

# NOTAS SOBRE LOS CAMBIOS EN EL PATRON REGIONAL BRASIÑEÑO \*

CLELIO CAMPOLINA DINIZ \*\*

---

## I INTRODUCCIÓN

---

A partir del análisis del proceso de concentración industrial en São Paulo y de las tendencias recientes de localización industrial en Brasil, venimos buscando en los últimos años interpretar esa tendencia, ya sea desde el punto de vista teórico, analítico, ya sea del punto de vista empírico.

Existen varios y sustantivos trabajos que tratan de explicar la concentración. Nuestro objetivo en ese sentido ha sido el de estudiar sus posibilidades de reversión, es decir, las posibilidades de desconcentración productiva, esencialmente industrial. Una conclusión preliminar a que llegamos indica en este sentido que existen fuerzas lógicas y políticas para un cambio del patrón locacional en el Brasil. Del punto de vista lógico-teórico, la expansión económica brasileña impone una creciente unificación del mercado brasileño como camino que potencia mejor la expansión de la economía nacional. Por otro lado, la competencia intercapitalista contribuye no sólo a esa unificación del mercado, sino a cierto movimiento del capital productivo en el espacio. La ocupación de fuentes de recursos naturales, la creación de barreras de entrada para nuevos concurrentes, la ocupación de mercados reales y potenciales implica en muchos casos la destrucción de las actividades tradicionales y su substitución por la moderna producción capitalista. Todo ello se viabiliza a partir de la existencia y del creciente desarrollo del sistema de

---

\* Estas notas resultaron de la investigación desarrollada en el CEDEPLAR, como apoyo de la FINEP y de la Fundación João Pinheiro.

\*\* Profesor del Departamento de Economía y del CEDEPLAR, Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la UFMG.

Traducción de Sonia Cuchacovic y Fernando Riveros.

comunicaciones, particularmente transporte e infraestructura básica, especialmente energía eléctrica y de servicios auxiliares y complementarios.

A la lógica económica se suman fuerzas políticas. En primer lugar, por el descontento político de convivir con las grandes desigualdades espaciales, del punto de vista económico y social. En segundo lugar por una política de integración nacional que tiene, como ideología política militar, énfasis de integración y ocupación de los espacios vacíos y de seguridad nacional, en especial la Región Centro-Oeste y la Amazonia, más que como correspondiente a una lógica de acumulación.

Sin embargo, a pesar de la naturaleza lógica y política de este proceso, él se hace con relativa lentitud, coherente con las contradicciones establecidas dentro de las propias fuerzas económicas y con los voluminosos requisitos de capital exigidos para nuevas inversiones,

La movilidad de la frontera agrícola y mineral y el inicio de la desconcentración de las inversiones industriales y sus efectos de arrastre sobre la dinámica demográfica y de los servicios, como atestiguan los datos empíricos más adelante mencionados, confirman esta tendencia, aunque la crisis económica por la que pasa el país, al reducir drásticamente las nuevas inversiones, reducirá también la velocidad de esas transformaciones.

---

## 2. LA TENDENCIA HISTÓRICA

---

La formación histórica del espacio económico brasileño ha pasado por varias etapas siguiendo fundamentalmente las posibilidades de integración del país al comercio internacional. De esas posibilidades dependerán inicialmente en la fase colonial y posteriormente en la fase de país independiente la expansión y posterior atrofia de la producción, cuyo producto dominante se vinculó históricamente a regiones distintas. Tomando solamente aquellos ejemplos más notables, la producción azucarera del nordeste transforma aquella región en la más desarrollada, en términos económicos y de población, durante los siglos XVI y XVII. La crisis de la producción azucarera y el surgimiento de la producción aurífera en Minas Gerais y en Goiás deslocalizó para esas regiones el centro económico más importante del país en el siglo XVIII y, consecuentemente, provocó un flujo poblacional de otras regiones del país y del exterior para las regiones mineras. Al declinar la producción aurífera, se pasa a una fase de indefinición económica, solamente superada con la cultura del café, cuyo esplendor se situó en el Estado de São Paulo, aunque también los Estados de Río de Janeiro, Espírito Santo y Minas Gerais han sido grandes productores.

Hasta entonces el país vivía fundamentalmente en función de su sector exportador y la migración espacial de las actividades exportadoras arrastraba tras de sí la población y el desarrollo regional. Articuladas a las actividades exportadoras, se desarrollaban actividades complementarias, la mayoría de carácter agropecuario y artesanal de bajo nivel de comercialización que sobresalían cuando declinaba la actividad exportadora cuyos ejemplos más notorios fueron los casos del nordeste con el azúcar y el de Minas Gerais con el oro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para un análisis de formación regional brasileña y el papel de las economías exportadoras, véase especialmente: FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Diversas ediciones, São Paulo, Cia. Editora Nacional; CASTRO, Antonio Barros de. La herencia re-

En la segunda mitad del siglo XIX el país pasó de una economía mercantil-esclavista a una economía capitalista, en forma coherente con transformaciones ocurridas a nivel interno y externo, como bien lo demuestra João Manoel en *Capitalismo Tardío 2*.

A estas transformaciones le siguen las posibilidades de implantación de las actividades industriales. Inicialmente, las dificultades de comunicación y un cierto crecimiento urbano incipiente permitieron el desarrollo de una pequeña producción industrial volcada a mercados regionales o tenuemente complementaria a los centros mayores, como bien lo caracteriza Castro en *La Industrialización Descentralizada en Brasil*<sup>3</sup>. Posteriormente Sao Paulo se transforma en la región económica más prometedora del país y por varias razones de naturaleza económica esta región acabó por transformarse en el centro económico del país, cuyas fuerzas llevarán a un creciente proceso de concentración espacial de la industria en aquel Estado. En consecuencia, se constituye una vasta y diferenciada periferia nacional, que se subordina y se articula diferentemente con el centro, en función de la naturaleza económica y del grado de integración de cada región de su distancia, de su densidad poblacional, del tamaño de su mercado, etc. En rigor, este proceso de concentración se desarrolló en forma ininterrumpida desde el final del siglo XIX y durante todo el siglo XX, hasta el mareo que aquí definiríamos como el año de 1970, aproximadamente. En virtud de la existencia de una amplia literatura que analiza todo este proceso, no lo reconstruimos aquí, porque además queda fuera de los objetivos de estas notas<sup>4</sup>.

Fue solamente en la década de 1950 que la cuestión regional ganó importancia política en el país, aunque ella aflorara circunstancialmente en varios momentos, especialmente en función de las sequías nordestinas y de la ocupación amazónica. La cuestión ganó peso con la creación de la SUDENE, que fue seguida de varios organismos de desarrollo regional tales como: SUDAM, SUDECO, SUDESUL, etc., todos ellos basados en la experiencia pionera de SUDENE. Complementaria e indirectamente el problema también era abordado a través de la división político-administrativa del territorio nacional en estados y territorios y por la acción administrativa de ellos. Posteriormente, la mayoría de los estados generó órganos de estudio de sus economías (secretarías de planificación, bancos de desarrollo, etc.) que se transformaron en organismos de planificación y reivindicaciones regionales. Según Wilson Cano, la cuestión regional en el Brasil gana en importancia en la década de 1950 en función, primeramente, del desarrollo, a nivel internacional, de la llamada "ciencia regional", especialmente en los Estados Unidos y Francia y en América Latina, con los estudios de CEPAL y su concepción Centro-Periferia. En segundo

---

gional en el desarrollo brasileño. En: *7 ensaios sobre a economia brasileira*, Río de Janeiro, Forense, 1971, V. 2, pp. 11-100; PIMES, *Expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil*. Relatório apresentado ao VI Encontro Nacional de Economia Regional, Gramado, 1978.

<sup>2</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de, *O Capitalismo tardío*, São Paulo, Brasiliense, 1982.

<sup>3</sup> CASTRO, Antonio Barros de, A industrialização descentralizada no Brasil En: *7 ensaios sobre a economia brasileira*, Río de Janeiro, Forense, 1971, V. 2, pp. 103-62.

<sup>4</sup> Para el análisis de los orígenes de la industria y su concentración en São Paulo, véase especialmente: SILVA, Sergio, *Expansão cafeeira e as origens da indústria no Brasil*, São Paulo, Alfa Omega, 1976; DEAN, Warren, *A industrialização de São Paulo*, São Paulo, Difel, 1971; CANO, Wilson, *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Río de Janeiro, Difel, 1977.

lugar, en el plano interno, ella resulta de algunos programas o instituciones gubernamentales como el Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), creado en 1945, como sucesor de la Inspectoría Federal de Obras Contra las Sequías que fuera creada en 1909; la creación de la Cía. Valle de São Francisco (CVSF), en 1948; el Banco del Nordeste de Brasil, en 1952; la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en 1959; la Superintendencia del Plano de Valorización de la Amazonia, en 1953, transformada en la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia (SUDAM), en 1966; la Superintendencia del Plano de Valorización Económica de la Región de la Frontera Sudoeste del País, en 1967; la creación de la Comisión del Desarrollo del Centro-Oeste, en 1961, transformada en Superintendencia del Desarrollo del Centro-Oeste, en 1967, y, por fin, la creación de SUFRAMA, Superintendencia de la Zona Franca de Manaus en 1967. Por otro lado, las Constituciones de 1934 y 1946 incluyen consejos federales para el combate de las sequías y para la ocupación de la Amazonia. Se añade el hecho de que en 1951/52 comenzaron a ser divulgadas las Cuentas Nacionales, como datos regionalizados a partir de 1939, que indicaban un proceso de concentración económica en el centro-sur y especialmente en São Paulo, exacerbando las reacciones de los demás estados y regiones<sup>5</sup>.

Sin embargo, con el cambio político de 1964, el Gobierno Federal, al subordinar las prioridades regionales en nombre de una política de saneamiento económico regional, ya sea de gobiernos estatales o de organizaciones patronales o populares, impidió la prosecución del debate y reivindicaciones regionales. Obsérvese que todas las instituciones u órganos antes mencionados, con la excepción de SUFRAMA, fueron creados antes de 1964. Lo que hubo posteriormente fueron simples transformaciones jurídicas o formales de las instituciones existentes. Por otro lado, la crisis económica de la década de 1960, al reducir la decisión de nuevas inversiones, redujo también las posibilidades de alteración espacial del parque productivo nacional. Con ocasión del retorno del crecimiento económico en la segunda mitad de los años sesenta, éste se logra fundamentalmente por el uso de la capacidad ociosa o la expansión de las unidades productivas existentes, del punto de vista industrial, y con la intensificación de los cultivos de exportación, especialmente granos y agroindustria en la región centro-sur. Complementariamente, al promoverse la concentración de la renta, se privilegiaron las regiones más desarrolladas del país, reforzando la estructura industrial ya existente. Así llegamos a la década de 1970, cuando las desigualdades regionales y sociales en Brasil tal vez han alcanzado el mayor grado relativo en toda su historia<sup>6</sup>.

---

### 3. LOS DETERMINANTES LÓGICOS Y POLÍTICOS DEL CAMBIO

---

En otro trabajo procuramos mostrar que dadas las condiciones económicas y políticas, nacionales e internacionales, la expansión acelerada de la economía

---

<sup>5</sup> Vide CANO, Wilson, *Desequilibrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*, 1981, pp. 1-10. Tesis de Docencia presentada al IFCH-UNICAMP.

<sup>6</sup> Para un análisis de la evolución de la distribución espacial de la población, de la renta y de la producción en el Brasil, ver: BAER, Werner y GEIGER, Pedro Pinchas, *Industrialización, urbanización y la persistencia de las desigualdades regionales en el Brasil*. En: BAER, Werner et al., *Dimensoes do desenvolvimento brasileiro*, Río de Janeiro, Campus, 1978.

brasileña a partir de 1967/68 se logró inicialmente, desde el punto de vista industrial, por la utilización de la capacidad ociosa y por la expansión incremental de las unidades productivas existentes hasta alcanzar escalas técnicas y económicas recomendables<sup>7</sup>. Una vez agotada la capacidad ociosa y alcanzados los niveles de expansión indicados para las unidades existentes, la mantención del crecimiento implicaba la necesidad de un nuevo paquete de proyectos. En este momento, que lo definimos alrededor de 1970, se encuentran presentes nuevas fuerzas locacionales de la industria brasileña, cuyos determinantes lógicos y políticos procuraremos demostrar.

Desde el punto de vista lógico, la expansión industrial alcanza dos dimensiones: incorporación creciente de los recursos naturales y ampliación del mercado. Como motor y determinante de esta dinámica está la concurrencia intercapitalista, en sus diferentes instancias, pero con un solo objetivo: asegurar la reproducción individual del capital.

El proceso de producción es también, al mismo tiempo, un proceso de apropiación de la naturaleza cualquiera sea el régimen político o la forma de organización social. Marx aclara la cuestión al demostrar que el trabajo es un permanente "intercambio entre hombres y la naturaleza, una condición natural eterna de la vida humana". Bukharin desarrolla el análisis de las relaciones de equilibrio entre la sociedad y la naturaleza y de ésta como fuente de producción y reproducción de la riqueza<sup>9</sup>. Permítasenos insistir en esta cuestión por considerarla punto fundamental para el entendimiento del movimiento del capital en el espacio, en la medida que muchos elementos de la naturaleza no pueden ser transportados o que, aun pudiendo, la lógica de la acumulación recomienda su incorporación y transformación próximos a sus bases naturales. En este sentido, las empresas están permanentemente buscando apropiarse de nuevas fuentes de recursos naturales y otras facilidades, con vistas a enfrentar a la competencia o anticipárseles. Por otro lado, hay una lucha continua en el sentido de la ampliación de los mercados, reales o potenciales, y de creación de barreras a la entrada de nuevos competidores. La expansión del mercado incluye su unificación y, consecuentemente, una incorporación de nuevas regiones y de parte de la población fuera de estos mercados, destruyendo actividades tradicionales e incorporando áreas vacías. En otras palabras, la incorporación de recursos naturales conduce al montaje de muchas actividades junto a sus fuentes, principalmente por imposiciones técnicas y económicas. Así, la incorporación de fuentes de recursos naturales y de mercados hace que las empresas se muevan en el espacio como una forma que asegura mejor su reproducción individual.

Este movimiento tiene su confirmación histórica principalmente a nivel internacional, como lo demuestra el movimiento internacional de capitales en términos de inversión directa, iniciado en la segunda mitad del siglo XIX, y que, después de la Segunda Guerra Mundial, alcanzó niveles espectaculares<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> DINIZ, Clelio Campolina, *Estado e capital estrangeiro no industrialização mineira*, Belo Horizonte, UFMG/PROED, 1981. Especialmente el capítulo 4º, 2ª parte.

<sup>8</sup> Ver: MARX, Karl, *El Capital*. Fondo de Cultura Económica, V. 1, especialmente, pp. 130-136.

<sup>9</sup> Ver: BUKHARIN, Nicolai, *Tratado de materialismo histórico*, Río de Janeiro, Laemmert. 1970. Especialmente el capítulo V.

<sup>10</sup> Toda la bibliografía acerca del imperialismo y, más recientemente, sobre el movimiento internacional de capitales y organización industrial confirma esa ubicación. Ver especial-

Estos aspectos nos hacen introducir una cuestión de mayor relevancia para entender el papel y el peso de la base agropecuaria y minera, como sustento a cualquier proceso de desarrollo económico. En el caso de los países periféricos, dadas su herencia colonial y la posterior articulación como exportadores de productos primarios, la expansión histórica de la actividad minera y agrícola estuvo siempre vinculada a las posibilidades de la exportación. Su dinamismo dependía de las propias condiciones de producción, del comportamiento de la demanda externa, de la competencia con otras regiones productoras, de la extinción de los recursos naturales, etc. La industrialización, cuando surge, lo hace a partir de la segunda mitad del siglo XIX y en función de la diversificación productiva de la base exportadora que debería funcionar como generadora de excedentes, empleadora de mano de obra y generadora de mercados que permitiesen la constitución y sustentación de una estructura productiva volcada al mercado interno. Alcanzando un nivel mínimo de urbanización y de aglomeración poblacional, cierta diversificación económica complementaría la actividad exportadora (sistema financiero, comercial, infraestructura) y cierto nivel de renta, en caso de crisis de la economía exportadora, podría contribuir para el dinamismo de las actividades domésticas, especialmente de la industrialización. Esta tendría que hacerse, consecuentemente, en el lugar geográfico de la última y más avanzada economía exportadora, como ocurrió con el café y São Paulo en Brasil <sup>11</sup>.

Asimismo, pasada la fase primario exportadora, alcanzado cierto estadio de industrialización y urbanización, la base agropecuaria y minera continúa siendo fundamental en términos de generación de renta, de ocupación de población y de generación y expansión de nuevos núcleos urbanos como requisito para la instalación de nuevas industrias. Las primeras industrias se localizan en función de los recursos naturales, la disponibilidad de materias primas agropecuarias o del propio mercado regional alcanzando e imponiendo cierto desarrollo de la infraestructura. En una segunda etapa, el crecimiento industrial contribuye para el crecimiento urbano y ejerce un efecto multiplicador sobre otras actividades a través del encadenamiento derivado de las relaciones interindustriales del crecimiento de los servicios y de la inversión pública <sup>12</sup>.

---

mente: LENINE V.I., E, *O imperialismo, estadio supremo do capitalismo*, 2ª ed., Coimbra, Centelha, 1974; BUKHARIN, Nicolai, *O imperialismo e a economia mundial*, Rio de Janeiro, Laemmert, 1972; DUNNING, John H., ed. *International Investment, selected readings*, Baltimore, Penguin Books, 1972.

<sup>11</sup> La teoría de la base de exportación se propone explicar esos fenómenos; con todo, su estrictez teórica y analítica no permite captar con profundidad todos los elementos explicativos de la dinámica de cada economía exportadora. Mucho más rica que ella, sin embargo, sin negar su idea central son los variados análisis acerca de la dinámica de las economías regionales en el Brasil, como los trabajos de FURTADO, CASTRO, CANO, antes citados. Para una visión de la Teoría de la Base de Exportación ver, especialmente, el debate entre NORTH y TIEROUT, reproducido en SCHWARTZMAN Jacques, org. *Economía regional*; textos escogidos, CEDEPLAR/CETREDE/MINTER, 1977. Una síntesis de la teoría de la base de exportación y sus limitaciones sin salirse de su marco teórico, se encuentra en SCHWARTZMAN, Jacques. En: HADDAD, Paulo Roberto, ed., *Desequilibrios regionais e descentralização industrial*, Rio de Janeiro, IPEA /INPES, 1975 (Monografía, 16).

<sup>12</sup> Para una visión de las ideas de crecimiento como un proceso interdependiente, existe bastante literatura acerca de las relaciones interindustriales y su papel. Ver al respecto. En: SCHWARTZMAN Jacques, org., *Economía regional*; textos escogidos, CEDEPLAR/CETREDE/MINTER, 1977. ROCHA apunta con claridad esos aspectos de la evolución urbana, lo que confirma a grandes rasgos las ideas aquí propuestas. Apunta, además, que aparte de cierto Estado, el crecimiento de las actividades terciarias puede desempeñar un papel importante

La movilidad espacial de la producción minera y agrícola se vincula a la movilidad de la población y, como consecuencia, se desarrollan la mayoría de las actividades clasificadas como servicios y vinculadas a la formación y reproducción de los sistemas urbanos<sup>13</sup>. Además de las actividades industriales que se localizan por restricciones técnicas y económicas, volcadas a la base minera o de materias primas agropecuarias, el crecimiento del mercado regional y de la urbanización podrá inducir a la instalación de nuevas actividades industriales para segmentos más débiles y más simples tecnológicamente. Siendo así, el futuro del parque industrial dependerá de la fuerza del mercado regional, de las condiciones objetivas de producción y del dinamismo, de las relaciones interindustriales *vis-á-vis* la competencia con otras regiones productoras.

Algunas vertientes teóricas tienden a superestimar el papel de las determinaciones y el control de lo urbano sobre el espacio. En cierta forma, después de la constitución de los grandes centros urbanos hay una lógica en el raciocinio por establecer una división interregional del trabajo, de difícil superación. Por eso, se hace necesario explicar cómo se crea lo urbano. Este puede ser reproducido en muchos y variados espacios. A nuestro modo de ver, por eso, lo que determina cuál será el espacio urbano dinámico es, inicialmente, la base productiva real o potencial, en términos agropecuario o minero. Posteriormente pueden ocurrir alteraciones resultantes de las economías de aglomeración, de los efectos industriales y del tamaño del mercado, que, al establecer una división interregional del trabajo, pasan a ejercer cierto comando en la organización espacial de la economía. En este sentido, la organización del espacio expresa, en primer lugar, la base de los recursos naturales y en segundo lugar el stock de capital físico acumulado espacialmente, incluyendo, obviamente, todo el capital físico acumulado en el sector industrial y en el sector terciario de la economía. Los servicios se reproducen en cualquier espacio, dado que funcionan de forma concentrada, en vista de su intransportabilidad. Por eso, lo que sustenta el desarrollo de los servicios es la producción de bienes y coherentemente la concentración poblacional. Por otro lado, el desarrollo capitalista en la periferia se hace de manera anómala, al producir concentraciones urbanas desmedidas, no por una exigencia del sector productivo o de servicios, sino tal vez mucho más por la miseria en que viven contingentes de población rural o de las regiones atrasadas y por fetichismo metropolitano ejercido sobre ellas, como lo atestiguan las experiencias de urbanización y pobreza de América Latina.

Dentro de esta línea de raciocinio, surgió cierta tendencia en el Brasil por fuerzas económicas de desconcentración espacial de la industria. Hay, sin embargo, un requisito fundamental para que ésta se efectúe. La existencia de infraestructura económica, especialmente transportes y energía eléctrica y comunicaciones. En este sentido, la evolución permanente de la infraestructura en el Brasil, especialmente desde los años de 1950 y su gran avance en

---

en la evolución urbana. Ver: ROCHA, Roberto Vasconcelos Moreira. Algunas consideraciones para la formulación de una política urbano-industrial. En: HADDAD, Paulo Roberto, ed., *Desequilibrios regionais e descentralização industrial*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. (Monografía, 16). Especialmente, pp. 101 y siguientes.

<sup>13</sup> Una buena interpretación de la relación entre el desarrollo de la frontera agrícola y el desarrollo urbano elaborado por ARAUJO, J., analizando el papel de la expansión de la producción agrícola en Goiás y la formación de los centros urbanos de Anápolis e Goiania. Ver: ARAUJO, Edson Avelino, *Fronteira Agrícola e formação de centros comerciais urbanos em Goiás (1930-1955)*, Belo Horizonte, 1981. Disertación de magister, CEDEPLAR/UFMG.

1960, viene superando este obstáculo y, consecuentemente, permitiendo la localización industrial en muchas regiones del país, además de las ya existentes.

Del punto de vista minero y agrícola, la incorporación de los recursos naturales se vuelve la cuestión central. Si cualquier proceso de producción significa la incorporación de la naturaleza, la producción minera y agropecuaria es, por excelencia y en su totalidad, la instancia de incorporación directa y primaria de la naturaleza... Siendo así, si por un lado, la expansión de la producción puede ser hecha vía intensificación de la explotación en la misma área, a través de mejorías técnicas en general, ella tiene en la incorporación de nuevos espacios geográficos el camino natural, lógico e histórico. Esa cuestión remonta a la acción de los Estados burgueses emergentes en Europa vía sistema colonial, especialmente en la búsqueda de recursos mineros, y tiene su sustentación teórica en Ricardo, al desarrollar el principio de las ventajas comparativas naturales en la producción<sup>14</sup>.

Más tarde, el establecimiento de flujos migratorios buscando la ocupación de áreas vacías y el desarrollo de la producción agropecuaria, en los moldes y dentro de las exigencias del mercado de la época, confirman estas ideas. A título de ejemplo, la expansión de la producción agropecuaria en los Estados Unidos, la Unión Soviética, Australia, Argentina y el mismo Brasil, en el siglo XIX, precedida por el desarrollo del sistema de transporte a larga distancia (marítimo y ferroviario) y la migración, atestiguan este movimiento. En forma semejante, la ocupación del territorio americano en el sentido este-oeste, históricamente conocido como "marcha para el oeste", representa también un movimiento determinado por las mismas fuerzas y con el mismo objetivo: incorporación de nuevas regiones productivas. Recientemente, el mayor desarrollo del sur de los Estados Unidos en relación al norte industrializado apunta en la misma dirección. En sentido opuesto, el desarrollo del progreso técnico y el proceso de concentración y centralización del capital crean una división internacional o interregional del trabajo —cuyo ejemplo más notorio es el Japón— que atenúa el movimiento del capital en el espacio sin anularlo y la propia migración de los capitales japoneses a escala mundial es la muestra más elocuente.

Del punto de vista nacional la movilidad histórica de la producción agrícola —caña de azúcar, algodón, café, pecuaria, borraja, madera, mate— y la dinámica espacial de la frontera agrícola en los últimos 30 ó 40 años confirman esa tendencia conforme se puede ver en la Tabla 1, que indica la distribución geográfica de la expansión de las áreas de trabajo.

El comportamiento reciente y la disponibilidad de tierras aptas para cultivo aún no utilizadas parecen indicar que el camino natural de la frontera agrícola, como parece ser un hecho notoriamente conocido, sería subir en dirección oeste y norte del país, como de hecho está ocurriendo. Sin embargo, debe hacerse una precisión. Los recientes cambios tecnológicos en la agricultura brasileña, con la posibilidad de la incorporación productiva de los terrenos de secano, conjugada con la elevación del costo de los transportes y con la gran disponibilidad de terrenos de secano en la región central de Brasil, especialmente en Minas Gerais y Goiás, podrán atenuar la tendencia espacial de la agricultura del país en dirección norte y oeste. Con esto se

---

<sup>14</sup> Ver: RICARDO, David, *Principios de economía política y de tributación*, España, Seminarios y Ediciones S.A., 1973. Especialmente el capítulo 7.

T A B L A 1  
BRASIL: AREA ABSOLUTA DE SIEMBRAS POR UNIDADES DE FEDERACION Y REGIONES Y TASA MEDIA GEOMETRICA DE INCREMENTO ANUAL, 1940-1980

Unidades de Federación	Superficies Siembras (Há)										
	1940	1950	1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1975	1975/1980	1970/1975	1975/1980		
Acre	88.325	14.004	-16.8	20.068	3.7	35.307	5.8	41.187	3.1	76.608	13.2
Amazonas	340.144	53.140	-16.9	95.211	6.0	154.703	5.0	204.533	5.7	330.899	10.1
Roraima	—	701	—	2.131	11.8	5.174	9.3	27.098	39.3	29.371	1.6
Pará	493.117	161.743	-10.6	294.570	6.2	572.495	3.1	1.001.906	11.8	1.370.209	6.5
Amapá	—	657	—	8.513	29.2	10.353	2.0	25.061	19.3	19.882	-4.5
Subtotal	921.586	230.245	-13.0	420.493	6.2	572.495	3.1	1.001.906	11.8	1.370.209	6.5
Maranhão	286.945	328.714	1.4	895.644	10.5	763.305	-1.6	1.055.955	6.7	1.405.004	5.9
Piauí	359.079	225.113	-4.6	463.782	7.5	636.092	3.2	686.538	1.5	993.010	7.7
Ceará	1.312.825	827.002	-4.5	1.565.290	6.6	2.359.443	4.2	2.140.125	-1.9	2.907.670	6.3
Río Grande do Norte	396.678	443.657	1.1	621.417	3.4	771.895	2.2	826.266	1.4	1.159.509	7.0
Paraíba	733.695	660.552	-1.0	1.012.478	4.4	1.181.862	1.6	1.141.062	-0.7	1.380.662	3.9
Pernambuco	865.923	999.152	1.4	1.397.029	3.4	1.472.734	0.5	1.561.347	1.2	1.841.156	3.4
Alagoas	262.791	281.846	0.7	429.985	4.3	571.705	2.9	719.190	4.7	888.106	4.3
Sergipe	116.577	135.535	1.5	179.071	2.8	202.382	1.2	239.142	3.4	252.543	1.1
Bahia	1.434.436	1.372.233	-0.4	2.163.004	4.7	2.363.444	0.9	2.663.581	2.4	3.364.275	4.8
Subtotal	5.768.949	5.273.804	-0.9	8.727.700	5.2	10.322.862	1.7	11.033.206	1.3	14.191.935	5.2
Minas Gerais	2.849.098	2.992.180	0.5	3.915.315	2.7	3.542.476	-1.0	3.980.821	2.4	4.773.356	3.7
Espírito Santo	565.285	597.910	0.4	737.640	2.3	693.539	-0.6	653.999	-1.2	808.261	4.3
Río de Janeiro	747.997	610.180	-2.0	621.053	0.2	640.464	0.3	617.246	-0.7	601.413	-0.5
Subtotal	4.162.380	4.190.270	0.1	5.274.008	2.3	4.876.479	-0.8	5.252.066	1.5	6.183.030	3.3
São Paulo	4.319.804	4.257.633	-0.1	4.768.233	1.1	4.735.925	-0.1	5.179.506	1.8	5.934.041	2.8
Paraná	764.370	1.358.222	5.9	3.440.971	9.7	4.718.604	3.2	5.627.535	3.6	6.085.021	1.6
Santa Catarina	470.948	669.653	3.6	993.335	4.0	1.331.676	3.0	1.434.434	1.5	1.803.809	4.7
Río Grande do Sul	1.700.431	2.502.691	3.9	3.709.781	4.0	4.331.676	3.0	4.434.434	1.5	5.005.484	4.7
Subtotal	7.255.553	8.788.199	1.9	12.912.320	3.9	15.764.378	2.0	18.170.965	2.4	20.505.484	2.4
Goiás	352.667	464.942	2.8	988.554	7.8	1.636.169	5.2	2.561.094	9.4	3.226.269	4.7
Mato Grosso do Sul	—	—	—	—	—	—	—	1.274.627	—	1.642.001	5.2
Mato Grosso	374.295	143.330	-9.2	373.737	10.1	753.749	7.3	501.267	-7.8	1.553.248	25.4
Rondonia	—	4.267	—	11.809	10.7	44.636	14.2	193.463	34.1	373.431	14.1
Subtotal	726.962	612.539	-1.7	1.374.100	8.4	2.434.554	5.9	4.530.451	13.2	6.794.949	8.4
Total General	18.835.430	19.095.057	0.1	28.708.621	4.2	33.970.768	1.7	39.988.594	3.3	49.045.607	4.2

Fuente: IBGE, Censos Económicos, 1940, 1950; censo agrícola, 1960; censo agropecuario, 1970, 1975, 1980. Aspectos de la evolución agropecuaria brasileña, 1940-80.

aumentan los efectos de la anunciada reforma agraria, que podría hacer uso de grandes extensiones de tierras que actualmente están consideradas como reservas en las regiones más desarrolladas.

Con relación a la exploración de minas, las descubiertas en el norte del país y el gran volumen de inversiones que están siendo hechas en aquella región (Carajás: caolín, aluminio, oro, bauxita), como también las inversiones en diversos proyectos que existen en Bahía (cobre especialmente) y Goiás (fosfato, amianto, níquel, etc.), además de otros estados, parecen indicar que el Estado de Minas Gerais verá reducida su participación relativa en la producción mineral brasileña en los próximos años. A pesar de ello no se puede dejar de lado el peso que revisten las relaciones interindustriales ya establecidas en Minas Gerais, lo que contribuye a atenuar los efectos del traslado de la producción minera a otras regiones del país.

En lo que se refiere a los aspectos demográficos, en los últimos 40 años se ha producido una migración de la población del nordeste y del oriente en dirección a São Paulo, sur, centro-oeste y norte. Hasta 1970, aproximadamente, el sur del país continuaba siendo una región importante en términos de atracción poblacional, con una tasa media anual de crecimiento entre 3 y 4%, especialmente en función de la frontera agrícola del Paraná<sup>15</sup>. En la última década, sin embargo, hubo una brusca reversión: los tres Estados que componen el sur del país tuvieron una menor tasa de crecimiento demográfico, con una tasa de 1,4% media anual, en relación con la nacional que fue de 2,5%. El nordeste y el oriente fueron tradicionalmente exportadores de población como lo demuestran sus tasas medias de crecimiento, siempre más bajas que la nacional, y como lo comprueban su caída en la participación de la población nacional. El nordeste, que participaba con un 35% de población nacional en 1940, ya en 1980 llegaba a un 29%. No obstante, dado el volumen absoluto de la población nordestina (34 millones en 1980) y considerándose que la región aún dispone de un 50% de población rural y teniendo presente los problemas económicos, es de esperar que continúe expulsando su población. El oriente, que participaba con un 27% de población nacional en 1940, redujo su participación a un 22% en 1980. A pesar de ello, si se considera que la región ya dispone de casi un 80% de población urbana y, dada la expansión industrial y agrícola de Minas Gerais, Estado que expulsaba más población, es de esperar cierta estabilidad demográfica en la región, tal vez manteniendo el crecimiento natural.

São Paulo aún continúa su tendencia de crecimiento mayor que la media nacional, lo que indica que el Estado sigue siendo un importante receptor de migración, manteniendo una tasa media de crecimiento en alrededor de 3,5% en los últimos 30 años, en tanto que la media nacional ha descendido. El Estado de São Paulo ya participaba con el 21% de la población nacional en 1980. A pesar de ello, la caída relativa en la producción industrial y el cambio de la frontera agrícola seguramente contribuirán a revertir la tendencia de crecimiento de la concentración poblacional en São Paulo. Además, la crisis actual, su profundidad y perspectiva de extensión temporal, al agra-

---

<sup>15</sup> En último término, sería necesario hacer una estimación de la tasa de crecimiento natural y de la tasa de migración para cada región. A pesar de ello, el nivel indicativo a considerar para efectos del presente trabajo es que la tasa de crecimiento natural sea aproximadamente igual para todo el país y los crecimientos diferenciales resulten de los movimientos migratorios.

var el problema del desempleo, ciertamente desincentiva el flujo poblacional hacia ese Estado. Por otra parte, el reciente movimiento migratorio del sur, especialmente Río Grande do Sul y Paraná, ha tenido una fuerte repercusión en el crecimiento demográfico paulista. Se estima que, en rigor, la crisis ya ha sido atenuada en gran parte y por ello el flujo migratorio hacia São Paulo también se ha atenuado.

En contrapartida, el Centro-oeste y el Norte del país se presentan como áreas con un mayor potencial de recepción poblacional. En los últimos 30 años, el norte del país ha venido creciendo a una tasa media entre 3,5 y 4,5% al año, como lo demuestra la Tabla N° 2. Sin embargo, dada su poca base, su participación en la población total del país, sólo en 1980, alcanzó un 4,5%. El centro-oeste ha crecido en forma más significativa en los últimos 40 años, con tasas medias entre 3,5 y 5,5% anual, como también se observa en la Tabla N° 2. Su participación en la población total del país se elevó de 3,1 a 6,8% entre 1940 y 1980. En conjunto, estas dos regiones absorben el 11,3% de la población nacional, porcentaje que hoy equivale a 13,5 millones de habitantes, lo que representa un poco más del 50% de la población del Estado de São Paulo. Con esto se espera que las fuerzas económicas y la acción política incitarán el crecimiento con una importancia relativa del centro-oeste y del norte del país en términos poblacionales. Esto, en pro de una mayor equidad espacial, productiva y social del país.

T A B L A N ° 2

B R A S I L : T A S A S D E C R E C I M I E N T O P O B L A C I O N A L M E D I A  
P O R R E G I O N E S , 1 9 4 0 - 1 9 8 0  
(En %)

<i>Regiones</i>	<i>1940-50</i>	<i>1950-60</i>	<i>1960-70</i>	<i>1970-80</i>
Norte	2,1	3,3	3,4	4,5
Centro-Oeste	3,5	5,4	5,6	4,5
Sur	3,2	4,1	3,4	1,4
Oriente	1,9	2,9	2,2	1,9
Nordeste	2,2	2,1	2,4	2,2
São Paulo	2,4	3,4	3,3	3,5
Brasil	2,4	3,0	2,9	2,5

*Fuente:* IBGE, Censos Demográficos, 1940-80

Desde el punto de vista político, comienzan a actuar nuevas fuerzas. Como se indicaba anteriormente, la conciencia política de los problemas regionales -en términos económicos y sociales- adquiere mayor énfasis en la década del '50, pero luego es asfixiado por el cambio político producido en 1964 y el autoritarismo consiguiente, agravado con la ideología del "milagro" del crecimiento y de la "potencia brasileña", en nombre de las cuales se someten y subordinan las reivindicaciones regionales y sociales. Sin embargo, a

principios de la década de 1970 el problema comienza a ser retomado y empieza a ser cada vez más difícil para el gobierno federal desentenderse de los problemas, porque éstos pasan a ser importantes desde el punto de vista de la propia expansión económica. Agrégase a esto la ideología militar de la integración del espacio territorial del país, estimulada como parte de la seguridad nacional. Así, unida a esta tendencia natural, la política económica va a jugar un papel central, sea a nivel federal, sea a nivel regional o estatal. Las disparidades regionales y el costo económico y político de la concentración, unido a los objetivos de naturaleza política, llevarán al gobierno federal a tomar decisiones políticas, como la carretera transamazónica, la perimetral norte, y la aprobación de los polos petroquímicos para Bahía y Río Grande do Sul y siderurgia para Minas Gerais y Espírito Santo, e inclusive la puesta en marcha del polo industrial de Manaus. La poca seriedad con que muchos proyectos fueron aprobados indica la falta de criterio con que fue conducida la política económica nacional. El nordeste quedó prácticamente en el olvido, su decadencia relativa se acentuó, pues, aunque hubiese reivindicaciones políticas, aquella área no se presentaba como una alternativa prioritaria para la lógica de la acumulación. Sin embargo, los cambios políticos recientes y los compromisos públicos reiterados por el nuevo gobierno en el sentido de otorgar prioridades a la parte nordestina alimentan esperanzas de una acción efectiva en pro de la región.

Sumándose a la política federal, varios Estados brasileños comenzaron a idear políticas específicas de atracción para el establecimiento de nuevas industrias, tales como exenciones tributarias, construcción de áreas industriales, participación accionaria, además de otras facilidades e incentivos en que pesan también el carácter disipador y entreguista de muchas de esas políticas.

---

#### 4. INDICADORES EMPÍRICOS DE LA DESCONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

---

Como se indicó enfáticamente en páginas anteriores, la producción industrial brasileña se fue concentrando históricamente en São Paulo, hasta que ese Estado alcanzó una participación del 58% de la producción industrial del país en 1970, como lo demuestra la Tabla N° 3. A partir de 1970, sin embargo, por primera vez, São Paulo comienza a perder su posición relativa, reduciendo su participación de 2% hasta 1975 y + 3% hasta 1980. En otras palabras, la participación relativa de São Paulo en la producción industrial brasileña cayó de 58% en 1970 a 53% en 1980. Considerando el tamaño de la industria brasileña base y el corto período a partir del cual se invirtió la tendencia, y considerándose además el dinamismo generalizado de la industria nacional en el periodo, se puede concluir que la caída fue mucho más significativa. Pero, más importante que la magnitud de la pérdida, es la alteración de la tendencia.

Desde el punto de vista histórico, el proceso de concentración o desconcentración industrial es algo cuya configuración sólo puede ser tratada en el largo plazo. En el caso de Brasil, por lo mismo, si se considera la pequeña base desde la cual partió la industria nacional en este siglo, ya en 1919 São Paulo tenía un 31% de la producción nacional, llegando a 40% en 1939, 55% en 1959 y 58% en 1970. En otras palabras, la concentración en São Paulo fue un proceso que llevó por lo menos 70 años y surgió de una base incipiente. No se podría, por lo tanto, esperar una reversión en un corto período

que alterase sustantivamente la participación regional en la producción industrial. Por otra parte, no se puede ni se pretende negar que São Paulo es y continuará siendo el mayor parque industrial del país. Lo que se quiere analizar y demostrar es la tendencia a la alteración del patrón locacional de la industria en el Brasil y sus efectos sobre los demás Estados y regiones.

TABLA N° 3

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION: VALOR DE  
TRANSFORMACION INDUSTRIAL POR ESTADOS SELECCIONADOS  
(En %)

<i>Regiones y Unidades de Federaciones</i>	1939	1940	1959	1970	1975	1980
São Paulo	40,5	48,9	55,5	58,1	56,2	53,4
Río de Janeiro	25,6	20,4	17,6	15,7	13,5	10,6
Río Grande do Sul	9,2	7,9	7,0	6,3	7,5	7,3
Minas Gerais	7,5	6,6	5,8	6,5	6,2	7,7
Paraná	2,4	2,9	3,2	3,1	3,9	4,3
Santa Catarina	2,1	2,4	2,2	2,6	3,2	4,1
Sul/Sudeste	87,6	89,6	91,6	92,7	91,1	88,3
Pernambuco	5,5	4,5	2,6	2,2	2,2	2,0
Bahía	1,4	1,3	1,7	1,5	2,1	3,5
Otros	4,1	3,4	2,5	2,0	2,3	2,5
Nordeste	11,0	9,2	6,8	5,7	6,6	8,0
Norte	1,3	0,7	0,9	0,8	1,3	2,5
Centro-Oeste	0,2	0,5	0,7	0,8	1,0	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: FIBGE, *Censos Industriales*, 1949-1980.

La pérdida de São Paulo en la producción industrial correspondió a una ganancia de todas las regiones brasileñas, con excepción del nordeste y de Río de Janeiro. Los Estados con mayor ganancia fueron Minas Gerais, Río Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina y Bahía, cuyo aumento en la participación de la producción industrial brasileña se encuentra indicado en la Tabla N° 3. El centro-oeste y el norte del país, aun cuando tengan o hayan tenido bases pequeñas, tuvieron ganancias, cuya importancia seguramente aumentará en los próximos años. La pérdida de posición de los Estados nordestinos, a excepción de Bahía y el Estado de Río de Janeiro debe ser explicada, entre otras razones, por la debilidad y poca potencialidad de su base agropecuaria y minera.

Se destaca que en este momento ya se estableció una cierta división inter-regional de la industria y del trabajo dentro del país, lo que hará que ciertas industrias continúen instaladas en los centros más desarrollados dominando el mercado nacional. En esta línea de razonamiento podrá sobrevenir una nueva subdivisión del trabajo en la macrorregión económica más desarrollada del país, con la posibilidad de desarrollo de determinados segmentos modernos fuera de São Paulo y en función de las condiciones relativas de otros Estados. Se agrega a esto el papel desempeñado por la política económica en sus diferentes niveles e instancias, ejerciendo un predominio de la localización industrial. En este aspecto, los Estados del sur y del centro-oeste continuaron recibiendo agroindustrias y algunos segmentos de la metalmecánica, especialmente referidos a equipamientos agrícolas, como es el caso de Río Grande do Sul, y de industrias ligadas a la base de recursos minerales, como sería el caso de la industria de fertilizantes ligada a la producción de fósforo del triángulo minero y de Goiás. Minas Gerais, por su base minera y por el peso de su industria básica, continuará recibiendo industrias en el área de la electromecánica, pero más allegadas e integradas al área mineral, de la metalurgia y de los minerales no metálicos, incluso como una prolongación geográfica del parque industrial de São Paulo. Por otra parte, los cambios de la estructura industrial brasileña, con el mayor crecimiento de la electromecánica y de la química, han demostrado coincidentemente, por paradójico que pudiera parecer, que el proceso de desconcentración se viene dando precisamente en estas áreas.

A propósito de las consideraciones anteriores, la decisión de inversiones en la década del '70 producían un sofisma sobre la tendencia a la desconcentración industrial en el Brasil. No se puede negar, entretanto, que a la lógica de la desconcentración se sumó el peso de la política económica (federal o estatal) en muchos casos.

Si São Paulo participaba con 58% del valor de la transformación industrial del país en 1970, participó con apenas 37,8% de las inversiones aprobadas por la Comisión de Desarrollo Industrial del Ministerio de la Industria y Comercio (CDI-MIC) entre 1971-80, conforme se indica en la Tabla Nº 4. Aun cuando los datos de la CDI no representen el universo, son un buen indicador del comportamiento de las inversiones. Fue con base en estas estadísticas que anticipamos que São Paulo debería perder posición relativa en la producción industrial en los años siguientes<sup>16</sup>, lo que fue comprobado con la divulgación de los resultados de los Censos de 1975 y 1980.

Relacionados con este tipo de inversiones, otros Estados absorbieron importantes partes de la inversión. Minas Gerais, que participaba con un 6,5% del valor de la transformación industrial del país en 1970, absorbió 25,1% de las inversiones aprobadas por el CDI-MIC en la década de 1970, aunque participando apenas con un 6% del número de proyectos. Esto confirma que el tamaño medio de los proyectos mineros fue mayor que el de los demás Esta-

---

<sup>16</sup> Para verificar los efectos de las inversiones sobre el producto sería necesario tomar las inversiones al nivel de proyectos y aplicar las relaciones capital/producto respectivos. Sin embargo, considerando la complejidad de estudiar las relaciones K/P por proyecto, y, a título indicativo, consideramos como si la participación en la inversión tuviese un efecto semejante sobre el producto. Por otro lado, dada la diferencia ente participación en el producto y en las inversiones industriales para São Paulo, creemos que la simplificación no distorsiona el carácter general de nuestras conclusiones.

dos, con excepción de Bahía, Por otra parte, no se puede esperar un impacto en el producto en la misma proporción de las inversiones, por el hecho de la mayor presencia de la metalurgia que participó con un 72% de las inversiones y su alta relación capital/producto.

T A B L A N ° 4

BRASIL: PARTICIPACION DE LAS UNIDADES DE FEDERACION EN EL VALOR DE TRANSFORMACION INDUSTRIAL EN 1970 Y PARTICIPACION EN EL VALOR DE LAS INVERSIONES FIJAS APROBADAS POR EL CDI-MIC, 1971-80

<i>Estados</i>	<i>% del VTI en 1970</i>	<i>% del valor de las inversiones 1971/80</i>
Río Grande do Sul	6,3	6,3
Santa Catarina	2,6	1,4
Paraná	3,1	2,7
São Paulo	58,1	37,8
Río de Janeiro	15,7	15,4
Espírito Santo	0,5	1,9
Minas Gerais	6,5	25,1
Bahía	1,5	6,5
Sergipe	0,1	0,2
Alagoas	0,4	0,5
Pernambuco	2,2	0,6
Paraíba	0,4	0,0
Río Grande do Norte	0,2	0,4
Ceará	0,7	0,2
Piauí	0,1	0,0
Maranhão	0,2	0,0
Amapá	0,0	—
Pará	0,5	0,0
Roraima	0,0	—
Amazonas	0,4	0,1
Acre	0,0	—
Rondonia	0,0	—
Goiás + Distrito Federal	0,5	0,9
Mato Grosso	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IBGE, Censo 1970.  
Boletín del CDI-MIC. Datos de 7.514 proyectos trabajados por el CEDEPLAR.

El segundo Estado en importancia relativa en las inversiones fue Bahía. Con una participación de apenas 1,5% en el valor de la transformación industrial del país en 1970, participó con un 6,5% del valor de las inversiones en la década de 1970. Esto se explica principalmente por el complejo petroquímico, ya que la química absorbió el 63,5% de las inversiones totales para Bahía.

Mientras que el nordeste, excluida Bahía, que participaba con un 4,2% del VTI en 1970, participó con apenas un 1,9% de las inversiones. Esto ya indicaba un aumento de su decadencia relativa en los próximos años. El pequeño aumento registrado en la participación del producto industrial entre 1970 y 1975 se debió al volumen de inversiones patrocinadas por la SUDENE a fines de 1960 y principios de 1970. Sin embargo, el comportamiento de las inversiones a lo largo de la última década indica que el viejo nordeste verá reducida aún más su participación relativa en la producción industrial del país en los próximos años, como se observó anteriormente.

Los Estados del Sur tuvieron un buen desempeño industrial al inicio de la década del '70, como se demuestra con la ganancia relativa en la participación de los tres Estados en la producción industrial. Sin embargo, comparándose la relación entre participación en el producto y en las inversiones, se llega a la conclusión de que éstos se encuentran aproximadamente en la media. Además de eso, hay algunas ponderaciones adicionales que hacer. Santa Catalina tal vez sea el Estado del sur con menos poder económico y político de atracción locacional. Aún cuando ha participado con un 2,6% del VTI del país en 1970, participó con apenas 1,4% de las inversiones de la década. Sin embargo, el 94% de estas inversiones se concentraron en el período 1971-75, lo que permitió una ganancia en el producto. Por el contrario, Paraná y Río Grande do Sul tuvieron sus inversiones concentradas a partir de 1976, exactamente cuando se iniciaba la caída de las inversiones nacionales, lo que indicará ganancias futuras. Entre 1977 y 1979 Río Grande do Sul tuvo un 64% de las inversiones decididas en la década. El polo petroquímico sería la gran explicación de este fenómeno. Paraná tuvo, respectivamente, 67% de las inversiones entre 1976 y 1979 y, entre otros, se debe considerar el proyecto de la Volvo. Río de Janeiro continúa en su proceso permanente de la pérdida relativa del producto, como lo indica la Tabla 3.

Los Estados del Centro-Oeste, pese a su reducida participación en la producción industrial y en las inversiones, seguramente ganarán en importancia en los próximos años, en función del movimiento espacial de la agricultura y de la población en aquella dirección, lo que ciertamente acarreará algún desarrollo de la agroindustria y de algunos insumos o de industrias pequeñas llevadas a los nuevos centros urbanos en expansión.

De igual forma ocurrirá con el Norte. En éste hay todavía dos casos especiales. El pool industrial de Manaus, en franca expansión gracias al sistema de incentivos usados, y los proyectos de desarrollo de la minería de Pará que podrán ejercer un fuerte efecto en la economía de la región.

La gran conclusión a que se llega del análisis hasta aquí desarrollado es que la concentración industrial en São Paulo no deberá continuar, habiéndose iniciado, además, lentamente aún, la pérdida de su posición relativa. Esta desconcentración se llevará a cabo en los próximos años, fundamentalmente dentro de la misma macrorregión nacional de mayor desarrollo relativo, el Centro-Sur, especialmente Minas Gerais, Paraná y Río Grande do Sul y en segundo lugar Bahía. El cambio de la frontera agrícola y de la población en

el sentido Oeste y Norte, junto con la posibilidad de aprovechamiento de los recursos minerales en aquellas regiones, podrá, sin embargo, provocar alteraciones macroespaciales en la producción industrial brasileña, especialmente en función del proyecto Carajás, del polo industrial de Manaus y de la potencialidad agropecuaria del oeste, especialmente de Rondonia.

---

## 5. LOS LÍMITES DEL CAMBIO

---

### 5.1. *La crisis económica interrumpe el proceso*

El buen desempeño de la industria brasileña al final de la década de los '60 y principios del '70 generó un clima de entusiasmo y de estímulo que condujo a la elevación de las decisiones de inversión en los años posteriores. Tomados los valores de 7.514 proyectos aprobados por el CDI-MIC en el periodo 1971-1980, a precios constantes de 1975, la decisión de inversiones se elevó de Cr\$ 8,4 billones en 1971, hasta alcanzar el máximo de Cr\$ 65,9 billones en 1976; a partir de esa fecha ha decaído en forma continua hasta llegar a apenas Cr\$ 2,1 billones. Constituyendo un verdadero ciclo, este comportamiento se tradujo, con cierto desfase, en el desempeño de una economía, en general, y de la industria en particular.

En el periodo 1971-74 las decisiones de inversión industrial se multiplicaron por 4. La crisis mundial y, en especial, el impacto del alza de los precios del petróleo, desde el punto de vista externo, y el comienzo de la crisis brasileña, especialmente el déficit de la balanza de pagos y el aumento de la inflación en 1974, generaron cierta expectativa, lo que se tradujo en una reducción de las decisiones de inversión para el año 1975. Una vez restablecida cierta tranquilidad y confianza a partir de mediados de 1975, el conjunto de proyectos en lista de espera convertiría en una enorme elevación de las decisiones de inversión a principios de 1976. Solamente los proyectos aprobados por el CDI-MIC para aquel año representaban inversiones fijas de Cr\$ 65,9 billones a precios de 1975, lo que correspondía a aproximadamente un 20% del producto industrial de aquel año. Sin embargo, este ánimo sería de corto aliento. En 1977 las decisiones de inversión volverían a caer, siguiendo su curso descendente.

Desde un punto de vista global, la cantidad de proyectos aprobados en la primera mitad de la década de 1970 darían impulso a la economía brasileña y harían frente a la crisis. Aun cuando el sector productor de bienes de consumo durables ya hubiese perdido su papel dinámico, la demanda de bienes de producción y la meta gubernamental de gran expansión de la producción metalúrgica como la diversificación de las empresas estatales, servirían de sustento a las inversiones. Destaca que solamente el género metalúrgico participó con 42,5% de las decisiones de inversión de los proyectos aprobados por el CDI, destacando la implantación de la ACOMINAS y la ampliación de USIMINAS, COSIPA y CSN, además de la siderurgia privada, coherente con la meta de alcanzar una producción de 30 millones de toneladas de acero en 1980.

Sin embargo, de la misma forma que la cantidad de inversiones decididas hasta 1976, al materializarse en los años futuros, atacaría de frente a la crisis, al mismo tiempo la profundizaría en etapas posteriores. La materialización de las inversiones anteriormente decididas generaría una elevación de la corriente

de capital, deprimiendo las oportunidades de inversión y, al mismo tiempo, generando una capacidad ociosa. La profundización de la crisis económica en sus variadas dimensiones, el estrangulamiento interno, la inflación, el déficit público y la política económica de carácter recesivo, especialmente por el corte del gasto público y por la elevación de la tasa de interés del capital y control del crédito, reducirán la demanda, aumentando la capacidad ociosa. Esta, a su vez, eleva los costos, realimenta la subida de los precios y deprime aún más las posibilidades de retomar las investigaciones, especialmente si se considera el hecho de que el parque industrial es nuevo, con baja tasa de inversión de reposición.

Por otra parte, la expansión industrial de la década de los '70 provocó un fuerte cambio en la estructura productiva y el aumento de la participación nacional en la oferta de máquinas y equipos. De hecho, ha ocurrido a lo largo de los años una alteración de la estructura industrial del país, con el aumento de la participación relativa de la industria metalmecánica y de los bienes intermedios. Específicamente, con relación a la industria de bienes de capital, ésta tuvo una gran expansión en la década de los 70. Estimaciones indican que la misma ya participa con más de un 15% del valor de transformación industrial del país. Esto se reflejó obviamente en la composición de la oferta de bienes de inversión. Si se revisan los proyectos aprobados por el CDI-MIC en 1971, la participación del valor de las máquinas y equipos nacionales en total era de 32%. Aun cuando la decisión de inversiones haya crecido 10 veces entre 1971 y 1976, en este último año la participación de equipamiento nacional en total ya era de un 57% y, en el año siguiente, alcanzó a 75%, aun cuando el volumen total de inversiones previsto había bajado. Esto refleja la ampliación del Departamento Productor de Bienes de Producción dentro del territorio nacional. Se dice así, porque gran parte de las nuevas industrias instaladas en ese Departamento son filiales de empresas multinacionales. Por otro lado, este hecho indica no sólo los cambios de posición del país en la división internacional del trabajo, en la medida no sólo de la alteración de la estructura productiva, sino también por el interés del capital extranjero en venir a producir en esta área de la industria en el Brasil.

Con todo, la principal conclusión a definir en este aspecto es que, al crecer el DI internamente, se endogenizó también la crisis. Esto porque, además de sus varias dimensiones, especialmente de la draconiana dependencia externa, la presencia de un gran parque productor de bienes de inversión y la caída de las decisiones de invertir ciertamente provocaron una increíble capacidad ociosa en todo el parque productor de bienes de producción, llevando muchas empresas a la falencia y los convenios de pago.

En estos términos, no se puede esperar en el corto y tal vez en el mediano plazo el lanzamiento de nuevas empresas, lo que ciertamente paralizará o impedirá el movimiento de desconcentración espacial de la industria, por lo menos en el sector de bienes de producción.

## 5.2. *A la tendencia lógica se sumarán las fuerzas políticas*

A lo largo del presente trabajo buscamos mostrar que hay una tendencia lógica en el sentido de unificación y expansión creciente del mercado brasileño. Este movimiento, conjugado con la búsqueda de recursos naturales y con el apoyo de capitales, llevará necesariamente a un proceso de ocupación de las regiones desocupadas y con mayor potencial productivo. En este sentido,

el movimiento de la frontera agrícola, minera y de población en la dirección norte y oeste del país provocará en el mediano plazo una alteración de la distribución espacial de la población y de las actividades agropecuarias, mineras y, en seguida, de las actividades urbanas y de algunos segmentos industriales.

Por otra parte, las fuerzas políticas de las regiones atrasadas, en la hipótesis de que el nuevo gobierno cumpla sus compromisos democráticos, forzarán a la toma de decisiones en el sentido de una distribución más justa de las inversiones a nivel espacial. Colocará coherente e imprescindible, en la mesa de discusiones, la cuestión espacial brasileña, en función de por lo menos tres áreas. En primer lugar, permitir aumentar el potencial productivo y, consecuentemente, contribuir a la reducción de la extrema pobreza, aumentando la eficiencia de la utilización de los recursos naturales y mejor distribución del mercado de trabajo, cuya directriz más relevante es la Reforma Agraria. Complementariamente, permitir una mejor preservación del medio ambiente. En segundo lugar, aliviar los costos sociales necesarios para la solución de los problemas subsiguientes de la concentración, por ejemplo, de la infraestructura urbana (suministro de agua, alcantarillado, tránsito, comercio, abastecimiento, habitación, etc.) y, al mismo tiempo, contribuir al crecimiento económico. En tercer lugar, permitir alterar la estructura productiva en el sentido de la construcción de un mercado de masas (mercado masificado).

Debe destacarse, finalmente, que el problema espacial es un problema político. Existen innumerables proposiciones técnicas en el sentido de la desconcentración, pero ninguna de ellas tendrá valor si el gobierno no asume la decisión política de llevarlas a cabo, interviniendo en las contradicciones de intereses antagónicos que se harán presentes dentro de las clases dominantes. Dentro de este proceso, cabe una relevante responsabilidad política y social al Estado, única instancia capaz de disciplinar y coordinar una política regional, con capacidad no sólo para llevarla a buen término, sino para evitar los errores cometidos en los procesos espontáneos, cuyos testimonios son los enormes desequilibrios regionales y sociales.