

## DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN EL BRASIL: ALGUNOS PUNTOS DE CONTROVERSA

WILSON CANO \*

### ABSTRACT

*The article provides a synthesis of the main issues of debate en regional imbalances in Brazil. Throughout the paper, but specially on its first section the author refutes the basic arguments that have been held to demonstrate that "paulist imperialism" and the southern region of Brazil has grown at the expense of the rest of the country. The second section provides a summary review of the historic origins of the regional imbalances in Braza, through the analysis of the trends of production of different sectors and the behavior of the national and world economy. It covers the period between mid XIX century and the decade of 1930's. In a third section an attempt is made to analyse the process of regional integration that undergoes the country as a consequence of the world crisis of 1929 and the subsequent problems of foreign trade. Three effects are considered: a) of stimulation; b) inhibition and c) destruction of regional activities, as a consequence of the competitive effects of regional integration. The author provides statical evidence that demonstrate that industry and agriculture grew at satisfactory rates during the last fifty years in almost all regions in Brazil, but these were not enough to overcome the existing problems of poverty and unemployment.*

La cuestión regional en el Brasil fue ampliamente discutida durante el final de la década de los años cincuenta y principios de la siguiente. Después de algunos años de "casi silencio" en términos de una explicación política de mayor envergadura, el tema parece volver ahora, tal vez con el mismo vigor que presentara al inicio de aquel debate.

Al final de la década de los años cincuenta ese debate consistía en hacer notar el "privilegio" del tratamiento concedido al "Sur" del país, notoriamente a Sao Paulo, por las grandes inversiones públicas y privadas efectuadas en el apogeo del Programa de Metas (1956-1960), que allí se concentraban, implicando con ello un acentuamiento de las disparidades regionales del país. Evidentemente, junto a esa crítica, no se dejaba de anotar algunos problemas

---

\* Profesor del Departamento de Economía de la UNICAMP.

Este texto está basado en el libro "Raíces de la Concentración Industrial en Sao Paulo". T.A. Queiroz, SP, 2ª ed. 1981, y en una tesis del autor en redacción final. Dado el carácter resumido de este texto, el profesor Cano eliminó todos los pie de página y las referencias bibliográficas.

fundamentales de algunas regiones periféricas brasileñas, especialmente el caso del Nordeste, donde sobresalían la cuestión agraria, las sequías, la miseria y el desempleo.

De ese debate nacieron diagnósticos específicos sobre varias regiones que culminaron en la formulación de políticas de desarrollo regional, inicialmente dirigidas al Nordeste y posteriormente ampliadas al Norte, y más tarde, también a otras regiones como el Centro-Oeste, la región fronteriza del extremo Sur del país y el Estado de Espírito Santo. De todas esas, sin embargo, mereció y merece mayor importancia el caso del Nordeste.

Esa política tenía como pilares tres cuestiones fundamentales. Industrializar la región, creando un "centro autónomo de desarrollo", a través de una política de sustitución regional de importaciones de bienes industriales, además, naturalmente, de industrializar algunos recursos específicamente regionales. La segunda, proponía una reforma tecnológica para la agroindustria azucarera del nordeste, con lo que, inclusive, sobrarían tierras aptas para amparar un programa de reforma agraria. La tercera, pretendía dar salida a virtuales excedentes demográfico-rurales, a través de un programa de colonización en Maranhao.

El proceso político autoritario sufrido por el país impidió la puesta en marcha de la política de reforma agraria entonces propuesta. La política de industrialización, con todo, pudo continuar, no exactamente como la proponían sus autores. Estos, no se daban cuenta, en aquel momento, de dos problemas cruciales. Uno, de compleja y difícil constatación inmediata, que consistía en el hecho de que la industrialización pesada brasileña había sido hecha con marcado predominio del capital extranjero, en lo que se refiere a los sectores de bienes durables y de bienes de producción o, aún más, a través de la notoria presencia del capital estatal. Lo otro era el intento de aplicar para el marco de una región, los postulados teóricos del pensamiento Cepalino sobre la industrialización, calcados del "modelo de industrialización vía sustitución de importaciones", concebido para los marcos políticos de una nación, pero no para una región.

Posteriormente, esos dos problemas se mostrarían en forma "cruda". Fueron muy "cortos" los parámetros que la política regional de industrialización pudo imponer a las inversiones públicas (federales) y privadas (mayoritariamente originadas fuera de la región).

Pasados los años de "cuasi silencio", aunque el debate se muestra vigoroso, dado el agravamiento del desempleo y de la miseria, parece estarse incurriendo en otros errores. Ahora, se dice que el desarrollo del "Sur" atrofió el del Nordeste; o que el "imperialismo paulista" explotó la región, agravando los desequilibrios regionales del país, más aún, algunos más osados, apuntan incluso hacia el separatismo, como la solución de los males regionales.

No me ocuparé del separatismo, aunque sea una cuestión política importante, dado que tengo la convicción plena de su imposibilidad económica, principalmente si la intención de sus defensores fuera la remisión de la miseria humana con la mantención del cuadro político y social vigente.

Intento de esta forma, examinar el problema, criticando la cuestión del "imperialismo paulista" y analizando nuestro proceso histórico de desarrollo regional y la posterior integración del mercado nacional.

---

EL CUESTIONAMIENTO AL "IMPERIALISMO PAULISTA".

---

Los principales argumentos utilizados para señalar una posible y nefasta acción imperialista del "Sur Maravilla", principalmente de Sao Paulo, son los siguientes:

a) Habría habido transferencia de recursos financieros, de las "regiones periféricas" hacia el "centro", en búsqueda de utilización especulativa tanto como productiva.

Las estadísticas del movimiento bancario comercial brasileño niegan esa hipótesis, dado que es la periferia quien ha recibido transferencias de recursos, vía bancos oficiales. El examen de la relación "empréstitos/depósitos" en cada una de las unidades federadas del país muestra claramente que ella es mayor justamente en la periferia. Evidentemente, pudieron ocurrir transferencias financieras, principalmente después de 1955, vía mercado de capitales, cuando son instaladas sus primeras instituciones, como las Compañías de Crédito y Financiamiento, los Bancos de Inversión, etc. Esto, no obstante, no puede ser verificado, dada la inexistencia de estadísticas sobre el fenómeno a nivel interregional.

Eventuales transferencias de capitales privados desde la periferia hacia el centro, para la aplicación en activos productivos, han sido esporádicas. Sin embargo, dado el menor tamaño de los capitales formados en la periferia y dada la menor oportunidad de inversión moderna que existe para tales capitales en la propia región, es posible que se haya realizado una transferencia para fines especulativos como los inmobiliarios. Pero parecería difícil creer que ésta haya sido tan significativa como para impedir o dificultar significativamente el proceso de acumulación de capital en la propia periferia.

b) Dado que la periferia ha tenido un saldo positivo en su balanza comercial con el exterior, y déficit con Sao Paulo, este último habría usufructuado de las divisas generadas por las demás regiones del país para pagar sus importaciones de bienes de producción, con lo que puede acelerar y concentrar cada vez más la industrialización del país.

Esta afirmación no se sustenta por varias razones. Primero, porque hasta 1950 Sao Paulo tuvo saldo positivo en su balanza comercial con el exterior; vale recordar que en 1949 Sao Paulo ya contaba con 48% de la industria nacional. Segundo, porque entre 1951 y 1970, tanto Sao Paulo como la "región" Brasil-exclusivo Sao Paulo fueron deficitarios en su comercio con el exterior, en los años 1951, 1952, 1954, 1957, 1959, 1962 y 1963 y ambos tuvieron superávit en 1953; nótese que en 1959 Sao Paulo aumenta su concentración industrial a un 55,6% y que el 58% verificado en 1970 difícilmente podría ser explicado por la vía del "uso interregional de divisas". Súmese a esto, el hecho de que durante el Programa de Metas, la mayor parte de las inversiones de capital extranjero que implicaban importaciones de bienes de capital realizaron tales importaciones sin cobertura cambiaria, al amparo de la Instrucción 113. Cabría entonces la pregunta: ¿por qué la periferia nacional no usufructuó también del uso de divisas y de las importaciones sin cobertura cambiaria?

c) Se sostiene que durante la vigencia del período llamado de "confisco" cambiarlo (1947-1959) Sao Paulo había usufructuado de divisas baratas, gene-

radas en gran parte por las exportaciones periféricas de productos primarios. Además del beneficio del cambio barato, la periferia también habría sido perjudicada por la pérdida de renta a través de los menores precios en cruzeiros pagados a sus exportaciones.

Recientes estudios sobre el período han llegado a conclusiones diferentes en cuanto a la naturaleza de la política cambiarla confiscadora y los efectos por ella generados. Estos indican, entre otras cosas, que para la exportación de productos textiles, de poco habría servido la desvalorización cambiaria, pues no eran competitivos en el mercado internacional de postguerra; buena parte de nuestras exportaciones fueron hechas para áreas de monedas inconvertibles y el gobierno introdujo la licencia de exportaciones exactamente para no ampliar demasiado ese saldo cambiario inconvertible; en el caso del café, una desvalorización cambiaria habría generado, anticipadamente, una de las mayores crisis de sobreproducción sufridas por la economía cafetera; la desvalorización del cambio, en el período inmediato a la postguerra, también habría tenido en su contra la aceleración inflacionaria y el aumento del costo de la vida.

Aún así, el asunto merece otras consideraciones. Antes que nada, interesa reiterar que en el período más drástico de la confiscación, que fue el de 1947-1952, Sao Paulo tuvo déficit sólo en 1951 y 1952, el que representó apenas 3,9% del total de sus exportaciones verificadas entre 1947 y 1952. El mercado cambiario fue siendo liberalizado a partir de febrero de 1953 y en 1959 permanecía en el mercado cambiario oficial apenas el café y la simiente del ricino.

Agréguese que el café —mayoritariamente producido en Sao Paulo y en el Paraná— fue el producto más castigado en todo el período de controles del mercado cambiario y, por lo tanto, fue la producción agrícola exportable de Sao Paulo la más perjudicada, más aun que la producción exportable de la periferia. Aquí también cabe la pregunta: ¿por qué los críticos del "imperialismo paulista" no han indagado las razones por las cuales las burguesías periféricas no usufructuaron también del cambio barato?

d) Una cuarta crítica apunta al hecho de que la industrialización concentrada en Sao Paulo se hizo a la sombra de un fuerte proteccionismo arancelario, y que por eso la periferia nacional estuvo obligada a consumir sus productos industriales a precios elevados.

La crítica procede. Sin embargo, si la industrialización se hubiese concentrado en otra región que no fuese Sao Paulo, el problema sería exactamente el mismo. O sea, pretender pagar precios bajos por el consumo de productos industriales significaría renunciar a su producción e importar con exención tarifaria. Pero eso implicaría también el abandonar la idea de industrializar la periferia y de abandonar la protección existente a las propias industrias allí antes instaladas.

Como intentaré demostrar en los puntos siguientes, la tesis del "imperialismo paulista" no tiene base de sustentación ni antes ni después del inicio del proceso de integración del mercado nacional.

---

RAÍCES HISTÓRICAS DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

---

Estudiemos en primer término la *Amazonia*. Su gran expansión se generó con las exportaciones de caucho, entre 1870 y 1912. En la década de 1900-1910 las exportaciones equivalían a un tercio del total de las exportaciones brasileñas. Aunque haya ocupado un gran contingente humano y haya generado una apreciable suma de excedentes, no tuvo las condiciones para echar las raíces de un proceso de desarrollo económico.

Es interesante confrontar esa economía con la paulista. Tomado el período de 1870 a 1920, la Amazonia tiene un contingente demográfico equivalente a un tercio del paulista y sus exportaciones del período se ubicaban en torno de un 40% de las realizadas por Sao Paulo. Su industria, aunque fuese de base preponderantemente primaria, alcanzaba 4,3% del total nacional en 1907, mientras la paulista totalizaba un 15,9%. Como se aprecia, la economía del caucho tuvo una gran significación. Además de las razones internacionales que causaron la caída de su base económica, cabe anotar los motivos que, a mi juicio, aclaran mejor su falta de desarrollo.

La internación forestal de cauchutero, la falta de apertura de tierras y la gran necesidad de mano de obra para la extracción del látex impidieron el desarrollo local de una agricultura comercial productora de alimentos.

Aunque su mano de obra fuese libre, no creó un régimen de asalariados, transformando su mano de obra a través de la economía de aviamiento, en productores directos. Su estructura de comercialización y el predominio del capital mercantil atomizaron el uso interno de parte de su excedente, permitiendo además la generación de un gran flujo hacia el exterior, sea en la forma de grandes importaciones de bienes y de servicios o a través de la remesa de ganancias y de intereses.

Cuando llega el momento de la grave crisis del caucho, en 1912, su economía se sumergiría nuevamente en estagnación. Así quedaría hasta fines de la década de 1930 e inicio de la siguiente, cuando se beneficiaría entonces con las nuevas articulaciones de su economía, ahora más vinculada al resto del mercado nacional.

El complejo económico del *Nordeste* brasileño venía de una crisis de larga duración: el azúcar estaba en decadencia desde fines del siglo XVII, y en el siglo XIX se encontraba en una situación de producto marginal en el comercio internacional, con precios deprimidos. Esta actividad, la principal de la región, siguió siendo esclavista hasta la abolición (1888). A pesar de haber pasado a un régimen de trabajo libre, no constituyó relaciones de producción capitalistas, sino de modo débil: en verdad, dada la extrema concentración de la propiedad y de la renta, ese paso fue mucho más formal que efectivo; su mercado de trabajo fue de extrema precariedad.

El algodón constituye otro producto importante de la región, pero dadas las ineficientes condiciones en que era producido y los bajos precios (en relación a su productividad) también tenía una significación marginal en el comercio internacional de la región. A pesar de la prolongada crisis de la economía azucarera, la ganadería, debido a su posibilidad de contar con una "acumulación endógena", proporcionó una gravitación a gran cantidad de población,

dentro de sus propias tierras. Este permitió la mantención y reproducción de una gran "reserva de mano de obra nacional", dada la posibilidad de esa oferta de alimentos (ganadería y agricultura de subsistencia).

Con la expansión cafetera del sur (Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo), el azúcar reencontraría mercados para su producción, aunque a precios deprimidos; el algodón sólo volvería a ser un producto importante con el advenimiento de la industria textil del sur del país (Río de Janeiro, principalmente, y Sao Paulo) solamente a partir de la década de 1880.

Con una estructura de propiedad extremadamente concentrada, débiles relaciones capitalistas de producción, con sus principales productos (azúcar y algodón) marginalizados en el mercado internacional, y, por lo tanto, dependientes ahora del mercado interno, pero con precios reducidos, no podría tener el Nordeste mejor suerte de la que tuvo. A pesar de esto, manteniendo cerca de un 40% de la población nacional en 1900, aportaba en 1907 cerca del 17% de la producción industrial que, en 1939, ya había bajado a cerca de un 10%.

Después de la "crisis de 1929", cuando el mercado nacional queda efectivamente reservado a la producción nacional, el Nordeste sufriría un nuevo golpe: la reestructuración de la agricultura paulista haría que la economía de Sao Paulo se constituyera en la mayor productora de azúcar y algodón, justamente los dos productos básicos exportables de aquella región. Ante este cuadro, no es difícil percibir las vicisitudes por las que pasaría su industria. Esta crecería, como creció, restringida por los estrechos límites dados por la expansión de su mercado urbano y del crecimiento vegetativo de la población y también a través de algunas brechas que surgieron en el mercado nacional. Esa sobrevivencia tal vez haya sido consecuencia parcial del gran tamaño de las fábricas nordestinas —principalmente las textiles—, tamaño resultante, a mi juicio, de la fuerte concentración de terrenos y del capital comercial.

El *extremo sur* del país —Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul totalizaba en 1900 poco más del 10% de la población nacional; en 1907 aportaba, respectivamente, 4,5%, 1,9% y 13,5% de la producción industrial brasileña. Sin embargo, tales cifras deben ser vistas con rigor, dado que la base industrial de la región estaba fuertemente vinculada a la base agrícola: en el Paraná, el procesamiento de la yerba mate participaba con un 49% del valor de la producción industrial; en Santa Catarina, el mate participaba con un 27%; la manteca de cerdo, la mantequilla y harina, alcanzaban en conjunto un 26%; en Río Grande do Sul, el charqui representaba un 37% de aquella producción; la manteca y la producción de cueros sumaban un 18% adicional. En el censo de 1919, el mate aún tiene una participación de un 40% en Paraná y 20% en Santa Catarina mientras la manteca, mantequilla y harinas alcanzaban a más de un 15%; en Río Grande do Sul el charqui alcanzaba a 20%, la manteca 10% y los vinos, arroz, cuero y harinas, representaban conjuntamente otro 10%.

Poco hay que decir sobre el Paraná, específicamente para el período que va hasta 1930, dado que su colonización aún era precaria y la gran apertura del famoso norte paranaense, solamente despuntaría en términos efectivos a partir de la década de 1930.

Tomando conjuntamente los tres Estados, el trazo común que los puede caracterizar sería tanto la estructura fundiaria —representando a la economía campesina, salvo la ganadería— tipificada por la pequeña y mediana propiedad,

como la industria que, a "imagen y semejanza" de la agricultura, también se estructuró en la base a establecimientos pequeños y medianos, en muchos casos instalados directamente en la zona rural.

Dado el tamaño y la diversificación de la agricultura paulista, la integración de la oferta sureña se dio mucho más con los mercados de la zona urbana de Río de Janeiro y con los principales centros del Nordeste, que con Sao Paulo. El charqui siempre fue consumido por las antiguas regiones esclavistas, por las plazas de Río de Janeiro y del Nordeste; Sao Paulo, debido a la inmigración europea, consumía poco charqui. El vino, dado el precio y la calidad del similar europeo, sólo tendría sus mejores posibilidades en el mercado paulista después de la "crisis de 1929"; la manteca y la lana no tendrían gran desarrollo, en la medida que se expandió la industria de aceites vegetales y la de fibras sintéticas en Sao Paulo.

Es justamente con la recuperación de la crisis que la economía sureña se integra un poco más en el mercado nacional, inclusive con Sao Paulo, debido a la intensa disminución de las importaciones de bienes de consumo. Sin embargo, esa integración fue también limitada; la estructura industrial basada en la pequeña y mediana empresa no podía competir con la moderna industria paulista y, de cierta forma, tampoco con la de la región de Río de Janeiro. Para dar un ejemplo bastante ilustrativo, basta citar el caso del charqui: ya en la década de 1930 Sao Paulo producía charqui en cantidad equivalente a la mitad de la producción gaucha y ambas competían en el mercado nacional. De una participación del 19,9% en la producción industrial brasileña en 1907, la región del extremo sur alcanzaría en 1939 apenas a un 13,8%.

Veamos ahora la economía cafetera. Principal actividad económica del país a partir de 1850, funcionó sobre bases esclavistas y tuvo un extraordinario desarrollo hasta 1856. De ahí en adelante, con el término del tráfico de esclavos, pasaría no sólo a operar a costos crecientes de mano de obra, sino que también a sufrir escasez de oferta de ese tipo de trabajo. Por ser esclavista y depredadora, la economía cafetera del Valle de Paraíba, en esa época, comienza también a sufrir el creciente encarecimiento del precio de la tierra virgen. Ambas alzas de precios, la creciente interiorización de las plantaciones y la dominación del capital mercantil, no sólo encarecieron aún más los costos de producción, sino también obligaron a esa economía a especializarse, lo que prácticamente destruyó su agricultura interna productora de alimentos. Ni la introducción del ferrocarril y la máquina procesadora del café, ambas reductoras de costos, fueron suficientes para sustentarla. A partir de la década de 1880 la economía cafetera fluminense \* y paulista del Valle de Paraíba comenzaba a variar la tendencia, pero sin alcanzar una recuperación.

La región de Sao Paulo tuvo un destino diferente. La expansión del Oeste Paulista, a partir de la década de 1870, se daba a niveles distintos de lo verificado en el Valle del Paraíba. En el Oeste Paulista, las tierras vírgenes, crecientemente disponibles como consecuencia de las primeras ferrovías, ofrecían elevadas productividades físicas y económicas. La introducción de maquinaria más moderna para la producción del café amplió aún más las ganancias. Entretanto, de la misma manera que en el Valle de Paraíba, la cuestión de la mano de obra

---

\* Del Estado de Río de Janeiro. (Nota del traductor).

—más por su escasez que por sus precios— amenazaba con impedir la acumulación de capital en la agricultura cafetera paulista.

Dado que se operaba a costos decrecientes y que, por otra parte, era diferente la situación de los países que liberaban migrantes (Italia y Alemania, principalmente) de los que los recibían (Estados Unidos, Argentina, ambos atravesando por una crisis económica y disminuyendo su recepción de migrantes), capitalistas y Estado organizaron y financiaron un servicio de inmigración y propiciaron al Geste Paulista para que, en gran parte de su espacio económico, pudiese introducir el trabajo asalariado en la agricultura del café. Con eso, "liberaban el capital de las amarras de la esclavitud" y posibilitaban una más ágil acumulación.

El capital cafetero en el Oeste Paulista no se restringió solamente a la órbita de la producción primaria: invirtió en ferrocarriles, bancos, industria, comercio e incluso en una extraordinaria agricultura comercial, productora de alimentos y de materias primas.

De esa forma, el capital cafetero amplió cada vez más las bases de la acumulación en Sao Paulo, proporcionando un amplio abanico de alternativas de inversión para las ganancias que podían sacar de la agricultura cafetera y de los negocios vinculados al café. Por otro lado, al pagar salarios a la mano de obra, creó un amplio mercado de bienes de consumo para la industria que entonces daba sus primeros pasos. Además de esto, al constituirse un mercado de trabajo con oferta abundante de éste, posibilitó también la creación de un mercado de trabajo urbano del cual se sirvió principalmente la industria paulista.

Durante la fase de máximo esplendor, los altos márgenes de ganancia del complejo cafetero posibilitaron el drenaje de capitales para la instalación de sus primeras industrias. Pero también en las fases críticas —como la de 1897 a 1913— la alta productividad de la agricultura del café paulista y su dinámica posibilitó también la continuidad de aquel flujo de capitales, con lo que la acumulación industrial en Sao Paulo se adelantó mucho con respecto a la verificada en el resto del país. En 1907, Sao Paulo generaba casi 10% de la producción industrial brasileña, cifra que subiría a 31% en 1919, a 37,5% en 1929 y 45% en 1939.

Esa acumulación de capital en la industria paulista, a la vanguardia de su demanda específica, encontraría una extraordinaria salida durante el período de la Primera Guerra Mundial. La restricción de importaciones, especialmente de bienes de consumo industrial que surge como efecto de la guerra, generó graves problemas de abastecimiento al país. Algunos de ellos fueron resueltos por las grandes exportaciones que la industria paulista pudo hacer al resto del país. Esa experiencia de atención a "mercados exteriores" sería de extraordinaria importancia para la industria paulista a mediados de la década de 1920.

Las ganancias acumuladas durante la Primera Guerra Mundial y la recuperación cafetera en la década de 1920 posibilitaron el que la industria paulista avanzase aún más en su proceso de acumulación: nuevamente, la capacidad productiva creció más allá que su demanda específica, exigiendo, por lo tanto, una solución. Esta, aunque parcial y temporaria, se dio a través de la notable incursión de la industria paulista en el resto del mercado nacional, como antici-

pando lo que ocurriría después de la crisis de 1929. Resumiendo, la economía paulista —o sea, el complejo cafetero— constituyó la más dinámica economía regional antes de 1929 y posibilitó la implantación de una industria incipiente que, además, era la más diversificada del país y requería, recientemente, no sólo su liberación de la dominación cafetera, sino que también y principalmente la conquista del mercado nacional. Es preciso entender que el país, hasta el advenimiento de la crisis de 1929, estaba constituido por "economías regionales", esto es, no había integrado su mercado nacional. La recuperación de la crisis y la posibilidad de que el país pudiera continuar su marcha de desarrollo estaba exigiendo, por lo tanto, aquella integración.

---

#### EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCADO NACIONAL

---

Los tres primeros Planes de Valorización del Café (1906, 1917 y 1921) habían sido bien logrados: la acción del Estado había conseguido regularizar momentáneamente la oferta y sustentar los precios externos en aquellos tres momentos de crisis. A partir de 1924 se inician gestiones tendientes a instituir una Política de Defensa Permanente del Café. Después, cerca de dos años de impasse, el gobierno del Estado de Sao Paulo asumiría esta tarea a partir de 1926.

Esa política de protección a la agricultura del café mejoró las expectativas, logrando con ello que, a partir de 1926, se reiniciaran las plantaciones en forma vigorosa. Si no hubiesen existido dos años de excepcionales condiciones naturales y un excelente manejo de los cultivos cafetaleros, es probable que las dos gigantescas zafras de 1927/1928 y la de 1929/1930, que representaron un nivel de producción equivalente al doble de las zafras normales, no hubieran ocurrido. Esto, porque el repunte de las plantaciones solamente elevaría la oferta en forma significativa a partir de la zafra de 1931/32, cuando los cafetales plantados a partir de 1926 comenzasen a fructificar. De esa forma, aquellas zafras gigantescas precipitaron una crisis de sobreproducción a finales de 1929, poco antes de la eclosión de la crisis internacional y aún antes que la agricultura del café presentase una crisis todavía mayor, la de la sobrecapacidad productiva, que se manifiesta a partir de 1931.

Paralelamente a eso, la sobreinversión industrial en Sao Paulo, durante la década de 1920, había gestado también una crisis de superacumulación de capacidad productiva y, de esa forma, el complejo cafetero se enfrentaba realmente a las dos crisis de sobreinversión. Dada la importancia de la actividad cafetalera para la economía nacional no había más solución que una vigorosa acción del Estado. Para la industria, que funcionaba a la sombra del predominio cafetero, esto es, dependiente de su mercado y de sus divisas para importar bienes de producción, poco se podría esperar, a no ser la aplicación de medidas paliativas como la elevación tarifaria y la prohibición de importación de nuevos equipos para algunos segmentos productivos de bienes de consumo no durables, lo que fue hecho por primera vez en 1929 y, posteriormente, por segunda vez en 1931.

Sin embargo, la acción que la crisis cafetera exigía del Estado era mucho más profunda. El Estado revolucionario brasileño, comprendiendo la gravedad de la crisis, no tuvo dudas en aplicar una vigorosa política anticíclica de defensa

del nivel de renta y del empleo en la economía cafetera. La crisis interna y la externa precipitaron la baja en los precios de exportación, provocando una acentuada disminución en el poder de compra de las exportaciones y comprimiendo violentamente las importaciones. El resultado de esto sería, inevitablemente, por un lado, la mantención del nivel de la renta y de la demanda y por el otro, la imposibilidad de atender el nivel de demanda que se sustentaba. Son justamente las medidas complementarias de la política económica de ese entonces que permitirían alcanzar el ajuste entre la oferta y la demanda: establecimiento de controles de cambio, asignación de las divisas para gastos esenciales, violenta desvalorización del cambio, reforma arancelaria, etc.

A partir de esa coyuntura de política económica, el mercado interno se torna dependiente de la industria nacional. A pesar de esto, el mercado aún no se encontraba integrado. Para lograrlo había que remover los principales obstáculos y la acción del Estado funcionó bien en ese sentido. Inicialmente hizo gestiones tendientes a la extinción de los impuestos entre los estados que gravaban el comercio de mercaderías, lo que se logró efectivamente en 1943; a partir de la década de 1940 comienza a fomentar algunos programas de expansión de carreteras y modifica la perspectiva política con que se tratan algunos problemas, aplicando un enfoque nacional donde antes se usaba una perspectiva regional, como por ejemplo, en el caso del café, el azúcar, el mate, etc. La acción estatal, por tanto, se dirigía entonces por una visión política y económica nacional y no local o regional.

A todo esto ¿cuál fue el significado de la integración del mercado nacional? Por un lado representaba una primera y duradera oportunidad para la ampliación de los restringidos mercados regionales y sus respectivas industrias. Significaba también que a partir de ese momento, el país debería ampliar su grado interno de complementación agrícola e industrial, frente a las contingencias del sector externo. Pero significaba también abrir la competencia intercapitalista interregional para las industrias regionales, que hasta ese momento habían estado protegidas.

De esta forma, la integración del mercado nacional podría proporcionar tres tipos de efectos: *de estímulo*, al implicar una ampliación del grado de complementariedad interregional; *de bloqueo o inhibición*, en la medida que industrias o actividades agrícolas más desarrolladas y modernizadas existentes principalmente en Sao Paulo inhibiesen el surgimiento de actividades similares en la periferia nacional; *de destrucción*, cuando fuese inevitable la confrontación competitiva entre actividades más modernas y eficientes localizadas principalmente en Sao Paulo, con actividades similares, pero atrasadas, localizadas en la periferia.

Dado el problema de restricción externa, las décadas de 1930 y de 1940 posibilitaron la extraordinaria expansión del comercio interregional, pero impidieron la renovación de los equipos industriales y la expansión de la capacidad productiva de varios sectores industriales. Esto hizo que los efectos de destrucción fuesen mínimos, los que surgieron sólo al principio de la década de 1950 cuando se reinicia la renovación tecnológica del parque fabril —principalmente en el Estado de Sao Paulo— al disminuir las restricciones del sector externo. A partir de este momento sería inexorable la paulatina destrucción de las industrias más antiguas del sector de bienes de consumo no durables de la periferia, como por ejemplo, en el caso de la textil nordestina.

Los efectos de bloqueo también se manifestarían más decisivamente a partir de fines de la década de 1940 para las actividades industriales; sin embargo, en la agricultura, la expansión capitalista y tecnológica del algodón y del azúcar en Sao Paulo daba muestras cabales del bloqueo a los productos similares de la periferia, principalmente los del Nordeste. Los efectos de estímulo, reitero, ya se harían sentir a lo largo de las décadas de 1930 y de 1940, pero se ampliarían considerablemente a partir del momento en que el país implantase su industria pesada, después de 1955, obligando de esta manera a la periferia nacional a asumir un nuevo y significativo grado de complementariedad.

Observemos rápidamente la magnitud de esa integración e investiguemos si ésta habría provocado la atrofia o estagnación de la periferia nacional.

Antes de la crisis de 1929 el conjunto "Brasil menos Sao Paulo" enviaba un 80% de sus exportaciones totales hacia el exterior y apenas un 20% hacia Sao Paulo; al final de la década de 1960 las cifras eran 60% y 40% respectivamente. Al medir el mismo movimiento a través de índices calculados en términos de valores en cruzeiros constantes y tomando 1928 como índice 100 se tiene que las exportaciones paulistas hacia el exterior al final de la década de 1960 alcanzaban el índice 221, mientras que sus ventas hacia el resto del país lograban el índice de 1948; las ventas de la periferia nacional hacia el exterior alcanzaban un índice 450 y las destinadas a Sao Paulo un índice 1049; las importaciones provenientes del exterior y destinadas a Sao Paulo alcanzaban el índice 509 y las destinadas al resto del país, el índice 312.

Las exportaciones paulistas hacia el resto del país representaban en 1939 un 18,3% de la renta interna de Sao Paulo, y subían en 1968, a un 40,0%; las ventas de la periferia hacia Sao Paulo, que en 1939 alcanzaban a una cifra equivalente a 4,9% de la renta interna de "Brasil menos Sao Paulo", ascendían en 1968 a 9,7%. Como se puede observar, ambas crecieron; sin embargo, las ventas de Sao Paulo fueron mucho más significativas que las de la periferia.

Pese a una diferencia tan acentuada de los coeficientes antes citados, no hubo estancamiento industrial o agrícola en la periferia, salvo la crisis amazónica a raíz del problema del caucho. Veamos ahora el movimiento de producción industrial y agrícola.

Tomando el largo período entre los censos de 1919 y de 1970, la industria nacional creció a una tasa anual de 7,2%. Por sobre esa media solamente figura la región Centro-Oeste (8,8%), Sao Paulo (8,4%), Santa Catarina (7,8%) y Minas Gerais (7,6); Espírito Santo presentó un crecimiento igual a la media del país; entre las regiones que crecieron por bajo la media se encuentran Río Grande do Sul (6,1%), la Amazonia (6,0%) y el Nordeste que presentó el más bajo crecimiento, el que, sin embargo, alcanzó una media anual de 5,0%.

La estructura industrial del Nordeste muestra marcadas modificaciones: el sector productor de bienes de consumo no durables, que en 1919 generaba el 91% del valor agregado de esa industria, en 1970 llegaba al 59%. Ese cambio se debe a dos factores: por un lado, la decadencia de varias industrias de bienes de consumo perecibles, a las que ya me referí; por el otro, al resultado de la integración del Mercado nacional, ya que el sector productor de bienes intermedios tuvo un crecimiento real de su producción en torno a un 8,1% anual,

entre 1919 y 1970, participando, en este último año, con un 35% del valor agregado de la industria nordestina.

A pesar de que la industria de bienes de consumo perecibles de Minas Gerais creció satisfactoriamente entre los mismos censos (5,8% al año), su producción de bienes intermedios se amplió considerablemente como consecuencia del estímulo de la integración del mercado nacional; este sector productivo creció a una tasa anual de 10,2% y en 1970 aportaba poco más de la mitad del valor de la producción industrial de ese Estado. Minas Gerais y el Centro-Oeste fueron las dos únicas regiones, además de Sao Paulo, que aumentaron su participación en el total de la producción industrial del país entre 1919 y 1970.

En Sao Paulo, a pesar de haber disminuido el peso de las industrias de bienes de consumo no durables (pasó de 74% a 37%) en el valor de su producción industrial, se obtuvo un elevado ritmo de crecimiento en esa producción, alcanzando una tasa media anual de 7,0%.

La producción de bienes intermediarios pasa de 23% a 34% de su producción industrial total, y la de bienes durables y de capital, de 3% a 29%, apuntando claramente hacia una estructura industrial que ya estaba diversificada.

Las modificaciones más acentuadas ocurrieron después de la implantación de la industria pesada en el país y, a pesar del aumento de la concentración industrial de Sao Paulo, no hubo estancamiento periférico y, por el contrario, la estructura regional sufrió positivas alteraciones.

En lo que se refiere al sector agropecuario, se utilizó para el análisis una serie estadística de producción física de los 21 principales productos (los 10 principales cultivos nacionales, los cuatro derivados de la producción animal y los siete principales productos regionales, o sea, el caucho, *la castaña de Pará*, fibra dura, palmera (babacú), cacao, lana y yerba mate. La serie se refiere a la media quinquenal del periodo 1928/32 y 1965/69. El valor de la producción de esos productos, en 1969, equivalía a más de tres cuartas partes del valor de la producción agropecuaria brasileña y los diez principales cultivos cubrían, en aquel mismo año, cerca del 85% del área cultivada del país.

Entre 1928/32 y 1965/69 el rasgo característico de la serie indica que los productos que menos crecieron fueron exactamente los de exportación hacia el mercado externo. Los productos para el mercado interno, en su mayoría, crecieron a un ritmo superior al del crecimiento de la población total en cada región y, para varios productos y varias regiones, el crecimiento fue incluso superior al de la población urbana. Repito que este fenómeno ocurrió en todas las regiones y con mucho más intensidad en el resto del Brasil que en Sao Paulo.

En síntesis, la agricultura regional también creció satisfactoriamente, negando, por lo tanto, cualquier hipótesis de estancamiento. En todo caso interesa investigar, aunque sea en forma mínima, cuáles fueron los factores preponderantes en esa expansión.

Al investigar las series de producción física, de áreas cultivadas, de uso de abonos, fertilizantes y otros productos que mejoran el rendimiento físico del suelo y aun la introducción de la mecanización en la agricultura, se puede llegar a las siguientes conclusiones: hasta el principio de la década de 1950 fue mínimo el uso de correctivos de la fertilidad natural del suelo, como de los almácigos y semillas seleccionadas, salvo el uso limitado que se realizaba en

los Estados de Sao Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Por otra parte, la mecanización de la agricultura brasileña también fue mínima hasta aquella fecha, salvo la reducida introducción de tractores y una más significativa introducción de arados en Sao Paulo y en Río Grande do Sul.

La baja incorporación de progreso técnico en la agricultura brasileña fue insuficiente para restablecer la fertilidad natural del suelo que cayó, entre 1930 y 1950, en diez de los once principales cultivos, en casi todas las regiones productoras. En síntesis, los datos para 1950 indican que en un 65,4% del área de labranza, los cultivos presentaban un rendimiento físico (cantidad producida por hectáreas) sensiblemente menor al verificado en 1930; 14,1% del área comprendía cultivos y regiones donde los rendimientos físicos obtenidos en 1950 eran iguales a los obtenidos en 1930; apenas 20,5% del área cultivada presentaba rendimientos físicos más elevados que los verificados en 1930.

No hay duda alguna sobre la creciente introducción de progreso técnico que registra la agricultura entre 1950 y 1970; se elevan los gastos en abonos, fertilizantes y otros elementos que aumentan la productividad física de la tierra, así como aumenta significativamente el número de tractores (de 8.372 a 157.346 unidades) y el de arados (de poco más de 700 mil unidades a más de 1,8 millones de unidades).

Esta cuestión tuvo muy serias implicancias en el proceso de desarrollo social del país. Por un lado, la caída de la fertilidad natural del suelo registrada hasta 1950 hizo que disminuyese la capacidad de retención de población en determinadas áreas, obligando a las personas a emigrar. El mayor uso de correctivos aplicados entre 1959 y 1970 no fue suficiente siquiera para mantener los niveles de fertilidad verificados en 1930, pero el mayor uso de equipos elevó la productividad del trabajador ocupado en la agricultura, provocando de esta forma una mayor expulsión.

No es por otra razón que los flujos migratorios del país aumentan considerablemente en el período. En 1950 el 13,8% de la población de Minas Gerais y 6,0% de la población nordestina se encontraban fuera de esas regiones; 4,0% de la población de Espírito Santo, 5,9% de la población de Río de Janeiro y 3,9% de la gaucha\* también habían emigrado. En 1970 la salida neta de migrantes de Minas Gerais alcanzaba 24,5% de su población; en el Nordeste, la cifra alcanzaba a 14,4%; en Espírito Santo a 10,4%, en Río Grande do Sul a 8,9% y en Santa Catarina a 4,5%.

Si examinamos más detenidamente este fenómeno, constataremos un cuadro aún más complejo; en 1970 Sao Paulo recibía un contingente neto equivalente a 10,8% de su población, cifra que resulta de la entrada bruta de 3,2 millones de personas y de la salida de 1,3 millones. Esto quiere decir que incluso en Sao Paulo la agricultura presentaba problemas muy serios de emigración. Esto demuestra que la cuestión agraria no se restringe sólo a las regiones más pobres. En síntesis, el problema agrario brasileño se manifestaba en cualquier región; expulsaba población, tanto la agricultura más capitalizada del país, como en la más atrasada.

Resumiendo, ni la industrialización ni la significativa expansión de la agricultura permitieron superar la pobreza y el desempleo.

---

\* Personas nativas del Estado de Río Grande do Sul (nota del traductor).

CONCLUSIONES

---

Pienso que es hora de tomar mayor conciencia de la gravedad de la situación en que se encuentra gran parte de la población brasileña.

Las políticas de desarrollo industrial regional y la significativa evolución de la agricultura no fueron capaces de asegurar los requerimientos de empleo, ni de disminuir significativamente la miseria. Un síntoma de la adversa situación es la creciente pauperización y la violencia que se manifiestan en el sector urbano.

En base a lo que intenté exponer, pienso que ha llegado la hora de reexaminar la cuestión regional, en el sentido de cuestionar sus explicitaciones contemporáneas. Propositiones como las de intentar simplemente asignar mayores recursos a las regiones periféricas, o aquellas que abogan, además de esto, por la localización de industrias en la periferia, parecen no comprender la totalidad del problema. Estas dos reivindicaciones podrán atender, cuando mucho, los anhelos de parte de la clase dominante periférica, pero difícilmente podrán significar una respuesta real a las necesidades de las amplias masas postergadas.

En síntesis, pienso que a corto y mediano plazo no se podría hacer mucho más que reorientar el gasto público para atender a ese amplio contingente de población brasileña, no solamente la nordestina, sino también de la ubicada en Sao Paulo o en cualquier otro Estado.

De reorientarse las directrices político-sociales del país no tendría duda en propugnar un amplio reexamen de la cuestión agraria nacional y una decisiva política que efectivamente apunte hacia el objetivo mayor de la debitocracia, la justicia y el bienestar social.

---