

Crecimiento y crisis de la economía de Brasil (1960-1992)

Alfredo Arahuetes García *

Introducción

LA realización de un artículo sobre la economía de Brasil en los últimos treinta años obliga a elegir entre un abanico de enfoques necesariamente limitado. Por este motivo, en las líneas que siguen se ha pretendido combinar diversos ámbitos de análisis que permitan ofrecer una visión de algunos de los principales elementos del proceso. En este sentido, en la primera parte se han enfatizado las características del proceso de diversificación de la estructura industrial, hasta el momento en el que las condiciones internas y las restricciones

* Secretario general de la Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).

externas provocan un cambio en la propia realidad económica. Así, cuando la realidad coloca en el primer plano las restricciones que significan los desequilibrios, la necesidad de entender las limitaciones y las posibilidades de impulsar proyectos de medio plazo, invita a centrar el análisis en la propia situación de la economía y las políticas económicas que se adoptan en cada momento. Este es el hilo conductor de la segunda parte, que históricamente, en Brasil, abarcaría el período desde 1977 hasta la actualidad.

La transformación de la estructura productiva (1955-61): El Plan de Metas

LA comprensión de la evolución de la economía de Brasil en los últimos treinta años requiere, al menos, una referencia imprescindible al período 1955-1961. Esta referencia es obligada, porque la economía brasileña cambió su perfil productivo, fundamentalmente, en este período y gran parte de los hechos que van a suceder en los años siguientes en materia política y económica se explican y sólo pueden ser entendidos teniéndolos en cuenta. El período comprendido entre 1955 y 1961 se caracterizó por la adopción de un ambicioso plan de desarrollo, el «Plan de Metas» cuyo objetivo era acelerar el proceso de industrialización y como rezaba el propio eslogan hacer que el país pudiese avanzar «cincuenta años en cinco».

Hasta la mitad de la década de los años cincuenta el país había realizado una fase de industrialización restringida que se había caracterizado por la configuración de un patrón horizontal de crecimiento, que permitió la implantación de la industria ligera de bienes intermedios y de bienes de producción, sin que en ningún momento la capacidad productiva creciese por delante de la demanda y sin que se produjesen fuertes discontinuidades tecnológicas intersectoriales.

El conjunto de inversiones que se llevan a cabo a partir de 1955, coincidiendo con el inicio de la presidencia de la República de Juscelino Kubitschek, suponen, al contrario de lo que había sido la evolución de la industria hasta ese momento, la adopción de un verdadero grupo de innovaciones, una «ola de innovaciones» en la visión Schumpeteriana. Por una parte, la estructura productiva sufrió una verdadera transformación puesto que se dio un salto en la composición tecnológica; y al mismo

tiempo, esa alteración en la estructura productiva se realizó impulsada no por la demanda global, sino adelantándose a la demanda preexistente. De esta forma, se establece un nuevo patrón de crecimiento cuyos rasgos permiten caracterizarle como el inicio de una nueva fase del proceso de industrialización. En ella, se incrementa la capacidad productiva del sector de bienes de capital y del sector de bienes de consumo duradero, sin que de forma previa se hubiese producido una expansión de los correspondientes mercados.

Sin embargo, la implantación de nuevas industrias de perfil tecnológico más avanzado, que surgen anticipando el estímulo de la demanda, no pueden ser una consecuencia «natural» y por tanto un resultado de la evolución del capital nacional y del capital extranjero, establecidos en el país, que realizaban actividades en la industria ligera de bienes de consumo y de bienes intermedios. Estos no disponían de los instrumentos necesarios para la movilización de capitales y para su organización en una forma más centralizada, requisitos imprescindibles para la realización del conjunto de inversiones pesadas. De esta forma, la nueva etapa expansiva requiere la intervención del Estado y la llegada de nuevos capitales extranjeros que realicen su inversión de forma productiva.

Así, el papel del Estado fue decisivo para el establecimiento de la nueva etapa de industrialización. Realizó inversiones en infraestructura y en las industrias pesadas que quedaron bajo su responsabilidad. Pero además, tuvo que poner en marcha una actividad esencial como fue «el establecimiento de las bases de asociación con la gran empresa oligopólica extranjera, definiendo, claramente, un esquema de crecimiento y concediendo generosos favores» (1). Este nuevo modelo de crecimiento estimuló la inversión privada al «ofrecer economías externas baratas y también por generar una importante demanda», sin afectar el sistema tributario, ya que la financiación del gasto público se realizó de forma heterodoxa (colocación de títulos contra emisión de moneda); aunque al menos, para garantizar los recursos externos necesarios, hubo que ejercer tareas de control y confiscación de las divisas.

En un esquema económico bien definido y con un amplio acuerdo con el Estado —que le permitió obtener generosos incentivos—, la gran empresa extranjera, de origen principalmente europeo, decidió instalarse

(1) Cardoso de Mello, Toño M.: *Capitalismo tardío*. Ed. Brasilen-
se, p. 105.

en el país. Ahora bien, la presencia de la gran empresa europea, no sólo se explica por las oportunidades de inversión ofrecidas por el mercado de Brasil, sino «en última instancia por la propia dinámica de la competencia oligopólica en los países centrales (...), manifestada en primer término, por la penetración de las empresas norteamericanas en Canadá, Inglaterra y Europa Occidental, en los programas de reconstrucción de la postguerra. Las amplias ventajas tecnológicas y financieras de las que gozaban, amenazaban la estabilidad de sus congéneres europeas, las cuales fueron obligadas a aceptar el desafío, llevándolo inclusive a un terreno que tal vez le fuese más propicio. De este modo se explica la preponderancia de la entrada del capital europeo y el relativo desinterés de la gran empresa norteamericana, más preocupada entonces en ocupar los mercados centrales (europeos) más sólidos y promisorios, donde su participación era relativamente pequeña» (2).

En ese sentido, el Plan de Metas fue principalmente un plan de desarrollo sectorial con el objetivo de crear una estructura integrada que hiciera posible un crecimiento estable. Se privilegió, por un lado, la ampliación y consolidación de las inversiones heredadas de períodos anteriores, con objeto de reducir los estrangulamientos en las áreas de infraestructura (energía y transporte); por otro lado, se preveía la instalación de un sector duradero de bienes de consumo, con hegemonía del sector automovilístico y de equipamiento ligero. Todo lo cual culminaba con la construcción de una nueva capital en el interior del país, Brasilia. Sin embargo, la consecución de los medios en el intento de lograr alcanzar esa finalidad significó tener que relegar a un segundo plano el tratamiento de los desequilibrios que se venían acentuando: en la balanza de pagos, en el presupuesto de la Unión, en la creciente tensión de precios relativos y en el relajado perfil de la política social.

Entre los resultados económicos agregados de este período cabe destacar que el PIB creció al 8,2 por 100, la renta per cápita también creció a una tasa anual del 5,1 por 100; mientras, se manifestaba un cierto desequilibrio en la balanza de pagos y sobre todo la inflación se situaba en promedio durante ese período en el 22,6 por 100.

El Plan de Metas generó una profunda transformación de la estructura productiva y en particular de la estructura industrial. Pero esa modernización e implantación de nuevos sectores se realizó mediante un amplio

(2) *Op. cit.*, pág. 106.

acuerdo que permitió una distribución de tareas y esferas de actividad entre el capital extranjero, el Estado y el capital privado nacional. No obstante, durante el propio proceso se acentuaron los desequilibrios sociales y regionales y no se realizó la creación de un sistema financiero adecuado al funcionamiento del nuevo modelo, lo que en el corto plazo se revelaría como una carencia que contribuiría a la reversión del ciclo económico del país.

Así, al iniciarse la década de los años sesenta, la economía de Brasil se encontraba con un perfil en el que se había constituido un sector de insumos básicos, cuyo desarrollo se encontraba en manos del Estado, un sector de bienes de consumo duradero y el establecimiento de las bases del sector de bienes de producción. Sin embargo, en esos primeros años de la década aparecen las primeras señales que indican que la fase de auge de inversiones de los años anteriores había tocado a su fin y que el ocio expansivo se revertiría dando origen a una fase recesiva.

La nueva década se inaugura con la renuncia del presidente Janio Quadros, en 1961. Es el augurio de un período de turbulencias. En el plano económico, se produce una fuerte caída de la inversión privada y de la pública y la disminución del grado de utilización de la capacidad instalada; y al mismo tiempo, aparecen con gravedad los tres desequilibrios macroeconómicos básicos; el déficit público, el déficit exterior, y tensiones en los precios relativos que alcanzarán, en 1964, un nivel del 91,9 por 100. Un conjunto de factores, entre los que cabría citar la recesión, las tensiones generadas por los desequilibrios económicos y la insatisfacción social, conducirían una mañana de abril de 1964 a la ruptura del marco institucional con el golpe militar.

Condiciones y mecanismos económicos de recuperación. La «revolución» de 1964

COMO ha señalado, en diversos trabajos, la profesora M. Conceição Tavares, el sentido amplio que puede deducirse del proceso que se inició en 1964 es el intento de reestructuración de los mecanismos de intervención del Estado en diversos ámbitos y, por supuesto, en el económico y en el político.

Unos meses después del golpe militar el nuevo Gobierno presentó el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG), de inspiración liberal-

conservadora que en su diagnóstico señalaba como los grandes enemigos a combatir: la inflación y la intervención del Estado en la economía. Para lograr atajar los problemas era necesario restablecer un clima de libertad económica, devolver la primacía de la asignación de recursos al mercado y controlar la inflación.

Para combatir la inflación se debía actuar limitando el déficit público, la expansión del crédito y el crecimiento de los salarios reales por encima de la productividad. Por otra parte, el nuevo papel del Estado en la economía requería: en primer lugar, la adopción de la reforma de los sistemas financiero y fiscal; en segundo lugar, una redefinición de la presencia del Estado en la esfera productiva, así como una actuación más acorde con principios de realismo económico (adecuación de precios y tarifas a requerimientos de costes y de capacidad financiera) en las actividades en las que permaneciese; y, por último, realizar la reforma administrativa.

El control de la inflación condujo a la reducción del déficit público desde el 4,2 por 100 del PIB en 1964 al 1,1 por 100 en 1966. En el intento de controlar la inflación, se realizó un mayor control del gasto público, el aumento de los ingresos fiscales y se creó un nuevo título de deuda pública con corrección monetaria (indiciado a la tasa de inflación), las Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional (ORTN). Y además, en el afán de disminuir el déficit público, se introdujo un cambio en las cuentas públicas. Se retiró, a través de mecanismos de autonomía jurídica, a las empresas públicas del presupuesto del Estado. Con la nueva autonomía las empresas podían planificar sus necesidades de recursos, y acudir al crédito bancario interno y externo. También se adoptaron medidas para restringir el crédito, pero quedó abierta la puerta de la ley 4.131, que se completó con la resolución 63 del Consejo Monetario, que permitió a los bancos endeudarse en moneda extranjera y prestar a agentes nacionales en el mercado interno.

Y por último, lejos de consagrar el principio de libertad económica en la determinación de las condiciones del mercado de trabajo y en particular de los salarios, se aplicó una política de contención salarial que necesitó una buena dosis de represión de los movimientos sociales y en particular de las organizaciones sindicales. La justificación principal era que en la práctica este comportamiento resultaba esencial para la política de estabilidad de precios.

El Estado no disminuyó su presencia en la economía. Se esperaba que

la liberalización de los mercados y la privatización de empresas fueran capaces de aumentar la presencia del capital extranjero. No ocurrió así, y hubo que estatizar, al menos, el sector energético y parte de la minería.

En 1967, con la promulgación de una nueva Constitución se había completado el conjunto de reformas institucionales que se inició con el golpe de 1964. Todavía existía un amplio respeto por algunas libertades democráticas, lo cual permitía la pervivencia de una prensa libre y el funcionamiento del Parlamento. En el seno del régimen aumentaban las presiones para el abandono del liberalismo. No se veía con buenos ojos la inclinación de algunos responsables de la política económica por la búsqueda de un compromiso de los distintos grupos sociales con las medidas a adoptar, que ofreciese una mayor legitimidad al tiempo que mayor eficacia.

Con la mejora del cuadro económico general —en el que la inflación era la única variable que ofrecía una resistencia a la baja, ya que había mejorado el déficit público y el déficit exterior—, y la enorme capacidad acumulada no utilizada de la industria, comenzaban a crearse las condiciones para una nueva fase expansiva. Pero además, durante los años anteriores también se habían creado los mecanismos complementarios imprescindibles para servir de apoyo a una nueva fase de crecimiento.

En julio de 1967, el nuevo Gobierno de Costa e Silva hizo pública su estrategia económica, en la que se preveía un menor papel del Estado y un mayor protagonismo de la iniciativa privada, además de insistir en la conveniencia de mantener la lucha contra la inflación. También, se garantizaba la continuidad del proceso de sustitución de importaciones, y se enfatizaba la importancia de fomentar las exportaciones para que fuesen la fuente de financiación de las importaciones. En el conjunto de medidas que se adoptaron destacan la relajación de la política de control monetario y de la política crediticia (favoreciendo el crédito al consumo y a la agricultura); la política cambiaria modificó su esquema e introdujo la regla de las minidevaluaciones, a partir de 1968, de la moneda nacional (cruzeiro), para ajustar la paridad en función de la evolución de la inflación interna.

El período 1968-1973: El «milagro económico»

EL funcionamiento del sistema de intermediación financiera que facilitó el acceso al crédito, al consumo y la

dotación de nuevos recursos al Sistema Financiero de Habitación (BNH), fueron los mecanismos que en la práctica desencadenaron el inicio del proceso expansivo. El sector de bienes de consumo duradero junto con la construcción fueron los sectores que impulsaron el crecimiento de la economía. Así se inició el ciclo en sus fases de recuperación y de expansión, a partir de 1968 hasta 1973, que será conocido en la literatura económica brasileña como el período del «milagro económico». En la mitad de este proceso el régimen había abandonado sus inclinaciones liberales y optado por el autoritarismo, primero con la imposición del AI-5 y después tras la muerte de Costa e Silva con el nombramiento como sucesor del general Emilio Garrastazu Médici, que representaba a los sectores más oscurantistas del ejército, y cuya designación originó profundas divisiones en el seno de las Fuerzas Armadas.

A la primera parte del ciclo de crecimiento, basado como se acaba de señalar en los sectores de bienes de consumo duradero y en el de construcción civil, le siguió una segunda en la que adquirieron importancia los sectores de bienes de capital, insumos básicos y bienes de consumo no duradero, que fueron estimulados por los efectos expansivos de los sectores que iniciaron el crecimiento junto con las decisiones de gasto del Estado en las industrias básicas.

A partir de 1972, el sector de bienes de consumo duradero, y principalmente la industria automovilística, comienza a manifestar problemas de realización; el sector de bienes de capital —a excepción de la industria de material eléctrico y de transporte que todavía tenía un elevado nivel de inversión por el mantenimiento de pedidos por parte del Estado—, también empieza con problemas de realización. Esta desaceleración se va a transmitir al resto de los sectores de la economía y se va a traducir en el descenso de la tasa de inversión. Los momentos que señalan el final del proceso revelan que la ampliación de la capacidad productiva en las industrias automovilística, siderúrgica, petroquímica, telecomunicaciones y en la industria de bienes de capital y en la de bienes de consumo no duradero, significó un aumento de la capacidad productiva instalada muy por delante del crecimiento de la demanda, que en el momento en que surgen problemas de realización ponen de manifiesto la verdadera dimensión de la capacidad instalada no deseada. Es aquí cuando comienza a disminuir la inversión.

El descenso de los niveles de inversión, debido a la caída de la tasa de beneficio esperado en relación al aumento de la capacidad instalada no

utilizada, no fue revertido por el intento del sector estatal de mantener la demanda corriente de la industria de bienes de capital y el nivel de empleo, mediante el apoyo a la construcción civil. La tendencia recesiva del año 1972 se agrava al año siguiente, tras el impacto alcista de los precios internacionales de las materias primas y en particular del petróleo. Era el final del «milagro económico».

El período del «II Plan Nacional de Desarrollo» (1974-1976)

AL «milagro económico» le siguió, desde 1974 a 1976, un intento por parte del Estado de rearticulación de la economía, asegurando los principios de la economía de mercado y un ambiente no conflictivo en las relaciones entre empresarios y trabajadores. El gobierno del general Geisel puso en marcha el II Plan Nacional de Desarrollo (PND), mediante el que se proponía lograr un crecimiento industrial del 12 por 100 al año. Sin embargo, es un período contradictorio: por un lado, se intentaba dar un «gran salto» con el impulso a la industria mediante la expansión de los sectores de insumos básicos, bienes de capital, electrónica pesada, prospección petrolífera, y energía eléctrica; a tal fin se diseñó una política industrial que incluía entre sus instrumentos el crédito para la adquisición de equipamiento, la depreciación acelerada de los equipos, exenciones de impuestos a las importaciones y diversas formas de reservas de mercado para las nuevas actividades; por otro lado, se pretendía mantener una política de estabilización que permitiese el control de la inflación y el deterioro de la balanza de pagos.

La contradicción entre esos objetivos se resolvería mediante medidas que facilitasen y fomentasen la captación de recursos externos dirigidos a la inversión industrial. Era un momento favorable para el endeudamiento exterior, tanto por la abundancia de la oferta como por el bajo nivel en el que se encontraban los tipos de interés y los largos plazos de amortización. No obstante, en la segunda mitad de 1976 los desequilibrios se habían manifestado y el Gobierno tuvo que tomar medidas para controlar el gasto público y la evolución de la inflación, lo que determinó, en definitiva, el abandono de los objetivos del II PND.

Aunque existan divergencias respecto a los efectos de la política industrial del II PND y a su impacto de transformación de la estructura

industrial, parece en general indudable que durante este período fue cuando se ampliaron las bases de los problemas de endeudamiento externo que surgirán en los años ochenta. Y además, se comparte que los grandes proyectos del sector público continuaron después de 1977, aunque fuese menor su ritmo de crecimiento. Este proceso facilitó que continuase la profundización de la sustitución de importaciones en las actividades de los bienes de capital y de algunas materias primas, lo que más tarde impediría el estrangulamiento de la industria cuando, desde los primeros años ochenta, se agravase la situación de la balanza de pagos.

Del ajuste ortodoxo a la crisis de la deuda externa

LA fase de ajuste recesivo característica del período 1977-1979, en que Mario Henrique Simonsen había sido el responsable de la política económica, finalizó por las presiones de la mayor parte de los agentes económicos. El país se encontraba inmerso en un proceso de fuerte inflación y de elevados tipos de interés sin que se consiguiese una mejoría de la situación económica general. Aunque el período de Mario Henrique Simonsen tenga en materia de política económica los rasgos de la ortodoxia, se puede afirmar que no lo fue sino en el intento de tratar de ajustar la economía. Permitió que las empresas estatales continuasen endeudándose en el exterior, tal y como lo habían hecho hasta el final del II PND. Este fenómeno conduciría de forma gradual a la estatización de la deuda externa: al principio de la década, la participación del sector público en el endeudamiento externo representaba menos de 1/4 del total, mientras que en 1979/80 sobrepasaba los 3/4.

Todavía bajo la presidencia del general Figueredo, el ministro Simonsen fue sustituido por Antonio Delfim Netto, en cuyo anterior mandato al frente del Ministerio de Hacienda se produjo el «milagro económico». Tenía un diagnóstico heterodoxo de las causas de la inflación, según el cual el déficit público y la escasez de la oferta agrícola se encontraban en la raíz de los determinantes, ya que existía una amplia capacidad no utilizada en la industria. De esta forma, su propuesta consistía en impulsar una estrategia de crecimiento basada en el aumento de la producción agrícola e industrial, que permitiese simultáneamente abastecer el mercado interno y generar un excedente de exportación. Además se requería la

recuperación de la capacidad financiera del Estado, con la propuesta de cortar las subvenciones, actualizar los precios y las tarifas públicas y poner en marcha un paquete de medidas fiscales para aumentar los recursos públicos. Al mismo tiempo, se reducían los tipos de interés y se reforzaba el sistema de control de precios (con la creación de la Secretaría Especial de Abastecimiento y Precios, la SEAP).

Sin embargo, la segunda crisis del petróleo y el cambio de orientación de la política monetaria de EE.UU. incidirían negativamente en las posibilidades de recuperación de la economía brasileña. Incluso condicionó la adopción de un paquete de medidas, en 1980, que perseguía, al contrario de lo que se pretendió un año antes, enfriar la economía. Entre ellas cabe señalar: el control monetario y crediticio, la reducción del volumen de inversiones públicas y de gastos corrientes, el reajuste de los precios de los combustibles, la disminución del control de precios, y el abandono del esquema de prefijar la corrección monetaria, que a partir de ese momento se realizaría por el índice nacional de precios al consumo (INPC), con los efectos que este mecanismo introduce en la alimentación del propio proceso inflacionista.

A este entorno económico se vino a añadir, a partir de 1980, el comienzo de un fuerte proceso recesivo internacional que, junto a la contención interna, provocó el comienzo de una fuerte contracción económica. En los años siguientes y hasta la segunda mitad de 1983, se cosecharon tasas negativas de crecimiento del PIB y lo que fue más grave se acentuaron los desequilibrios. Disminuyeron drásticamente las tasas de crecimiento de la inversión privada y pública, así como las del consumo público y privado. Y como se ha señalado, se manifestaron intensos desequilibrios en las variables básicas: la inflación se situó en un promedio anual del 100 por 100: el déficit público pasó del 10 por 100 al año, al 14,5 por 100 al final de 1982; y el déficit en cuenta corriente aumentó desde 12.800 millones de dólares en 1980 a 16.300 millones de dólares en 1982. La evolución de la deuda externa desde 1979 a 1982 es un fiel reflejo de la confluencia de impactos externos (elevación de los tipos de interés y revalorización del dólar) y de la evolución de la situación interna: en 1979 la deuda externa del país ascendía a 56.000 millones de dólares de EE.UU., y tres años más tarde, en 1982 alcanzaba los 83.000 millones de dólares.

En agosto de 1982, se manifestó la crisis de la deuda externa, que comenzó con México y afectó a todos los países de la región. Desde este

momento la restricción externa limitaba el margen de maniobra de los países, y en nuestro caso de Brasil, en las posibilidades de estructuración de la economía y en el diseño de la política económica. En este sentido, se alteran los mecanismos de financiación de la economía, que acabarán introduciendo distorsiones en el funcionamiento de los mercados y agravando los desequilibrios y las condiciones de vida de la población.

La restricción externa obliga a la obtención de un saldo positivo en la balanza comercial que haga posible la financiación de la balanza por cuenta corriente con limitados recursos externos y que permita mantener un mínimo de reservas. Esta exigencia favorece el fomento de las exportaciones y la restricción de las importaciones. Pero a su vez, el Estado tiene que hacer frente al pago del servicio de la deuda, para lo cual necesita generar dólares de sus actividades con el exterior (si las tuviese, por ejemplo exportación de petróleo, minerales, etc.) o en caso contrario comprar las divisas necesarias a los exportadores. La compra de divisas a los exportadores exige recursos en moneda nacional, que tendrán su origen en los ingresos ordinarios del sector público. De no conseguirse los recursos por esta vía tendrá que endeudarse para obtenerlos. El endeudamiento en los mercados internos, o por la elevación de los tipos de interés. En cualquiera de las situaciones puede producirse un desplazamiento de agentes económicos demandantes de recursos, a los cuales la nueva situación dificulta el acceso o cuando menos lo encarece. Si, además, los mercados financieros domésticos se saturan, y el Estado tiene que recurrir por falta de una adecuada política fiscal a la colocación de títulos junto al Banco Central, se produce un crecimiento no deseado de la cantidad de dinero, y si no se modifican las condiciones de producción aparecerán tensiones inflacionistas. Si, además, el Estado, con menores recursos fiscales ordinarios —por efecto de la inflación—, tiene que hacer frente a los gastos corrientes, a un progresivo incremento del pago de interés de la deuda interna y a un valor de amortización —puesto que tiene que pagar títulos de deuda que no sólo no se deprecian sino que tienen incorporadas cláusulas de corrección monetaria (que los protege de la inflación) y de corrección cambiaria (que los protege de la devaluación del tipo de cambio)—, el desorden financiero que genera la necesaria obtención de recursos introduce distorsiones en el mercado financiero y fuertes tensiones inflacionistas.

La inflación afecta el tipo de cambio nominal y por tanto modifica las expectativas de los exportadores e importadores sobre la evolución de

la paridad de la moneda nacional respecto al dólar. Y el Estado necesita comprar dólares para realizar el servicio de la deuda. La interacción de estos tres agentes con sus expectativas, en un contexto de fuerte inestabilidad interna y con la debilidad derivada de la restricción para obtener recursos externos, coloca una enorme presión sobre el comportamiento del tipo de cambio. Esta inestabilidad de nuevo va a ser crucial porque, entre otros, incidirá sobre la evolución de los precios internos y sobre los recursos del Estado, al tener que hacer frente al encarecimiento de parte de la deuda interna emitida con cláusula de corrección cambiaria. Y también necesitará mayores recursos para hacer frente al servicio de la deuda, por la carestía del dólar. De esta forma, en función de la relación que se establezca entre la inflación y el tipo de cambio, éste puede convertirse, progresivamente, en la referencia para una parte, cada vez mayor, de los contratos que se realizan en la economía. Es el proceso que puede conducir paulatinamente a la dolarización de la economía. Proceso que, a su vez, no puede realizarse por completo, porque diversos contratos seguirán realizándose en moneda nacional, particularmente los salarios.

Así, en la naturaleza de la inflación en ese proceso complejo, como han señalado destacados economistas brasileños, se encuentran el desorden financiero introducido por los diversos comportamientos del sector público, el aprendizaje de las empresas líderes para trasladar a los precios la incertidumbre —entre otras cosas de los precios de reposición de los costes futuros y de los beneficios «normales esperados»—, y la indiciación a la inflación pasada de todos los contratos de la economía y fundamentalmente de los salarios. Así, desde nuestro punto de vista constituye una simplificación realizar un diagnóstico monetarista de la naturaleza de la inflación en Brasil. Coexisten mecanismos y situaciones con un peso histórico que hacen complejo no ya su diagnóstico, que en principio parece una tarea más sencilla, sino el diseño de una estrategia para desenredar ese intrincado entramado de mecanismos. Además no se pueden olvidar las presiones políticas de los distintos grupos sociales para no verse perjudicados, con las propuestas de solución, en el monto de su renta como de su riqueza.

La apertura política y el inicio de una interminable crisis económica

ESTAS van a ser las tensiones que se van a presentar continuamente en la economía de Brasil desde la apari-

ción de la crisis de la deuda. Con lo cual, la inflación y el déficit público serán las variables en las que más se concentre el debate sobre las propuestas de solución. La restricción externa, a pesar de diversos intentos de disminución, ha limitado el volumen de recursos que podían destinarse a la modernización del parque industrial y a la financiación de políticas sociales que contribuyesen a la mejora de las condiciones de vida de la población.

La fase expansiva de la economía internacional, desde el segundo semestre de 1983 hasta principios de 1986, contribuyó a mejorar la situación del sector exterior de la economía del país, pero no así a corregir los cada vez más graves desequilibrios internos: la inflación continuaba aumentando (el 203 por 100 en 1985) y también el déficit público.

Simultáneamente al avance de la crisis económica, el régimen militar había iniciado un proceso de apertura política que permitió elecciones libres y directas a gobernadores de los estados en 1982, y la elección, a través de un colegio electoral, de un presidente de la república civil en enero de 1985. La muerte de este primer presidente, Tancredo Neves, colocó al frente de la primera magistratura de la nación a su vicepresidente, José Sarney. Tras los primeros meses, en los que el nuevo ministro de Hacienda Dornelles intentó aplicar un paquete de medidas ortodoxas, que mostraron pronto su ineficacia, fue nombrado nuevo ministro de Hacienda Dilson Funaro. El margen que a principios de 1986 ofrecía el crecimiento de la economía internacional, el descenso de los precios del petróleo y la reducción de los tipos de interés, permitió que el nuevo Gobierno llevase a cabo la implantación de un plan económico de inspiración heterodoxa: en febrero de 1986, se promulgó el Plan Cruzado.

El Plan Cruzado contemplaba la corrección de la inflación atendiendo a su complejidad, y pretendió combatirla mediante elementos de coordinación económica y política para que todos los agentes pudiesen adaptarse a la no utilización de mecanismos de corrección y de indicación, con el fin de quebrar la inercia que alimentaba, en esencia, la inflación. El Plan incluía al principio un control de precios y además una reforma financiera y la que debería ser más importante, la reforma fiscal. Simplificando, con el peligro que toda simplificación conlleva, podría decirse que el Plan Cruzado fracasó en primer lugar porque fue sacrificado en aras de objetivos políticos de corto plazo, como era ganar las elecciones para gobernadores en noviembre de ese mismo año, en segundo término, porque los temores de muchos agentes económicos no fueron vencidos, lo que les llevó a resistir su ejecución con los medios a su

alcance, y en tercer lugar, porque no se disponía desde el Estado de los resortes (en algunos casos incluida la infraestructura) para vencer las resistencias de los propios agentes económicos. Eran demasiados obstáculos.

El período de la presidencia de José Sarney, después del Plan Cruzado, se caracteriza, en líneas generales, por la incapacidad política para organizar el combate a los desequilibrios, sobre todo a la inflación que es el enemigo primordial, ya que no sólo desestructura el funcionamiento de la economía, sino que actúa como mecanismo regresivo de la distribución de la renta y perjudica a las clases sociales más desfavorecidas, que no tienen ninguna capacidad para adaptar sus rentas a la cambiante velocidad de los precios. El final del período de José Sarney, presenta un cuadro económico dantesco, por cuanto la economía se encontraba al borde de la hiperinflación, el 180 por 100 en 1989, y sobre todo existía un desánimo general sobre las perspectivas inmediatas, no ya sobre el futuro, que parecía algo muy lejano.

Entre la hiperinflación y la esperanza de la elección presidencial directa

LA sucesión de la presidencia de José Sarney suponía el regreso de las elecciones directas desde hacía casi treinta años. En ellas compitieron un gran número de candidatos en la primera vuelta y se dio una reñida disputa en la segunda vuelta entre un candidato representativo de las fuerzas progresistas y democráticas —originario de la clase trabajadora y forjado en las luchas sindicales de la década de los setenta— y un representante de los sectores tradicionales apoyado por los grupos empresariales y por amplios sectores de la clase media. La victoria fue del representante de los sectores conservadores, Fernando Collor de Melo. Tomó posesión en marzo de 1990, con el país a punto de entrar en el túnel de la hiperinflación, ya que en el mes de febrero la tasa de inflación había alcanzado el 100 por 100. A Collor de Melo no se le conocía programa económico concreto. De ahí que, cuando decretó lo que se denominó el Plan Collor I —que contenía la congelación de la liquidez de la economía, con la retención por 18 meses de todos los haberes de las personas físicas y jurídicas—, dejase perpleja a la izquierda e indignada a la derecha. No obstante, a pesar del aparente rigor inicial y de presentarse con un discurso político a favor de los «descamisados» —en el que, además, pretendía la regeneración de la vida política del país, tratan-

do de evitar cualquier negociación con la clase política tradicional—, acabó cayendo en todo aquello contra lo que predicaba. Primero fue cediendo a las presiones para la relajación de parte de las medidas contenidas en el Plan, que se habían aplicado con extremada precipitación y rigidez. Poco a poco la necesidad de crear una amplia base de apoyo político le condujo a negociar con recursos del presupuesto para conseguir el apoyo de algunos gobernadores, y después a negociar con los líderes de la derecha tradicional, que además obtuvieron importantes parcelas de poder. Y por último se vio envuelto en denuncias de corrupción, que afectaron primero a su mujer y después a su persona. Estas acusaciones probablemente pueden obligarle a abandonar la Presidencia de la República para responder ante los tribunales de las acusaciones que se le imputan, algunas de las cuales se han considerado fundadas por la Comisión Parlamentaria de Investigación, encargada del caso.

Quizá en la actualidad, lo más grave sea la desmoralización de la sociedad, la desorientación de los agentes económicos y el tiempo que se ha desperdiciado en perjuicio de la sociedad en su conjunto y de los más desfavorecidos en particular. Se podía, con prudencia, haber ganado un margen de maniobra para organizar la economía y la sociedad en un momento en que la economía internacional emitía algunas señales positivas: un nuevo marco y un cambio en el tratamiento de la deuda. No se resolvería el problema, pero se transferirían al exterior en concepto de servicio de la deuda varios puntos menos del PIB de los que se transferían hasta ese momento. Este grado de libertad, aunque limitado, quizá hubiese permitido al Gobierno enfrentar la gravedad de los problemas internos y encontrar una solución a la inflación y las finanzas del sector público. En la actualidad, la economía se encuentra en un proceso recesivo, en el que al menos se ha conseguido detener la inflación, aunque a niveles elevados (22 por 100 mensual), se ha logrado un acuerdo de renegociación de parte de la deuda con el Club de París, y un preacuerdo con los acreedores privados por la mitad del valor de la deuda externa, cuyo proceso culminará a principio de 1993.

Las dificultades que se presentan no son pequeñas y actuar sobre una realidad compleja, como la del Brasil actual, es difícil. Pero al menos, se requiere un horizonte claro en lo político y grados de libertad en las relaciones financieras con el exterior. De lo contrario se recreará el mito de Sísifo, sólo que esta vez la piedra aplastará a los desheredados y dejará herida a la mayor parte de la sociedad.