

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL BRASIL*

OCTAVIO IANNI**

I. INTRODUCCIÓN

La formación del régimen capitalista de producción, apoyada en la industria, es el fenómeno global más profundo de cuantos alcanzan a la sociedad brasileña. Tan es así que todos los procesos, principales o secundarios, que la penetran, o son generados por el régimen capitalista de producción o son provocados por la transición del orden económico-social de tipo colonial a dicho régimen. En especial a partir de 1930, la mayoría de los procesos económico-sociales, políticos, culturales y ecológicos que se desarrollan en el Brasil están íntimamente ligados a la constitución del régimen capitalista de producción, particularmente con la industrialización.

En ese contexto, son múltiples las esferas no directamente económicas de la realidad que desempeñan papeles activos y decisivos sobre las condiciones, las direcciones y los significados del capitalismo que se constituye en el Brasil. Sistemas de valores, formas de conciencia social, doctrinas y teorías sobre la realidad histórica, procesos de aculturación y asimilación, modificaciones en la estructura demográfica, tensiones y conflictos sociales, democratización de las instituciones políticas, económicas, educacionales, muchas son las esferas no-económicas de la realidad que asumen o pueden asumir un papel importante en las direcciones a intensidades de los cambios de la estructura económico-social.

El Estado, en particular, es uno de los componentes del sistema social cuya situación y orientaciones tienen interés para el esclarecimiento de las tendencias y posibilidades de desarrollo económico social del Brasil. Después de 1930, el Estado brasileño ha sido llevado a asumir funciones nuevas y a redefinir las tradicionales, transformándose estructuralmente él mismo. A pesar de ser una

* Versión al castellano de José A. Napolitano.

** Universidad de San Pablo, Brasil.

categoría social no-económica, sin examinarlo debidamente no es posible explicar de manera completa los caminos que ha seguido y que tiende a tomar el régimen capitalista de producción en el Brasil.

Es que los problemas planteados por el desarrollo no se restringen a la esfera de la ordenación de las fuerzas productivas, sino que incluyen las relaciones de producción y repartición y su encadenamiento con las fuerzas productivas. En síntesis, se trata de una estructura económico social y política que se encuentra en constitución, abarcando la totalidad del sistema. Como el proceso de desarrollo es globalizador implica alteraciones en todos los niveles de ordenación de la vida, incluyendo al Estado como su expresión dinámica. Es por eso que el examen de las funciones estatales en los procesos económicos es imprescindible para la comprensión de estos últimos. Se trata de una dimensión institucional, particularmente política, del desarrollo, sin la cual éste no se explica plenamente. Así en el cuadro de la transición al régimen capitalista de producción debemos comprender no sólo las condiciones estructurales de la acción estatal, sino también los significados de esa actuación, incluyendo las posibilidades y los límites de la planificación de las actividades económicas por parte del gobierno.

2. TRANSICIÓN AL CAPITALISMO INDUSTRIAL

El análisis de las condiciones del desarrollo económico-social brasileño se ha orientado en múltiples direcciones, aportando siempre contribuciones nuevas al esclarecimiento de los problemas enfocados. Paulatinamente, especialistas en ciencia política y administración, economistas, sociólogos, geógrafos e historiadores han dirigido su atención hacia las cuestiones planteadas por las incertidumbres y tendencias del Brasil contemporáneo, liberándose así la reflexión científica de los temas académicos, gratuitos o tomados de otros ambientes intelectuales. Pero esta reconversión de las ciencias sociales en este país se encuentra apenas en su fase inicial, dispersa en tanteos y vicios que es necesario abandonar.

Fueron principalmente los economistas quienes consiguieron un alto grado de adecuación intelectual a la problemática del presente. Ya han formulado explicaciones precisas de procesos económicos ocurridos en las décadas recientes y responsables del impulso de expansión económica que persiste en la actualidad. Examinando la

estructura y el funcionamiento de la economía de tipo colonial, en especial en sus fases críticas en este siglo, consiguieron describir los mecanismos reales que estaban en juego, produciendo la desorganización del viejo sistema y originando las condiciones de formación de otra estructura económico-social. En particular, ya se conocen los efectos de los dispositivos puestos en práctica por los responsables de la política cafetalera, típicamente colonial, para preservar una actividad en crisis profunda. Las manipulaciones cambiarias destinadas a sostener los niveles de empleo de los factores en el cultivo del café, además de tener los efectos deseados y previamente formulados, engendraron consecuencias dinamizadoras en sentidos y grados imprevistos por sus autores. El encarecimiento de las importaciones, por ejemplo, debido a la elevación de la tasa cambiaria, con lo que se buscaba mantener en niveles “razonables” las ganancias de los cafetaleros, favorece la producción interna incipiente o propicia un margen de beneficio suficiente para estimular la instalación de nuevas unidades fabriles. El paso de la economía de tipo colonial, como tendencia dominante, a una economía nacional relativamente independiente de las fluctuaciones de la exportación y de las presiones de empresas y grupos extranjeros es, en parte, fruto de los mecanismos puestos en acción- a partir del Convenio de Taubate, en 1906- por los cafetaleros interesados en preservar la tasa de las ganancias. Como afirma Celso Furtado, “la transición, durante ese período, se hace merced a una ironía histórica: la ayuda al sector cafetalero, creando una fuerte presión sobre la balanza de pagos, elevó la rentabilidad relativa de las manufacturas incipientes que trabajaban para el mercado interno. Tuvimos así una industrialización indirecta, consecuencia mediata de una política inspirada en el propósito de preservar a la vieja economía de exportación en crisis”.¹

Pero esa transición no puede ser atribuida solo a los mecanismos puestos en práctica para apoyar el cultivo del café. Se trata de un

¹ Cf. Celso Furtado, **Subdesarrollo e Estado Democrático**, edición de la Comisión de Desarrollo Económico de Pernambuco, Recife, 1962, p. 24. El análisis del mecanismo de “socialización de las pérdidas” ligado al cultivo del café en sus crisis se encuentra desarrollado en otras obras del mismo autor: **A Economia Brasileira**, Editorial A Noite, Río de Janeiro, 1954, esp. pp. 101-105; **Formação Econômica do Brasil**, Editorial Fundo de Cultura S.A., Río de Janeiro, 1959, cap. XXXI, pp. 217-226. (Hay versión castellana de esta última: México, Fondo de Cultura Económica, 1963).

fenómeno que se liga a un orden mucho más amplio de problemas, incluyendo el propio estancamiento y crisis de las formas tradicionales de organización social del trabajo frente a las potencialidades de las fuerzas productivas en crecimiento en el seno y los intersticios de la economía colonial exportadora.

Los capitales producidos por el cultivo del café las reservas de mano de obra constituidas con la abolición de la esclavitud, la inmigración y los “bolsones” de economía de subsistencia dispersos en las periferias y en el interior de la economía mercantilizada; el mercado interno en expansión, debido a la diversificación y multiplicación de las actividades asalariadas, tanto en la ciudad como en el campo; la paulatina implantación y funcionamiento de unidades artesanales y fabriles, cuyas instalaciones, experiencia técnica y posibilidades de producción fueron un acervo sustancial sobre el cual pudo realizarse el salto a la industrialización dominante; la reunión de industriales en grupos conscientes de las perspectivas ofrecidas por el mercado y de las contingencias de su desarrollo; la formación de una conciencia nueva de las posibilidades y condiciones de transformación de la economía del país, con el descrédito (repetido por todas las crisis agrícolas) de la mística fisiocrática de que la agricultura es la única fuente de riqueza y de que al Brasil estaba reservada una fatalidad agrícola, todos éstos son componentes decisivos en el proceso de reconversión ocurrido entre las dos guerras mundiales, época en que la tendencia dominante en la economía brasileña dejó de ser la agro-comercial exportadora y se desplazó a la industrialización.

Este proceso no se dio, por lo tanto, como una fuerza ciega, a espaldas de los hombres, como si las determinaciones estructurales no tuviesen la propiedad de producir, de manera concomitante -aunque en grados variables, conforme a las posiciones relativas de los hombres en la estructura económico-social-, una conciencia de la situación. No hay duda de que las clases sociales en formación -y justamente por esto- no tuvieron las condiciones para lograr una comprensión completa de las tendencias del sistema en formación y las limitaciones insuperables del anterior. No se puede negar, sin embargo, que hubo, en cierta medida, una toma de conciencia de los procesos en curso. No estamos de acuerdo, pues, con Celso Furtado, cuando afirma “Observando retrospectivamente las tres últimas décadas, se llega a la conclusión de que nuestro desarrollo resultó

mucho más de una imposición histórica que de la toma de conciencia de la realidad nacional por parte de los hombres que dirigían al país”.² Si así fuera tendríamos que atribuir, por ejemplo, un alto grado de desorientación a irracionalidad a la Revolución de 1930, la que, a nuestro juicio, es justamente una de las manifestaciones cruciales de ese proceso de transición de una configuración estructural agotada en sus virtualidades al capitalismo industrial. La Revolución no es manifestación ciega de fuerzas materiales, sino un acontecimiento que sólo puede realizarse en cuanto es representado y proyectado en la mente de los hombres. No hay duda que los actores de la Revolución del 30 no tomaron conciencia de todos los significados históricos de la misma. Incluso porque hay en los procesos históricos tendencias y posibilidades que se renuevan, reorientan o emergen en el curso del mismo proceso. Pero no se puede olvidar, empero, una relativa conciencia de la situación y su significado en algunos de los líderes o actores secundarios de la Revolución. Algunos textos de Getulio Vargas, referentes a la Revolución y a los años que la siguieron, revelan que hubo cierto vislumbre del futuro, en línea correcta. En 1931 afirmaba el entonces presidente: “El problema máximo, se puede decir básico, de nuestra economía, es el siderúrgico. Para el Brasil, la edad del hierro marcará el período de su opulencia económica. En el amplio empleo de ese metal, precioso entre todos, se expresa la ecuación de nuestro progreso. (...) Mucho habremos hecho dentro de poco tiempo si conseguimos liberarnos de la importación de artefactos de hierro, produciendo lo indispensable para el abastecimiento del país. Nacionalizando la industria siderúrgica, daremos un gran paso en el ascenso al alto destino que nos aguarda. (...) Necesitamos convenir en que la obra de la Revolución, además de ser una vasta obra de transformación social, política y económica, es también nacionalista, en el buen sentido del término”.³

También en épocas anteriores ya se entreveían y discutían las tendencias de la economía y de la sociedad, o las directivas o

² Cf. Celso Furtado, **Subdesarrollo e Estado Democrático**, citada, p. 24. Véase también, del mismo autor, **Desarrollo e Subdesarrollo**, Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1961, p. 244. (Hay versión castellana de esta última obra: Buenos Aires, Eudeba, 1964).

³ Cf. Getulio Vargas, **A Nova Política do Brasil**, Librería José Olympio Editora, Río de Janeiro, 1938, vol. I, pp. 100-103.

programas que podrían producir los mejores resultados. Especialmente en los momentos de crisis de la economía agro-comercial exportadora, cuando la nación se revelaba totalmente a merced de las vicisitudes de los centros de decisión externos, se produce un recrudecimiento del debate en torno a la dicotomía simplificadora agricultura o industria. En estos momentos, al lado de las falsas nociones sobre las actividades agrarias y las manufactureras, siempre surgieron formulaciones correctas, indicando una conciencia objetiva de las tendencias de transformación de la estructura económico-social basada en la agricultura exportadora. Y esas formulaciones pasaron a operar dinámicamente ya antes de la Abolición de la Esclavitud, desempeñando un papel activador sobre las ideas y las acciones de políticos, administradores y empresarios, así como de grupos asalariados de varias categorías.⁴

Ese proceso de transición estructural, sin embargo, no se manifiesta solamente en las esferas mencionadas. Alcanza en forma variable a toda la sociedad, en sus instituciones, valores y modos de organización de la vida. El mismo Estado empieza a sufrir una reelaboración, a medida que fuerzas productivas nuevas engendran fuerzas sociales activas, cuyas presiones o intereses alcanzan un significado social amplio. Pasa a diversificar y renovar sus actividades, para hacer frente a las contingencias de un sistema económico-social que ya no se podía contener dentro de los límites de la periferia de los centros exteriores industrializados. Síntomas de esa reelaboración del Estado son sus acciones, aunque tímidas hasta cerca de 1930, en favor de la industria incipiente. Ya a fines del siglo XIX, poco a poco, “el principio de la protección gubernamental a la empresa agrícola, en períodos de crisis, fue extendido a la empresa industrial”.⁵ Estaba en curso, pues, un fenómeno que habría de asumir una importancia cada vez mayor en la vida económica del Brasil moderno. El desarrollo del capitalismo en el país,

⁴ Sobre esto, consúltese: Nícia Vilela, **A. Luta Pela Industrialização do Brasil**, Difusão Européia do Livro, San Pablo, 1961; Biblioteca da Associação Industrial, **O Tráballo Nacional e Seus Adversarios**, Typ. De G. Leuzinger & Filhos, Río de Janeiro, 1881; Serzedello Correa, **O Problema Económico no Brazil**, 1903, Imprensa Nacional, Río de Janeiro, 1903.

⁵ Cf. Stanley J. Stein, **The Brazilian Cotton Manufacture (A Textile Enterprise in an Underdeveloped, Area, 1850-1950)**, Harvard University Press, Cambridge, 1957, p. 81.

especialmente en sus manifestaciones posteriores a 1930, no puede ser completamente conocido si no se comprenden las funciones amplias y diversificadas que el Estado está siendo llevado a asumir frente al juego de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción y reparto.

3. UNA REDEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Una de las manifestaciones más claras de la conciencia de las situaciones emergentes es el esfuerzo en el sentido de dar funciones nuevas y diversificadas al Estado burgués en formación. Debido a las transformaciones estructurales en curso, el aparato estatal anterior no se hallaba en condiciones de enfrentar las tareas nuevas, impuestas por los cambios, a veces rápidos y radicales, en sectores básicos de la economía y de la sociedad. Debido a la continuidad y profundidad de las fluctuaciones de la vida económica, correspondientes a las modificaciones ocasionadas por la formación de una nueva configuración estructural, el Estado es llevado a asumir funciones nuevas, muchas veces incompatibles con la doctrina dominante del *Laissez faire*, pero necesarias y urgentes. Por eso el gobierno comienza a asumir nuevos papeles en las directivas de la política económica (fiscal, cambiaria, monetaria, de fomento industrial, de asistencia técnica a la agricultura). Aunque de manera anárquica, no congruente con la racionalidad propia del sistema en formación, el Estado brasileño asumió innumerables funciones después de 1930, alcanzando todos los sectores de la economía y revelando, algunas veces, una apreciación correcta de las condiciones y efectos del intervencionismo.

Es que las transformaciones en curso, además de presentarse inexorables y profundas, envolvieron a los hombres y sus conciencias, especialmente a la burguesía industrial reciente que encontró acceso al poder con la Revolución del 30. En consecuencia, dirigentes políticos y administradores reconocieron que “la enorme amplitud de las fluctuaciones de la actividad económica y las fuertes conmociones ocasionadas por las depresiones y las guerras han dado un nuevo contenido y ampliado considerablemente tanto los objetivos de la política monetaria como el papel que desempeña el go-

bierno en la economía”.⁶ Se trata de estimular la expansión de la racionalidad requerida por el sistema en formación. Como la productividad del capital no depende solamente de su aglutinación en la empresa, sino de la integración dinámica en un contexto institucional más amplio, la sociedad fue llevada a reformular las instituciones heredadas del período anterior al 30 o a crear otras nuevas. Es en esa línea que se inserta la reformulación de las funciones del Estado en una economía en crecimiento.

Como el Estado es, en esencia, una estructura de poder, el mismo se organiza, se modifica o se reorienta de acuerdo con las tendencias y determinaciones del sistema en que se inserta. En ese caso, las tendencias y determinaciones son dadas por las fuerzas productivas, por las formas de las relaciones de producción y reparto, por las tensiones entre las clases sociales a constituirse, por los rozamientos entre los sectores de producción en desarrollo, por las relaciones de negatividad entre la estructura agro-comercial exportadora y la estructura industrial en formación. Juntamente con el tipo de racionalidad que se instaura o tiende a instaurarse con el sistema, se estructura cada vez la conciencia de las necesidades presentes y de las posibilidades futuras. Los cambios rápidos sufridos por los sectores principales y secundarios de la estructura económico-social y las potencialidades de producción de capital abiertas con la instalación completa del régimen de trabajo asalariado llevan a los dirigentes ligados al capitalismo industrial a tomar conciencia de la conveniencia y necesidad de lograr una organización más racional de los recursos disponibles, en todas las esferas.

Es así que el Estado es llevado, poco a poco, a asumir papeles especiales, destinados a estimular a sectores de producción, propiciar recursos y favores a grupos empresariales, canalizar “constructivamente” las tensiones sociales, disciplinar inversiones productivas e improductivas, crear condiciones de protección a la industria nacional, etc. Esto no implica admitir que el aparato haya dejado de funcionar como instrumento de estancamiento, atraso o derroche en ciertas esferas de la economía nacional, sea favoreciendo a los sectores ligados a la economía agro-comercial exportadora, sea creando facilidades para la burguesía comercial importadora, o aún posibilitando, la penetración incontrolada de

⁶ Cf. David L. Grove, **Política Monetaria en Países Subdesarrollados**, edición del C.E.M.L.A., México, 1955, p. 43.

capitales a intereses extranjeros incongruentes con las tendencias y posibilidades dominantes en los sectores en desarrollo. No obstante, en la medida en que el Estado tiende a identificarse con el régimen capitalista de producción en formación en el país, asume las funciones racionales de un órgano que apunta a ordenar las inversiones, evitar el desperdicio de recursos y planear las actividades económicas, teniendo siempre en vista la dinamización de las fuerzas productivas de acuerdo con las relaciones de producción y reparto vigentes. En otras palabras, en la medida en que el Estado es controlado por los representantes de la burguesía industrial vinculada al mercado nacional, tiende a funcionar dinámicamente, en el sentido de la implantación de la racionalidad inherente al régimen capitalista de producción y organización de las relaciones de producción. A este respecto, los obstáculos son creados o fueron heredados debido a la presencia, en la vida económico-social y política nacional, de amplios sectores basados en formas precapitalistas o de tipo colonial o provienen de la dominación imperialista.

En suma, con las transformaciones estructurales que hicieron de la industrialización del país la tendencia dominante, los centros de decisión sobre la vida económica nacional se transfirieron, aunque de manera incompleta, al dominio de la Nación. Parte de las decisiones sobre el empleo de los factores -ampliación o diversificación de la producción, proteccionismo aduanero, etc.- pasaron a las manos de los dirigentes nacionales. Pero en un país que presenten las proporciones y la diversidad del Brasil, a lo que se une el hecho de que éste llega tardíamente a la fase de industrialización, ninguna clase o grupo social se reveló en condiciones de asumir, solo y de modo permanente, la función de formular una política de crecimiento. Las divergencias de intereses, la experiencia limitada o inmadura, la gravedad y amplitud de las tensiones sociales en las diversas esferas, los rozamientos entre los sectores tradicionales de la economía y los sectores en formación -éstas son algunas de las condiciones responsables de las fuerzas que impulsan al Estado a asumir funciones cada vez más amplias y variadas. Y son éstas, además, las condiciones responsables de las contradicciones, avances y retrocesos de la participación estatal en la economía, que la hacen presentarse algunas veces como vinculada a una clase social y otras como impulsada por intereses de otra clase. O mejor,

es la variedad de los tipos de organización de las actividades productivas, con relaciones de producción capitalistas, para capitalistas y capitalistas, con sus diversas formas de dominación, la que hace oscilar a la participación estatal en la economía por toda una gama de posibilidades, desde la que se relaciona con la industrialización vuelta hacia el mercado interno, hasta la industrialización dirigida por el imperialismo, pasando por los intereses de la burguesía agro-comercial exportadora, los de la burguesía comercial importadora, las presiones de los intereses de la clase media y del proletariado y conduciendo a realizaciones de "Welfare State".

4. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA ACCIÓN ESTATAL

En esencia, el Estado es una institución entre otras de las que penetran y componen la sociedad global. A despecho de su singularidad, expresada en su posición frente al equilibrio y la dinámica de las clases, ante el régimen de propiedad, los modos de distribución y sucesión de la riqueza, etc., no deja de ser un componente integrado y activo en el ámbito del todo social. Pero esta integración nunca es plena y ampliamente adecuada, pues continuamente se manifiestan incongruencias y tensiones inherentes a la misma naturaleza dinámica de la totalidad y de las esferas de lo social. Es necesario reconocer, por lo tanto, que en una nación cuya economía capitalista se encuentra en constitución, como es el caso de Brasil, el Estado se halla, en cuanto estructura de dominación al mismo tiempo parcial y totalizadora, en fase de crisis y reintegración. Debido a la fase de transición de la estructura económico-social y política en que está engastado, el Estado presenta necesariamente, en su estructura y en sus conexiones con la sociedad global, contradicciones e incongruencias inevitables con el sistema en formación. Por eso, al mismo tiempo que revelar caracteres de una estructura producida e identificada con la civilización agrario-comercial exportadora, exhibe tendencias en el sentido de configurarse al modo del Estado peculiar a una civilización típicamente capitalista. Por un lado, la estructura económico-social y política anterior todavía no se encuentra completamente sepultada,

puesto que algunos sectores suyos se conservan tenazmente, debido al vigor de formas de producción y reparto generadas en un área periférica del sistema capitalista mundial.

Esto implica que el Estado encuentra todavía los soportes necesarios para preservar sus caracteres patrimoniales, con una estructura impregnada de patriarcalismo conservador y cerrado a las innovaciones. Así la racionalización se deshace en cristalizaciones patológicamente burocráticas, en las que la eficacia de la administración es interferida por la mecánica de los favores personales a los miembros de “nuestro” grupo, mecánica ésta disfrazada por las expresiones de simpatía y cordialidad o de aspereza y postergaciones.

Por otro lado, la estructura económico-social y política de carácter capitalista todavía no se encuentra suficientemente constituida, como para dominar completamente la Nación. Debido al tipo de encadenamiento con los sectores arcaicos y con el sistema económico y político internacional, la estructura emergente no se afirma e impone sino lentamente, en conflictos y reintegraciones continuos. En ese caso, las manifestaciones de la racionalidad del sistema se revelan parciales, incompletas, alcanzando alto desarrollo en ciertas áreas pero presentando limitaciones en otras.

En este contexto complejo y contradictorio -específico de una fase de transición de una configuración estructural a otra- el Estado se revela también incongruente y oscilante, indicando los movimientos, las tensiones y las tendencias específicas del período tradicional en que se halla la sociedad global. Esta ubicación del problema explica, al mismo tiempo, las manifestaciones más significativas del Estado en la economía nacional, en especial a partir de 1930 -época en que se instauró plenamente la contradicción entre la estructura arcaica y la nueva, con el principio de la supremacía de esta última. Toda la política económica gubernamental, a partir de entonces, expresa con nitidez los desaciertos e incongruencias de un órgano insertado en un sistema ambiguo, en el que técnicas tradicionalistas, de organización de la producción, de mando y de comportamiento productivo se manifiestan junto con la racionalidad específica del régimen capitalista de producción.

Por estos motivos es que las actuaciones estatales a veces son productivas y otras veces estériles, o hasta contraproducentes. Es que si por una parte el Estado es contradictorio por la suma de

contradicciones que germinaron en su seno con los cambios fragmentarios que ha logrado, por otro lado ha sido llevado a actuar inadecuadamente con relación a los ambientes económico-sociales y políticos diferenciados que componen la realidad nacional. Una misma medida, formulada en la capital federal, produce efectos diferentes según sea aplicada en la economía amazónica, en la del Nordeste o en la del Centro-Sud. A veces los efectos son hasta incongruentes y contradictorios, desorientando a administradores, técnicos y políticos. Ocurre, además, que las intervenciones gubernamentales formuladas en los centros dominantes, encuentran condiciones económico-sociales y políticas diferentes, en las que aquellas medidas se insertan diferencialmente. Debido al carácter singular de cada sub-estructura alcanzada por la intervención y en el Brasil esas sub-estructuras se presentan diversificadas, debido al ritmo y a la amplitud de los cambios en curso las innovaciones siempre producen efectos diferenciados. Según el grado de integración, maduración y tenacidad de las formas de producción y organización social de la vida, el Estado obtiene éxito diverso en sus acciones. Es por estas razones que la Superintendencia del Plan de Valorización Económica de Amazonia (SPVEA), por ejemplo, encontró una reformulación social diferente de la alcanzada por la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE); del mismo modo, el Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS) se insertó de manera diferente de la Compañía Hidro-Eléctrica de San Francisco (CHESF) en el contexto para el cual fue formulado. De ahí, también, los significados asumidos por las conexiones y tensiones entre las diferentes esferas jerarquizadas del poder (federal, estadual y municipal).

Considérese, sin embargo, que el mismo Estado es, además, susceptible de grados diversos de adecuación y racionalidad en sus medidas. Así como, debido al hecho de ser él mismo parte de una totalidad en transformación, se halla impregnado de pautas y técnicas pertenecientes a universos distintos, inclusive él está sujeto a contradicciones en sus acciones. Por eso puede formular diversamente, en términos de las racionalidades inherentes a los sistemas sociales coexistentes en el territorio nacional, los temas y las soluciones. Si opera patrimonialmente en un ambiente maduro para la racionalidad capitalista, pierde sus energías y gasta su autoridad. En ese sentido, la SPVEA habría sido organizada según

objetivos y procedimientos de una racionalidad para la cual la estructura económico-social y política del Norte parecía no estar madura todavía. O por el contrario, ese órgano se presentó con un aspecto patrimonial, que facilitó y aceleró su absorción local, en los términos de las relaciones de producción dominantes y no en los de aquellas que se pretendía estimular. Y agréguese todavía el hecho de que la misma intervención estatal, vista como un fenómeno social singular y relativamente autónomo, puede organizarse de manera variable, en niveles distintos de racionalidad y alcance. Así, el órgano puede ser estructurado inadecuadamente, teniendo en cuenta las condiciones de la realidad sobre la que se actúa, los fines deseados y las expectativas sociales.

En suma, considerando el carácter transitorio de la configuración estructural del período que va de 1930 hasta nuestros días, el análisis de la actuación directa e indirecta del Estado en las actividades económicas, en general, depende de una comprensión correcta de los tres niveles mencionados: el nivel de las condiciones de la realidad sobre la cual se pretende actuar, con los grados diversos de desarrollo en el sentido capitalista; el nivel del propio Estado, teniendo en cuenta las inconsistencias y contradicciones inherentes a un aparato gubernamental en reformulación; y el nivel de la propia intervención, vista como un sistema que puede organizarse variablemente, polarizándose en el sentido de estructuras de tipo colonial, periférico, o bien en la línea de estructuras de tipo capitalista, en la que las vinculaciones con la economía internacional son colocadas sobre bases distintas.

5. ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA

Fundamentalmente, lo que torna singular al tipo de crecimiento económico que se verifica en países coloniales o colonizados latinoamericanos, africanos y asiáticos -denominados eufemísticamente “subdesarrollados” o “en desarrollo”- es el hecho de que ellos necesitan imponer o comenzar a imponer, deliberadamente, su independencia económica. Frente a las naciones imperialistas, a cuyos sistemas económicos las economías de tipo colonial se encuentran o se encontraban hasta hace poco totalmente “ligadas, éstas debieron adoptar una política económica premeditada y decidida, de modo de alcanzar y asegurar cierta autonomía en el

desarrollo de sus fuerzas productivas. Es por eso que la lucha por la industrialización, por ejemplo, necesita ser desencadenada con tenacidad, tanto en el plano externo como en el interno. Ante los intereses creados por las relaciones de intercambio desarrolladas y fijadas en la fase colonial, las naciones que quisieron ampliar y diversificar sus actividades productivas; en términos de la expansión del mercado interno, tuvieron que realizar, en múltiples esferas, un esfuerzo inmenso y persistente. En el plano de los incentivos y restricciones fiscales, cambiarios y monetarios, así como en el área de las teorías sobre la vida económica, fue preciso que estas naciones comenzasen a rever todo lo que les era ofrecido como práctica consagrada en los países denominados “desarrollados”. En las naciones “periféricas”, frente a las tensiones cada vez más acentuadas entre las fuerzas productivas y las relaciones de económica cristalizadas, se comenzó la revisión, no sistemática pero general, de algunos principios básicos de dirección de la vida económica. Debido a la probada ineficacia de los modelos explicativos formulados en los países “adelantados”, fenómeno éste ligado a las experiencias críticas de los países exportadores de productos tropicales y materia prima, los empresarios, gobernantes, técnicos, administradores y políticos, muchas veces presionados por la opinión pública, comenzaron a rever las orientaciones tradicionales y a formular directivas nuevas, comúnmente en completa discordancia con las directivas consagradas.

Es así que, entre los innumerables caracteres que singularizan al desarrollo económico brasileño, sobresale la participación del Estado. Como los grupos que componían a la burguesía nacional eran de proporciones reducidas, además de encontrarse ligados a intereses internos y externos divergentes; como las proporciones de los capitales disponibles y de la capacidad de ahorro eran limitadas; y como, además, la capacidad empresarial de los grupos dominantes no era grande, dada la inexperiencia y debido a las prácticas de mando y organización de estilo patrimonial, el Estado fue llevado a asumir funciones cada vez más amplias y variadas. Para hacer frente a las condiciones de expansión de la economía, teniendo en cuenta las tensiones profundas, manifiestas especialmente en los momentos de crisis de la economía agrario-comercial exportadora, la nación reformuló el carácter del Estado, dándole nuevos papeles y

multiplicando su participación directa a indirecta en las esferas de la economía.⁷

La política *económica* -"espontánea" u "orientada"- que se ha revelado en el desarrollo de la vida nacional, contó siempre con una participación más o menos activa del Estado. Según las tendencias dominantes en momentos determinados, o mejor, según los intereses de los diversos grupos en que se subdivide la clase dominante y según las presiones de las otras clases sociales, el Estado ha desempeñado, directa o indirectamente, un papel activo en la vida económica. Si bien muchas veces esa acción se ha revelado insuficiente, nula o hasta negativa, no hay duda de que la presencia del aparato estatal en los diversos sectores de las actividades económicas ha sido constante. Con tasas a impuestos variables, con favores y restricciones a determinadas actividades, con un proteccionismo aduanero también sinuoso, la *política fiscal* gubernamental ha sido a veces un fuerte estímulo a la expansión y diversificación de las actividades productivas mientras que en otras ocasiones ha tenido un efecto negativo sobre dichas actividades. La *política cambiaria*, por su lado, ha sido un medio eficaz de manipulación de ciertas posibilidades y tendencias de las fuerzas productivas nacionales; así, las tasas cambiarias y los controles de las ventas y disponibilidad de cambio han servido para incentivar, refrenar, reorientar o incluso anular ciertas tendencias de las actividades productivas o de comercialización. Y la *política monetaria*, a su turno, también pasó a ser, de modo cada vez más acentuado, un instrumento activo de orientación de los ahorros y las inversiones, con el control del crédito y de las emisiones, ordenando, por ejemplo, las inversiones privadas y públicas.

Por estas razones es que el crecimiento económico brasileño presenta la singularidad de estar siendo realizado con la participación activa y continua del Estado. A pesar de las fluctuaciones y hasta de las contradicciones de esa intervención, su presencia es constante en

⁷ Como se puso de manifiesto en otro lugar, el Estado Brasileño desempeño, desde la Independencia, un papel activo en la vida económica, aunque con fluctuaciones inevitables. Lo que ocurrió alrededor de 1930 fue una reformulación global de esa participación estatal, debido a las transformaciones de la estructura económico-social y política y a consecuencia de la diversificación de las actividades productivas y, también, con el desplazamiento de algunos centros de decisión del plano externo al plano interno de la Nación.

los sectores directa o indirectamente vinculados a las actividades productivas. Estamos, por lo tanto, frente a un proceso de crecimiento económico-social en el que el pasaje de la economía de tipo colonial a una estructura de tipo nacional⁸ se hace, en gran parte, bajo el liderazgo del Estado. Esto es, en el Brasil la constitución del régimen capitalista de producción se verifica con la negación del *modelo* teórico clásico, que durante mucho tiempo fue presentado como el único posible. Se afirmó siempre que la única vía de crecimiento es la recorrida en forma típica por Gran Bretaña, donde las fuerzas productivas se habrían desarrollado “autónoma” o “espontáneamente”: Dejando de lado la falacia de esa tesis⁹, el hecho es que en el Brasil se verificó el dominio progresivo de una orientación innovadora. Iniciado alrededor de 1930, este movimiento renovador, o sea de toma de conciencia y de clarificación de las condiciones concretas de la economía nacional, fue ganando paulatinamente a empresarios, técnicos, administradores y políticos, a pesar de sufrir la oposición constante de los representantes de intereses imperialistas o agrario-comerciales de tipo tradicional. Después del fin de la segunda guerra mundial, esta renovación gana nuevo aliento dentro y fuera del país. En el ámbito de América Latina, asistimos a la creación y la actividad de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuya fase creadora produjo resultados notables, tanto en lo que se refiere al descubrimiento de nuevas explicaciones para las condiciones y posibilidades del crecimiento económico social como en lo que atañe a la asistencia técnica a los países miembros.¹⁰ En la esfera interna se observa por

⁸ Sobre ese proceso de transición de la economía brasiliense, ver Caio Prado Junior, **Historia Econômica do Brasil**, 3ª ed., Editôra Brasiliense, San Pablo, 1953, cap. 26 (“La Crisis de un Sistema”), pp.291-302. Según se afirma en la p. 301 de esa obra, “la transformación que se desarrolla en la economía brasileña exige para completarse y llegar a buen término un programa político de reformas y la conciencia clara del rumbo que la misma deberá tomar”.

⁹ Sobre las contribuciones directas o disimuladas del gobierno en la fase de nacimiento del capitalismo inglés, ver, por ejemplo: Karl Marx, **El Capital**, 3 tomos, trad. De Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, esp. tomo I, caps. XII y XXIV; Paul A. Baran, **A Economía Política do Desenvolvimento Econômico**, trad. De S. Ferreira da Cunha, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1960, esp. pp. 62, 112-157 y 164. (Hay versión castellana de esta última obra: México, Fondo de Cultura Económica, 1959).

¹⁰ Sobre este asunto ver: **Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico**, edición de la CEPAL, México, 1951; Albert O. Hirschman, “Ideologies of

ejemplo la fundación de organismos y la realización de proyectos tales como los siguientes: Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial, Compañía Siderúrgica Nacional, Petróleo Brasileño S. A. (Petrobrás) Banco Nacional del Desarrollo Económico, Banco del Nordeste del Brasil, SPVEA, SUDENE, CHESF, en el plano federal, y Comisión de Planificación Económica de Bahía, Consejo Estadual de Economía y Administración de Minas Gerais, Comisión de Desarrollo Económico de Pernambuco, en el plano estadual. Todos estos organismos y proyectos expresan concretamente la reorientación en curso. Con diferentes grados de éxito, demuestran de manera cabal el carácter de la fase en que ha entrado la economía nacional.

En esta línea, esferas económicas y no económicas han sido alcanzadas, teniéndose en vista la aceleración, la corrección de distorsiones y hasta la disminución del ritmo de crecimiento. A veces el Estado se presenta directamente como *empresario*, invirtiendo en sectores definidos estructuralmente como básicos, en aquellos en los que la iniciativa privada no tiene interés o se revela incapaz. Otras veces estimula o favorece la inversión privada, manteniéndose asociado sólo en parte o incluso ausente. En otros casos actúa el sentido de estimular esferas de la vida social que poseen significado económico directo o indirecto, como ocurre con las políticas inmigratorias, de colonización y la política indígena, y también con la política educacional. No obstante, en líneas generales la participación estatal puede ser resumida en pocas palabras. Ella se concentra, en grados diferentes, en los principales factores de producción: capital, fuerza de trabajo y tierra. Organismos, proyectos y leyes son creados y ordenados para controlar, orientar y estimular los usos del capital. En ciertas ocasiones el Estado surge, en este plano, como la única entidad capaz de reunir los vastos capitales y la tecnología necesarios para realizar el proyecto. Este es el caso de Petrobrás. La mano de obra es otro elemento sobre el cual el gobierno ha sido llevado a manifestarse. En ciertos aspectos, el Servicio de Protección a los Indios (SPI) y el Instituto Nacional de Inmigración y Colonización (INIC) así como el sistema público de educación han sido utilizados en el sentido de reunir o preservar reservas de trabajadores, o perfeccionar la fuerza de trabajo, teniendo en cuenta la expansión de la tecnología y la de la división del trabajo

Economic Development in Latin America", en **Latin American Issues**, editado por Albert O. Hirschman, The Twentieth Century Fund, New York, 1961, pp. 3-42.

inherentes a las formas capitalistas de producción. En otro nivel, el Estado se ha abstenido de intervenir en la cuestión de la tierra, dejando de atender a fuerzas actuantes de la vida económica. Es que, en esta esfera, las contradicciones de los intereses y la preservación de formas tradicionales de organización del trabajo han imposibilitado la adopción de medidas esenciales a la expansión del sistema capitalista. Es por ese motivo que no concreta siquiera las reforma agraria, que interesa y es urgente para la expansión de los núcleos industriales.

6. INTERVENCIÓN ESTATAL Y DESARROLLO PLANIFICADO

En naciones que se encuentran en situación similar a la de Brasil, ese esfuerzo deliberado en el camino de la instalación definitiva de un régimen capitalista de producción, en el ámbito nacional, ha realizado avances y retrocesos de gran interés explicativo. Hay una tendencia general, sin embargo, en el sentido de imponerse una línea de desarrollo económico que favorece y fortalece la formación de una economía asociada, inserta dinámicamente en el capitalismo internacional. Debido a la imposibilidad de mantenerse el país en la condición de simple exportador de productos tropicales y materia prima a importador de productos manufacturados, el sistema económico internacional está redefiniendo la posición de la economía brasileña en el contexto mundial. A consecuencia de las graves y profundas contradicciones establecidas en el interior del sistema brasileño, ocasionadas por el agotamiento de las formas tradicionales de utilización del trabajo, se manifiestan y se acentúan tensiones entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción y reparto. Estos procesos, evidentemente, se traducen en movimientos políticos en profundidad que involucran no sólo a grupos de la burguesía, sino también al proletariado y a la clase media. Los movimientos armados del período que media entre las dos guerras mundiales expresan precisamente esas tensiones estructurales en el plano del comportamiento y de los movimientos políticos. Por estas razones, en el ámbito internacional, el Brasil fue paulatinamente redefinido, cabiéndole nuevos papeles, como por ejemplo en la producción de automóviles, papeles estos sobre los cuales la propia Nación no posee dominio completo. De acuerdo con las nuevas configuraciones asumidas por la economía internacional,

con centros de dominancia y decisión todavía exteriores, el Brasil entró definitivamente en la etapa capitalista, pero este pasaje se está produciendo según proyectos que escapan a la visión o a la autoridad de la Nación.

Esto no impide, sin embargo, que el país adquiriera un mayor dominio sobre sí mismo. Mientras que antes era totalmente sumiso a los países que ejercían las funciones de metrópoli, a partir de 1930, aproximadamente, comenzó a lograr alguna posibilidad de auto-determinación en el campo económico. Con la crisis mundial posterior a la primera guerra mundial, no sólo los países industrializados debieron abrir para sí nuevos caminos,¹¹ sino que también las naciones “periféricas” tuvieron alguna posibilidad de comenzar a reorientar su economía. Para escapar a los efectos catastróficos de las crisis típicas de economías coloniales, que penetraban como avalanchas, de afuera para adentro, estos países fueron obligados a tomar conciencia tanto de las limitaciones de la situación colonial como de las potencialidades de sus fuerzas productivas. Y es en ese proceso donde se inserta la intervención estatal cada vez más acentuada. En buena parte, las fluctuaciones de la participación directa a indirecta del gobierno en las actividades económicas están ligadas a las fluctuaciones de las vinculaciones entre los centros de dominancia y las regiones dependientes.

En medidas discretas e inconexas, inicialmente, y ambiciosas y coordinadas, posteriormente, el Estado fue siendo conducido a una participación intensa y continua. A medida que la burguesía industrial naciente comienza a tomar conciencia de las virtualidades del mercado interno, lucha por apoderarse de los órganos de mando y dirección, o bien procura llevar a estos órganos a operar también en favor de sus intereses. Ayudada por las masas proletarias y medias de los ambientes urbanos, que sentían directamente los efectos descapitalizadores de la dependencia colonial, la burguesía naciente puede realizar o utilizar movimientos políticos y armados destinados a reformular la estructura de poder hasta entonces en las manos de las burguesías agrario-comercial exportadora a

¹¹ El “New Deal” rooseveltiano, por ejemplo. Un análisis de la reorientación ocurrida en los Estados Unidos se encuentra, por ejemplo, en: Roy F. Nichols, William C. Bagley y Charles A. Beard, **Os. Estados Unidos de Ontem e de Hoje**, trad. De Carlos Lacerda y Fernando Tude de Souza, Companhia Editôra Nacional, San Pablo, 1944, esp. pp. 405-421; Paul A. Baran, **op. cit.**, esp. pp. 116-121.

importadora. En ese contexto es que la Revolución de 1930 representa un punto de inflexión, en el que la estructura de poder sufre una reordenación profunda. En esa época pasan a tener voz en el poder, al lado de los grupos que tradicionalmente lo dominaban, también la burguesía industrial incipiente y, en menor grado, el proletariado y grupos de la clase media.

Frente a la nueva situación, el Estado es llevado, poco a poco, a asumir otros papeles y redefinir los anteriores. Así las intervenciones gubernamentales se suceden, se multiplican y llegan a adquirir cierto sistema. Tras las providencias tímidas de los primeros años, el gobierno se manifiesta más activo a medidas que las experiencias se suceden. En líneas generales, el Estado pasa de las acciones aisladas y a veces de valor sólo político a intervenciones sistemáticas y de efectos económicos directos a indirectos. Es así que se mueve progresivamente hacia la planificación sectorial, regional y nacional. En esa línea de desarrollo de la política económica estatal se encuadran, por ejemplo, tanto el Plan Salte (salud, alimentos, transporte y energía) y el Programa de Metas como los Códigos de Minas y Aguas.

A medida que la economía nacional se diversifica y crece, las intervenciones tienden a asumir un carácter más global, siempre coherente con la racionalidad del sistema capitalista en formación. Esto significa que la participación estatal es definida y realizada conforme a los intereses dominantes en el proceso de industrialización, en la producción agropecuaria y en la esfera de la comercialización. Variando según las presiones y tensiones desarrolladas en esas esferas, teniéndose en vista la mayor o menor vinculación del Estado con ellas, en momentos determinados, la acción gubernamental se expresa en órganos y empresas concretos. Ha habido, sin embargo, una tendencia en el sentido de incorporarse institucionalmente las técnicas racionales de intervención, de manera de ampliar el grado de aprovechamiento de los factores de producción. Con la progresiva instalación del régimen capitalista de producción en el país, y la destrucción de las formas tradicionales de organización del trabajo productivo, el sistema formula nuevas técnicas de ordenación de los factores de producción, para acelerar el establecimiento de los requisitos y mecanismos propios del modo capitalista de producción y reparto. Según afirmó Juscelino Kubitschek de Oliveira, cuando Presidente de la República, "La

actitud del Gobierno en el campo económico no debe ser la de expectativa pasiva, sino la de intervención en apoyo de la iniciativa privada, orientándola y complementando sus esfuerzos, en el sentido de acelerar el proceso de acumulación de riquezas (...) Sin embargo, esa intervención deberá realizarse en el marco de un plan de desarrollo en el que se defina, de manera clara, el cambio de acción de la iniciativa privada y se delimite objetivamente el ámbito de actuación directa del Estado, coordinándose estos dos sectores, de manera que se eviten rozamientos, inhibiciones o excesos de inversiones que absorben simultáneamente factores de producción limitados generando presiones inflacionarias”.¹² En buena parte, esta orientación presidió la elaboración y la ejecución del Programa de Metas. Frente a las condiciones económico-sociales y políticas que se habían constituido en el país, los grupos dominantes desearon encontrar un camino compatible con la preservación del régimen de apropiación privada y libre iniciativa, manipulando para ese fin todos los elementos disponibles. Y la conciencia de esas condiciones y posibilidades se estructuró en alto grado, como lo muestra la lectura del texto antes transcrito y de las reflexiones que siguen: “Al programar o planificar el desarrollo económico de cualquier país subdesarrollado, intentando realizar el crecimiento de su economía nacional con más ímpetu y disciplina por medio del aumento y la juiciosa asignación de los fondos disponibles, el Estado podrá intervenir en una esfera de acción más o menos extensa, complementando o supliendo el papel que en las economías liberales cabe a la iniciativa y al capital privados”.¹³

Se confirma, pues, la tendencia de la economía “subdesarrollada” a escoger de manera deliberada, realizando en alto grado la racionalidad posibilitada por el contexto capitalista en formación. Dentro de los marcos ofrecidos por el orden económico social y político de tipo capitalista, el Estado fue llevado a complementar, asesorar o sustituir a la iniciativa privada, para que el sistema global se constituya, destruyéndose los restos de formas precapitalistas. Por lo tanto, vista con una perspectiva amplia, la acción gubernamental tiende a orientarse en dos sentidos fundamentales.

¹² Cf. **Programa de metas**, 3 tomos, edición del Consejo de Desarrollo, Río de Janeiro, 1958, tomo I, p. 5.

¹³ Cf. **Plano de Desenvolvimento Econômico**, 2 vols., edición del Consejo de Desarrollo, Río de Janeiro, 1957, vol. I, p. 6.

Por un lado, se organiza para reelaborar, reorientar o destruir los componentes económicos o institucionales producidos con el sistema de tipo colonial. Por otro, opera de manera de ampliar, orientar o crear condiciones económicas a institucionales de expansión de las actividades productivas específicas, del sistema en formación. En ambos casos, sin embargo, esa participación expresa las tendencias dominantes en el modo capitalista de ordenación de las relaciones de producción. Esto no implica, no obstante, que el Estado no sea llevado a veces a intervenciones u omisiones incongruentes con estas tendencias. Como la civilización agraria no fue todavía destruida, en diversas ocasiones, después de 1930, representantes de las burguesías, agrario-comercial exportadora a importadora han tomado el poder, haciéndolo abstenerse de intervenir o perjudicar al proceso de industrialización en curso. A pesar de esto, y en la medida en que los grupos identificados con el sistema capitalista en formación en el país se enseñorean del poder, el Estado asume y pone en práctica técnicas de actuación coherentes con la racionalidad del sistema capitalista. Es en este sentido que se habla de planificar o se realizan proyectos sobre la base de planificaciones cada vez más ambiciosas. Desde que los grupos económicos descubrieron que hay un gran margen de racionalidad posible reservado al régimen capitalista de producción, sin afectar su naturaleza, el Estado ha sido llevado a programas de ambición más amplia. Para “acelerar el proceso de acumulación de riquezas”, eliminando o reduciendo los desperdicios a incorporando al proceso de producción todos los elementos subutilizados o no aprovechados, el Estado fue llamado a desempeñar un papel activo y continuo, en nombre del enriquecimiento general, de la elevación del bienestar colectivo y de la liberación del país del estancamiento. Es por eso que la planificación fue elegida como una práctica y una mítica. Una práctica porque efectivamente el gobierno la realizará hasta los límites permitidos por la naturaleza del régimen. Las diferentes clases sociales, especialmente el proletariado, partes de la clase media y sectores de la burguesía, en grados variables presionan en ese sentido, creando las condiciones y los objetivos políticos que dinamizan o favorecen los programas. Una mítica porque las posibilidades reales de planificación son limitadas por la peculiaridad del régimen de producción y distribución, que se basa en la separación completa entre los productores y los propietarios de los medios de producción.

En ese sentido, la racionalidad posible a la planificación siempre encontrará un límite en la necesidad esencial de preservar la iniciativa privada, puesto que toda acción gubernamental se organizará, ante todo, “en apoyo de la iniciativa privada, orientándola y complementando sus esfuerzos”.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones desarrolladas en este estudio son deliberadamente provisionales e hipotéticas. No las presentamos sino como introducción a un tema complejo, en su aspecto concreto y teórico. Sin embargo, y como líneas directrices de estas observaciones, se destacan algunas ideas básicas, algunas de las cuales podríamos retener.

No se trata de lidiar, aquí, con el concepto abstracto de Estado Liberal. Se trata de explicar al Estado brasileño como una concreción histórica, con raíces en condiciones materiales y sociales determinadas o determinables. Por lo tanto, el Estado es concebido como algo histórico, cuyos caracteres sobresalientes son dados por la configuración de la estructura económico-social y política en que se produce y en la que se inserta dinámicamente. Así, se lo encara al mismo tiempo como un componente complejo de un sistema nacional insertado en un sistema internacional, con todas sus vinculaciones e implicaciones económico-sociales y políticas. De este modo no eliminamos el problema de las distorsiones de la realidad o de las inadecuaciones entre la superestructura y la infraestructura. Al contrario, las mismas pasan a formar parte central de estas consideraciones, permitiendo una mejor comprensión del carácter y las tendencias de las tensiones en la dinámica del sistema global. Aparte de esto, podremos enfocar con objetividad el grado y el sentido de la “autonomía” que se ha atribuido al Estado, considerado sólo como estructura política.

Particularizando, las formas y los sentidos de la acción estatal con significado económico son concebidos aquí como íntimamente relacionados con la Revolución Burguesa en curso en el Brasil. Es el carácter singular que esa revolución tuvo en este país lo que favoreció o alentó la reelaboración de la estructura de ese elemento del sistema capitalista en formación. El mismo forma parte de la revolución burguesa en proceso, siendo sensible a las presiones a

intereses de diversas clases y grupos sociales, cuyas posiciones en la estructura económico-social todavía están afirmándose.

En consecuencia, la acción estatal debe ser concebida como organizada sobre la base de posibilidades limitadas de racionalidad. Así, la racionalidad de esa participación en las esferas económicas no es sino la que posibilita la naturaleza intrínseca del régimen capitalista de producción en formación en el Brasil, con la presencia o injerencia de los sectores precapitalistas que todavía operan en la realidad nacional. Añádese, además, que la acción del Estado es un fenómeno que se explica en otros dos niveles, diferentes pero integrados. En uno de ellos, la acción gubernamental es un proceso vinculado a clases o grupos relativamente homogéneos en sus intereses económicos. Y esto explica parte de las fluctuaciones del intervencionismo. En otro nivel, esa acción es determinada por las tendencias resultantes de los equilibrios o desequilibrios de las clases sociales en formación. Por eso es que se manifiestan otras fluctuaciones, que muchas veces colocan a la participación gubernamental en otros niveles, llegando hasta a crear la ilusión de que el Estado ha adquirido autonomía e independencia frente al sistema de clases. Se cristaliza, así, la apariencia de que el Estado estaría vinculado siempre y solamente al interés general.

Finalmente, no hay duda de que la participación que el Estado brasileño ha tenido en el proceso del desarrollo económico y social plantea problemas importantes, uno de los cuales es el carácter de la democracia en este país. A medida que el gobierno interfiere, directa o indirectamente en las esferas económicas, se puede preguntar: ¿ésta siendo afectado o no el régimen de la libre iniciativa y de la propiedad privada? Es evidente que la respuesta a esta pregunta depende de la interpretación que se de a la acción estatal, así como de la comprensión que se tenga del modo en que el Estado se inserta en la totalidad histórica. En la línea en que desarrollamos nuestras reflexiones, sin embargo, podemos afirmar que el régimen de la libre iniciativa y de la propiedad privada no son afectados por el intervencionismo. Al contrario, la intervención es, básicamente, condición y resultado de esos caracteres, y opera siempre en ese sentido, en sus significados mediatos e inmediatos.

RESUMEN

El proceso de transición estructural del desarrollo brasileño de una situación agro-comercial exportadora a otra de industrialización es examinado a la luz de la intervención del estado para lograr la instauración de la racionalidad propia de un estilo de producción capitalista, frente a las fuerzas de índole feudal y patriarcal que se oponen al cambio indicado. Se examinan las diversas modalidades de la intervención estatal, en su condición de complemento, asesoramiento y sustitución de la iniciativa privada.

SUMMARY

The process of structural transition of Brazilian development from an agrarian-commercial exporting situation, to an industrializing one is examined in the light of State intervention to obtain the rational attitude inherent to a capitalist mode of production, against the feudal and patriarchal forces which oppose change as indicated. The various modes of state intervention are examined, in its condition as a supplementary, consulting and substituting agency to private enterprise.