b) una composición del total de gastos y, por lo tanto, un modelo de distribución del ingreso que no puede mantenerse con la capacidad existente<sup>28</sup>.

Desde 1974 el gobierno ha tratado de evitar las difíciles opciones que plantea el cambiar la tasa y composición de los gastos sin definir claramente las prioridades. Se ha procurado simultáneamente aumentar los gastos en servicios sociales e infraestructura y estimular las inversiones privadas en las actividades de sustitución de las importaciones. En realidad, muchos círculos gubernamentales piensan que estas últimas son el sistema de largo plazo para superar los desequilibrios recurrentes del balance de pagos que Brasil siempre ha tenido que confrontar después de períodos de crecimiento acelerado. Hace casi dos años, comentando los ambiciosos programas de inversión y las estimaciones del gobierno, expresamos:

"Es muy posible que la estrategia que consiste en tratar de hacer demasiado sin contar con un conjunto bien definido de prioridades sea contraproducente. Aunque muy necesarias, porque hasta ahora se han quedado muy rezagadas, las inversiones en servicios sociales y programas de infraestructura (que

<sup>27</sup> Como nos recordó hace mucho el profesor Swan "...no existe, ni siquiera a corto plazo, medida alguna que sustituya a la limitación efectiva de los gastos al nivel de bienes y servicios disponibles, producidos en condiciones de pleno empleo, sumado el excedente máximo de importaciones que podemos permitirnos mucho después de haber permitido una disminución transitoria de las reservas". T. W. Swan, "Longer Run Problems in the Balance of Payments", en R. Chaves y H. Johnson (editors), *AEA Readings in International Economics* (Richard Irwin, 1968), p. 460.

<sup>28</sup> Véase R. Cooper, "Currency Devaluation in Developing Countries", *Essays in International Finance*, N° 86, Princeton, 1971, p. 26.

tardan mucho en mostrar sus frutos) se disputan los recursos escasos con las inversiones en las actividades de comercio internacional (las que producen bienes exportables o que compiten con las importaciones, o ambas cosas). Es muy posible que el intento de estimular simultáneamente ambos conjuntos de actividades, en circunstancias en que declina la tasa de crecimiento y que no se puede recurrir libremente a las fuentes externas de abastecimiento, vuelva a agravar la inflación, como ha sucedido tan a menudo en el pasado, y exija mermas selectivas de los gastos para aliviar las presiones inflacionarias provenientes de la demanda”<sup>29</sup>.

En más de un sentido, la predicción está resultando exacta. Sin embargo, para los efectos del presente artículo, lo que hay que destacar, dejando de lado mi opinión personal, es que la solución “natural” para adaptarse al desequilibrio es dar prioridad al sector de la economía “vinculado al comercio” en lo que toca a la asignación de recursos reales y financieros escasos. Al respecto, no basta con las inversiones del sector público. Mucho depende de la tasa de inversión privada, en especial de las empresas de propiedad extranjera que, según las mejores estimaciones disponibles, actualmente mantienen casi un tercio del capital del sector manufacturero. Esta proporción es mayor justamente en aquellos sectores en que el gobierno desearía estimular una mayor sustitución de las importaciones, y alcanza casi a 50% en el sector de bienes de capital<sup>30</sup>.

Por lo tanto, y por irónico que parezca, es muy posible que lo que algunos han considerado una oportunidad única de cambiar el “modelo brasileño” (en el sentido de consumo en gran escala de la producción de las industrias “tradicionales” y en el énfasis en el “mercado interno”) en definitiva bien puede no hacer más que fortalecer las líneas generales del “modelo” que se ha estado desarrollando desde los años cincuenta: aumento de las inversiones públicas y manejo de incentivos para incrementar la rentabilidad privada de los sectores “dinámicos”, que son aquellos en que predomina el capital extranjero debido al control de la variable clave, la tecnología. No existiendo grandes cambios en la coalición política, la creciente “internacionalización” de la economía brasileña, con todo lo que entraña para las modalidades de consumo, la composición de la producción y otros elementos menos tangibles, parece ser un hecho al que un mayor número de brasileños tendrán que habituarse más en los próximos años. Como dice muy apropiadamente L. Taylor<sup>31</sup>,

<sup>29</sup> Véase P. Malan, “The Brazilian Economy, 1975 and after: The major issues at stage”, documento inédito, IPEA/INPIES, enero de 1976, p. 4.

<sup>30</sup> Para mayores detalles, véase P. Malan y R. Bonelli, op. cit.

<sup>31</sup> Véase L. Taylor, “Short-Term Policy in Open Developing Economies: The

lo más probable es que "los estrechos límites de lo posible" se hagan valer con especial fuerza en las actuales circunstancias.

## II

Estos límites estrechos de lo posible no sólo se aplican al Brasil. Tampoco son límites impuestos exclusivamente por las estructuras o dispositivos económicos. Para definir estos límites tal vez sean mucho más importantes los procesos *políticos* de identificación de lo que el Profesor Hirschman denominó los problemas "apremiantes" que debe abordar la política pública<sup>22</sup>. Este proceso político es a la vez mundial (tiene lugar en foros internacionales tales como las Naciones Unidas, la UNCTAD, las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional y todas las demás conferencias en que se analizan los problemas del llamado conflicto norte-sur) e interno (en el cual el temario de los problemas importantes y de sus soluciones optativas es un objeto natural de controversias, en el que interviene el Estado y que éste examina).

En la presente sección se procura analizar las cuestiones importantes que van envueltas en la estructuración de un eventual nuevo orden económico internacional a partir de dos puntos de vista: El primero, es el de los países centrales, es decir, lo que significa para ellos la reorganización de la economía mundial y sus criterios dominantes, probables reacciones y principales opciones en el denominado conflicto norte-sur. Estamos convencidos de que en el Brasil estos sucesos deberfan ser objeto de muchísima más atención de lo que han sido hasta ahora. El segundo, son los efectos — y la reacción — ocasionados en los países periféricos (en especial los principales tales como el Brasil) por las decisiones políticas y económicas (o la falta de ellas) de los países avanzados. Los párrafos siguientes tratan de estos puntos de vista a partir del criterio de las economías centrales. No son muy tranquilizadores debido a la actual fragmentación del poder. Sin embargo, como sostendremos más adelante, esto tiene ventajas e inconvenientes.

Las economías centrales han aplicado con éxito una política de negligencia benevolente con relación a la crítica que formulan los países en desarrollo de que el antiguo orden económico internacional los perjudica.

Las primeras publicaciones de la Comisión Económica para América Latina, la Conferencia de Bandung en 1955, e incluso la crea-

---

Narrow Limits of the Possible", *Journal of Development Economics*, vol. 1, 1971.

<sup>22</sup>A. O. Hirschman, "Policymaking and Policy Analysis in Latin America — A Return Journey", *Policy Sciences*, 6, 1975, en especial las páginas 388 a 394.

ción de la UNCTAD en 1964 (y el papel que ha desempeñado desde entonces) fueron considerados como un despliegue de balbuceos políticos ineficaces condimentado con un poco de mala economía y envuelto en mera jerga retórica. El fracaso del arreglo de Bretton Woods en 1971-1972, seguido muy luego, en 1973-74, por la exitosa afirmación por parte de la OPEP de su influencia en el mercado y la adopción hace justo tres años de una carta de derechos y deberes económicos de los Estados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (con su llamamiento a un Nuevo Orden Económico Internacional) dio un vuelco espectacular a la situación e indujo a los países avanzados a convenir en iniciar conversaciones serias.

Por el momento, el resultado de estas conversaciones es imprevisible. El fracaso de la reunión de dieciocho meses que tuvo la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París en 1976, no fue un resultado definitivo. Se programó una importante reunión de la UNCTAD para comienzos de 1978 en que —una vez más— se debatirá el impresionante conjunto de cuestiones económicas que configuran el temario del diálogo norte-sur: las tendencias y opciones del actual sistema internacional, de intercambios de la perspectiva de la inversión extranjera directa, la deuda externa de los países en desarrollo menos adelantados, los precios de los productos básicos, la pobreza del llamado cuarto mundo y el sistema *monetario* internacional que el mundo aún no ha adoptado. Mucho depende de la respuesta que den los países centrales a las exigencias, aún relativamente desarticuladas, de los países menos desarrollados. Sin embargo, los problemas y críticas planteadas hasta ahora no se harán humo; lo más probable es que sigan figurando en el temario económico y político durante muchos años. Pocos discutirían que en la actualidad atravesamos por un período de crisis —económica e institucional— en que es muy probable que se marque un punto decisivo en la historia.

Por curioso que parezca, lo que más ha chocado a los representantes de las economías centrales en los debates internacionales es lo que consideran una inconveniente y excesiva *politización* de las cuestiones en juego<sup>33</sup>. Sin embargo, los estudiosos que tienen algún sentido de la historia distinguen entre dos planos de análisis: “uno de proceso, que se ocupa del comportamiento de corto plazo dentro de un conjunto constante de instituciones, supuestos fundamentales y expectativas; y uno de estructura relacionado con las determinan-

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, N. Leff, “The New Economic Order — Bad Economics Worse Politics”, *Foreign Policy*, 24 de noviembre, tercer trimestre de 1976. Para una reseña más imparcial, véase el primer volumen del Proyecto para los años ochenta del Consejo de relaciones exteriores: F. Hirsch, M. Doyle y E. L. Morse, *Alternatives to Monetary Disorder*, Mc Graw-Hill, 1977.

tes políticas y económicas de largo plazo de los incentivos y limitaciones sistemáticas dentro de los cuales actúan los factores... Es probable que la controversia y, por lo tanto, la politización, aumenten más rápidamente cuando se ponen en tela de juicio las estructuras aceptadas y las reglas del juego... Llegan a predominar las interrogantes relativas a quién ejercerá el control político y de qué manera" <sup>34</sup>. En realidad, por desalentador que pueda parecer hasta ahora, la controversia sobre el Nuevo Orden Económico Internacional ha centrado marcadamente la atención del mundo en la necesidad de reexaminar los principios políticos implícitos y las reglas del juego existentes (y ausentes). No es algo que pueda pretenderse que se resuelva en pocos años, particularmente si se piensa que aún no hay acuerdo sobre un programa de acción, ni siquiera dentro de los países centrales presuntamente amenazados.

En realidad, es probable que la reacción de los países centrales a las presiones de los países menos desarrollados vaya evolucionando de acuerdo con las siguientes pautas (que no son recíprocamente excluyentes): a) *resistencia* (en todos aquellos casos en que resulte fácil rechazar el desafío de los países menos desarrollados; b) *cooptación* (en la cual quizá deban participar los países menos desarrollados principales y de mayores ingresos) <sup>35</sup> y c) *transacción* (cuando haya que hacer algunas concesiones para que las economías centrales puedan mantener el control de las decisiones básicas). Sin embargo, muchísimo más importante que adivinar las posibles reacciones del norte es evaluar el criterio que predomina en estas sociedades, en especial en los Estados Unidos que, pese a que su importancia va en descenso (en comparación con los primeros años de la postguerra) sigue siendo el país clave que influye en el resultado futuro del conflicto norte-sur.

Al parecer, en el centro hay cuatro puntos de vista dominantes sobre las cuestiones relacionadas con este conflicto. Según el primero, expuesto por Roger Hansen, la "*Unidad del Sur no perdurará*" <sup>36</sup>.

<sup>34</sup> C. F. Bergsten, R. O. Keohane y J. S. Nye, "International Economics and International Politics: a Framework for Analysis", en C. F. Bergsten y L. B. Krause (editores). *World Politics and International Economics*, Brookings Institution, Washington, 1975, pág. 5 a 6.

<sup>35</sup> A manera de testimonio puede citarse la ampliación del Grupo de los Diez para formar Grupo de los Veinte, del Fondo Monetario Internacional, la sugerencia de que se invite al Brasil y a Irán a incorporarse a la OCDE, y así sucesivamente. (La sugerencia fue formulada por C. F. Bergsten en L. Bhagwati (ed.) *The New International Economic Order*, Editorial del MIT, 1977.

<sup>36</sup> Véase R. Hansen, "Major U. S. Options on North-South Relations: A Letter to President Carter" en *The United States and World Development* — Agenda 1977, por J. Sewell y los funcionarios del Overseas Development Council, Praeger, 1977, pág. 25. Los próximos párrafos están fuertemente influidos por este interesante memorándum de "acción".

No hay duda de que eso era lo que esperaban los principales países industriales (en especial los Estados Unidos). Dicho criterio sigue teniendo mucha influencia. El primer revés importante se produjo cuando no se logró poner a los países en desarrollo no productores de petróleo, en contra de los exportadores de petróleo, poco después de la primera vez que la OPEP alzara espectacularmente los precios. El segundo, cuando la OPEP y todos los países menos desarrollados rehusaron limitar la Conferencia de París a una discusión de los problemas energéticos exclusivamente. Sin embargo, este criterio sigue muy vigente y no podría descartarse. ¿Qué tienen en común Brasil, Alto Volta, Sri Lanka e Irak? Quizá tan sólo que comparten la sensación de estar postergados frente a los países de la OCDE. Pero como recuerda con toda razón R. Hansen (o, mejor dicho, el Presidente Carter) no hay que subestimar esta "alianza antinatural", "especialmente confrontados a la intransigente solidaridad del norte... y si no se juega pinguna otra carta en la mesa de negociaciones"<sup>37</sup>. Los sucesos de los últimos tres años efectivamente indican que en sus respuestas, el norte tendrá que apartarse progresivamente de la resistencia e irse acercando a las fórmulas de coacción y transacción.

La búsqueda de fórmulas de transacción dentro del marco de la diplomacia multilateral en una comunidad internacional en que el poder se encuentra más disperso que nunca es la base del segundo punto de vista importante que tiene el norte sobre el conflicto norte-sur: el enfoque multilateral que persigue el consentimiento colectivo. Como dice el profesor Dahrendorf: "El número de actores es grande; el grado de cohesión, pequeño; la definición de la situación, imprecisa, vaga... Si bien se está difundiendo un punto de vista pesimista sobre las organizaciones y conferencias internacionales... de hecho este método de abordar los conflictos internacionales adquiere cada vez mayor importancia... habrá más conferencias"<sup>38</sup>. No porque se pueda estar seguros de que unas 140 "naciones" pudieran llegar a ponerse de acuerdo sobre la solución a los problemas globales, sino simplemente porque no hay alternativa. Sin embargo, lamentablemente hay falta de liderazgo constructivo de no ser por la posible excepción de un campo, que es muy polémico.

Este campo tan polémico es el tercer punto de vista del norte (en realidad, esencialmente de los Estados Unidos) sobre la cuestión norte-sur. Se trata del criterio de la equidad. Como se sabe, está muy vinculado con la estrategia mediante la cual los Estados Unidos tratan virtualmente de reafirmar su liderazgo en los asuntos económicos mundiales después de Vietnam y Watergate, impartándole a su

<sup>37</sup> R. Hansen, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>38</sup> Ralph Dahrendorf, "International Power: A European Perspective", *Foreign Affairs*, agosto de 1977, pág. 81.

política exterior un mayor sentido de justicia e intención moral. No obstante, el criterio de la equidad comprende preocupaciones muy variadas y a menudo contradictorias. Para los del norte, lo que interesa son las consideraciones de equidad *dentro* de los propios países en desarrollo o, como variante, los derechos humanos. Para el sur, la cuestión de la equidad se relaciona con lo que se percibe como un modelo injusto de distribución del ingreso *entre países*, consecuencia del actual "orden" internacional. Ante las exigencias de los países menos desarrollados de que se establezca un nuevo orden económico internacional que ponga de relieve la cuestión de la equidad los liberales del norte responden que, de aceptarse las exigencias es posible que influyan poco o nada en la distribución del ingreso, de la riqueza o de las oportunidades *dentro* de los países menos desarrollados y que esto debería ser lo que más debiera preocuparles<sup>39</sup>. Como la mayoría de los grupos dominantes de los países en desarrollo consideran que esta cuestión no es negociable y que es un asunto exclusivamente interno, lo más probable es que le llegue a un punto muerto, a menos que el interés del norte llegue a verse como una tendencia irreversible (cosa que aún no ha ocurrido) y el diálogo norte-sur llegue a una definición recíprocamente satisfactoria de la desigualdad "aceptable" y de los derechos humanos "mínimos".

En los intentos por evitar este hueso duro de roer, el norte acaba de proponerse un cuarto criterio.

Este cuarto criterio no considera las diferencias de ingreso y su evolución, sino con la extrema pobreza. Es el punto de vista basado en las *necesidades humanas básicas* que se ocupa del terrible destino de alrededor de mil millones de personas, casi 25% de la población mundial, que viven en condiciones miserables. En principio, todos son contrarios a la miseria extrema. Sin embargo, la preocupación por ella plantea la misma clase de problemas del criterio anterior: el llamado problema de la "élite interna". Como observó Hansen (a Carter): "No se puede elaborar ni llevar a cabo ningún programa para eliminar la extrema pobreza a menos que las élites gobernantes y el sistema político de un país se encuentren suficientemente comprometido a ello. No hay volumen de recursos extranjeros que pueda superar la resistencia o la indiferencia interna al logro de este objetivo"<sup>40</sup>.

Resumiendo este breve esquema de los puntos de vista dominantes en el norte: dos de ellos (el criterio de que la "unidad del sur

<sup>39</sup> Para una profundización de este poderoso argumento (en los Estados Unidos) por un economista que en la actualidad se encuentra a la vanguardia de la política económica exterior estadounidense, véase R. Cooper, "A New International Economic Order for Mutual Gain", *Foreign Policy*, número 26, segundo trimestre de 1977.

<sup>40</sup> R. Hansen, *op. cit.*, pág. 34.

no perdurará” y el “enfoque multilateral global”) pueden conducir a los países del norte a opciones de política que son esencialmente una continuación de las políticas actuales con cambios marginales *ad hoc* para adaptarse a exigencias que no pueden resistirse en forma efectiva, como en el pasado. Los otros dos puntos de vista, de la “equidad” y de las “necesidades básicas”, tratan de trasladar la responsabilidad del actual funcionamiento insatisfactorio del orden económico internacional (según sostienen los países menos desarrollados) más que nada a las propias políticas internas, o a los sistemas políticos de los países menos desarrollados. Es muy posible que la situación se convierta en una especie de “diálogo de sordos”, a menos que se llegue oportunamente a algún acuerdo básico sobre el programa y sobre algunas perspectivas de largo plazo, tanto en el norte como en el sur. Los próximos párrafos se ocupan de los efectos que podrían tener estos puntos de vista del norte, y las tendencias estructurales del norte en las economías periféricas, con especial referencia al Brasil. A nuestro juicio, todo programa de futuras políticas de investigación en materia de relaciones económicas internacionales —tanto en el Brasil como en otras partes— debe comenzar por comprender los cambios estructurales del mundo y los actuales puntos de vista del norte. Después de todo, aunque la iniciativa provenga del “sur”, la respuesta del norte es lo que configurará los arreglos futuros.

Los llamados puntos de vista del sur sobre las cuestiones implícitas en la estructuración del nuevo orden económico internacional, están dominados por el deseo de obtener el control de recursos reales adicionales, de manera de acelerar el proceso de desarrollo de los países menos desarrollados. Es posible que estas transferencias de recursos reales entrañen “financiamiento en cuenta corriente” (a través de variaciones de los precios, de asistencia o de incumplimiento en el pago de la deuda externa) o “financiamiento en cuenta de capital” (a través de endeudamiento o de disminución de las reservas). Todos los países menos desarrollados, tanto los denominados “comerciales” como los que dependen de la ayuda,<sup>41</sup> preferirían que las transferencias de recursos reales requeridas tuvieran financiamiento de cuenta corriente, en especial a través de variaciones de los

<sup>41</sup> “Son países en desarrollo comerciales aquellos que ordinariamente tienen acceso al crédito de los bancos comerciales. Como se sabe, la mayoría de los países menos desarrollados no miembros de la OPEP dependen principalmente de la asistencia externa, ya que no están en condiciones de obtener muchos créditos bancarios. A fines de 1976 nueve países “comerciales” (Brasil, México, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Argentina, Perú, Colombia e Israel) representaron más de 80% de la deuda pendiente *bancaria* de los países menos desarrollados. Véase David O. Beim, “Rescuing the LDCs” *Foreign Affairs*, julio de 1977, pp. 718 a 719.

precios<sup>42</sup>, ya que esta clase de financiamiento no entraña una transferencia contraria en el futuro, como lo hace el financiamiento en cuenta de capital. Lo más probable es que en esta discusión los países comerciales y los que dependen de la asistencia formen un frente común e insistan con toda razón en que los países avanzados no pueden seguir siendo internacionalistas en materia de finanzas e inversiones y cada vez más proteccionistas en lo que respecta al comercio.

Donde seguramente no se formará un frente común es respecto de las cuestiones relacionadas con el financiamiento en cuenta de capital a través del endeudamiento en los mercados internacionales de capital. En este caso, lo más probable es que surja una marcada división entre los países comerciales y no comerciales, como ya ha sucedido en Manila, Nairobi y en las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París. Los países comerciales están muy conscientes de la necesidad de asegurar la permanente disponibilidad de financiamiento externo (aparte del incremento acelerado del comercio mundial), debido a la creciente merma de divisas que entraña el servicio de la deuda. Por lo tanto, lo más probable es que rechacen cualquier propuesta "radical" de incumplimiento, de los pagos, mora de los mismos o renegociación de la deuda, y optarán por solicitar nuevos préstamos<sup>43</sup>. Como se observó en el capítulo anterior, en el caso del Brasil (y de la mayoría de los países menos desarrollados y de mayores ingresos) el problema no es la inminencia del incumplimiento o de la renegociación, sino *la distribución de la carga del ajuste interno*.

A mi juicio, éste es quizá uno de los campos de investigación más importantes y prometedores de cualquier programa de relaciones económicas internacionales de un país o región determinados: las repercusiones de una "estrategia" permanente de desarrollo hacia afuera en lo que respecta a la distribución interna del ingreso y a la naturaleza de los regímenes *políticos* conexos. Pese al esclarecedor trabajo realizado por Cardoso y D'Donnel, por ejemplo, queda mucho por hacer en estos campos, en especial en materia de análisis comparado. En la actualidad se aprecia cada vez más el hecho de que el análisis debería centrarse en la naturaleza y en la base social

<sup>42</sup> No sólo los precios de los productos básicos de las exportaciones de los países menos desarrollados. La persistente inflación mundial reduce la carga real de la deuda, pero obviamente ésta no es una solución adecuada para el problema.

<sup>43</sup> Como expresó con razón David Beim, la diferencia entre renegociar la deuda y obtener un nuevo préstamo "es prácticamente metafísica. Los principios económicos son los mismos —el dinero se paga más adelante y no ahora—. Lo que difiere en la parte psicológica la renegociación es una confrontación, un reconocimiento de fracaso, una catarsis emocional, mientras que un nuevo préstamo significa seguir haciendo negocios como siempre". D. O. Beim, "Rescuing the Loans", *Foreign Affairs*, julio de 1977, pág. 723.

del Estado (y de las políticas estatales) de las sociedades menos desarrolladas. Por curioso que parezca, cualquier programa de relaciones económicas "internacionales" debe pasar por un análisis de la llamada "cuestión del Estado".

Ya se mencionó otro campo de investigación importante y prometedora y se relaciona con las perspectivas asimétricas y los intereses contradictorios que se encuentran dentro del mundo menos desarrollado. No hay que restarle importancia a estas asimetrías y contradicciones. En realidad, como se ha visto, el norte cuenta con ellas. Después de todo, sólo diez países menos desarrollados semiindustrializados representan casi 85% de la deuda externa (bancaria) total. Sólo diez países semiindustrializados representan más de 80% de las exportaciones totales de manufacturas de los países menos desarrollados. Todas las discusiones y dificultades que plantea el comercio *entre* los países menos desarrollados como alternativa al creciente proteccionismo del "norte" se malogran hasta cierto punto por el hecho de que en cada región del mundo en desarrollo sean probablemente dos o tres países los principales beneficiarios de los acuerdos comerciales regionales<sup>44</sup>. Es probable que los estudios sobre la relación entre el poder nacional y la estructura del comercio exterior —iniciados por Merschman hace más de 30 años— reaparezcan en el programa como temas muy interesantes y cuyo estudio se considera muy necesario.

Como es natural, *cualquier* programa de esta naturaleza debe incluir un cuidadoso examen de las empresas transnacionales, en especial ahora que está quedando de manifiesto que la mayoría de los países en desarrollo aumentarán de modo creciente la vigilancia de sus vínculos de comercio exterior y financieros, incluso a medida que procuren ampliar estos vínculos. Lo más probable es que en los principales países menos desarrollados se endurezcan las condiciones de negociación entre las empresas transnacionales y el Estado (o las empresas estatales) y a mi juicio, mucho más que estudios *generales* sobre las empresas transnacionales y sus efectos o estudios *generales* sobre la posible reacción del Estado frente a ellas, o ambos, lo que se necesita es un conocimiento mucho más profundo de los mercados invisibles internalizados por la mayoría de las empresas transnacionales, de los cuales los visibles a menudo son anexos insignificantes. Después de todo, los argumentos conservadores en favor de los "mercados libres" siempre han dependido de que se reduzca al mínimo el conocimiento de la forma en que efectivamente operan los mercados. Uno de los puntos importantes del programa deberían ser los estudios sobre las operaciones de los mercados imperfectos. En

<sup>44</sup> Véase Sir A. Lewis, *Aspects of Tropical Trade*, Conferencias Wicksell, 1969, para una profundización de estos puntos.

definitiva, el argumento de los países menos desarrollados en favor de la reorganización del orden económico mundial depende de que existan mercados internacionales imperfectos que los perjudiquen.

Al respecto, y para concluir esta sección, convendría recordar que hace casi medio siglo Lord Keynes defendió su argumento —a menudo citado— en favor de la autosuficiencia nacional en los siguientes términos:

“Las ideas, los conocimientos, el arte, la hospitalidad, los viajes, son cosas que por su naturaleza deberían ser internacionales. Pero hay que permitir que las cosas se hagan en casa siempre que ello sea razonable y convenientemente posible y, sobre todo, las finanzas deberían ser fundamentalmente nacionales”.

mirando hacia atrás y a primera vista, la afirmación de Keynes parecería insatisfactoria: tiene demasiadas salvedades y data históricamente del peor año de la gran crisis (1933). Estas no eran con exactitud las ideas contenidas implícitamente en la expansión y consolidación del imperio colonial británico. Además, esta clase de ideas no caracterizaron el proyecto internacionalista relativamente exitoso de reorganizar el mundo capitalista bajo la hegemonía estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el fracaso del arreglo político de la postguerra a comienzos de los años setenta volvió a poner en el tapete algunas cuestiones que la historia parecería haber sepultado. Entre ellas, algunas de las planteadas por Keynes a comienzos de los treinta. Como es natural, el mundo de los años setenta es bastante distinto, pero más importante que observar hasta qué punto los países menos desarrollados han estado discutiendo la *confianza colectiva* en el esfuerzo propio, es recordar que las observaciones de Keynes apuntaron a lo esencial: la renovada importancia de las opciones *políticas* en períodos de crisis económicas y de negociaciones para lograr nuevos arreglos “económicos” internacionales. En la actual situación y perspectivas económicas mundiales vale la pena prestar alguna atención a la antigua sugerencia de Keynes. Después de todo, cada vez queda más en claro que los países periféricos no deberían —y no podrían— reproducir los modelos de acumulación de capital orientada al consumo privado que predominó en el centro en los últimos decenios.

### III

Resumiendo el análisis anterior, me atrevería a decir que, en el peor de los casos, cualquier programa de investigaciones futuras sobre el tema de las relaciones económicas internacionales del Brasil tendría que:

- a) Insistir en la necesidad de considerar los problemas actuales y futuros dentro de una perspectiva histórica. Entre otras cosas, porque evaluar cuidadosamente las variaciones de largo plazo de la estructura de la economía mundial —y del poder mundial— es de fundamental importancia para un país semiindustrializado que ha llegado tan lejos como el Brasil en su articulación con el mundo capitalista a través del comercio y de las inversiones. Por desgracia, salvo por la influencia de la Comisión Económica para América Latina, en el Brasil prácticamente no ha existido la costumbre de analizar —y ni siquiera de seguir de cerca— los sucesos mundiales desde un punto de vista brasileño o latinoamericano. Es necesario ampliar cuanto antes en el Brasil la comunidad académica —y asimismo la integrada por los medios gubernamentales— orientada hacia la evaluación de la economía internacional.
- b) Como las tendencias económicas y tecnológicas, por cuidadosamente que se estudien, no *determinan* los resultados futuros, es preciso analizar en forma mucho más explícita la *política* internacional e interna (y sus relaciones). Como esperamos haber sugerido, esto exige seguir de cerca y evaluar las actuales percepciones, puntos de vista y principales opciones del norte y del sur. Por ahora el plano de discusión de estas cuestiones en el Brasil es demasiado superficial y no se vincula con las cuestiones planteadas más arriba en el apartado a), sino que se limita a un grupo de funcionarios gubernamentales aislados. Para un país con pretensiones de gran potencia y que ha de convertirse en potencia nuclear, el hecho de que público que critica la política externa sea tan limitado debería ser motivo de preocupación. Para que surjan opciones en materia de política externa brasileña viables desde el punto de vista político es necesario que se amplíe la participación informada.
- c) Como país clave de América Latina, región del mundo en que la influencia de los Estados Unidos va en manifiesto descenso —como sucede en otras partes del mundo—, uno de los puntos más importantes del programa es la relación del Brasil con los países hispanoamericanos. Lo más probable es que el papel de América Latina como región más avanzada del mundo menos desarrollado revista cada vez mayor importancia en la configuración del actual orden económico mundial. En realidad, parece extremadamente importante revitalizar la tradición de la CEPAL de reflexionar acerca de la región latinoamericana dentro de un marco internacional y continuar el esfuerzo por fortalecer los vínculos que nunca han sido tan fuertes como debieran. Después de todo, la región en su conjunto podría ampliar las estrechas opciones que confronta cada país individualmente.
- d) La preocupación por América Latina como región no debería per-

mitir que nos olvidáramos de la situación más bien singular del Brasil dentro de la economía y de la política mundiales. En realidad, como uno de los países situados en el "umbral" (para utilizar la expresión de Dahrendorf), lo más probable es que Brasil tenga que elegir entre aceptar ser objeto de coopción por el centro o tratar de ejercer algún tipo de liderazgo entre los países del "sur". ¿O tratar de hacer ambas cosas? Uno de los puntos importantes de un programa de estudios comparados debería ser el estudio de lo que es *específico* en el caso brasileño. La convergencia de intereses coexiste con algunos conflictos de largo plazo que deberían definirse más claramente.

- e) Analizar la economía y política brasileña desde un punto de vista internacional entraña realizar un análisis cuidadoso de la llamada "cuestión del Estado" en el Brasil: su naturaleza, su base de apoyo social, su *régimen* inestable y, de manera muy especial, las limitaciones impuestas a las principales opciones de política interna por la mayor integración con el comercio internacional y con los mercados de capital. Debería darse prioridad a la investigación sobre la naturaleza de estas limitaciones y la relación entre las políticas económicas externas y sus repercusiones internas en materia de distribución.
- f) Por último, como esperamos haber sugerido al analizar los llamados puntos de vista del norte, no todos ellos entrañan o imponen restricciones a las opciones internas de los países menos desarrollados. Por ejemplo, podría estimarse que los criterios de "equidad" o de "necesidades básicas" son ingenuos, que carecen de perspectivas a largo plazo, que se contraponen a los valores capitalistas o que se idearon con otros fines. Cualesquiera recelos que pudieran abrigarse, los criterios pueden y deben utilizarse para apoyar nuestros propios esfuerzos internos para construir una sociedad menos represiva.