

25 de novembro

---



## 5. MESA 3. PROJETOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

**A**LOIZIO MERCADANTE, coordenador – Bom dia a todos. Ontem tivemos um dia extremamente produtivo, emocionante em alguns momentos, retomando toda a profunda construção teórica e a grande contribuição histórica que o professor Celso Furtado deu a nosso país, em um momento tão decisivo da história. Hoje vamos buscar exatamente nessa inspiração, nessa vasta bibliografia, contribuições para discussão de um projeto nacional de desenvolvimento.

Gostaria, inicialmente, de passar a palavra ao ministro Aldo Ferrer, que é professor doutor da Universidade de Buenos Aires, diretor da cátedra de Estratégia Econômica Internacional e diretor da Energia Argentina Sociedade Anônima. Ele foi Ministro da Economia, da Província de Buenos Aires, Ministro de Obras e Serviços Públicos e da Economia e do Trabalho da Argentina. Publicou vários livros, artigos, especialmente pelo Fundo de Cultura Económica, que para tantos foi, também aqui no Brasil, uma referência importante para nossa produção intelectual. Concedo a palavra ao ministro Aldo Ferrer.

**ALDO FERRER** – Este ensayo pasa revista al comportamiento reciente de la economía argentina. La estrategia económica seguida en la década de 1990 reconoce sus orígenes en la aplicada por el gobierno de facto, instalado con el golpe de estado de marzo de 1976. Tal estrategia culminó en la crisis del 2001 y principios del 2002. Desde entonces hasta la actualidad, se observa una notable normalización y recuperación de la economía argentina. Se intenta aquí explicar como y porqué se produjo el cambio de tendencias y explorar

los problemas que se plantean, de ahora en adelante, para el despegue de un proceso de crecimiento elevado y sustentable, acorde con la amplia dotación de recursos naturales y humanos de la Argentina. El ensayo concluye con algunas reflexiones sobre el Mercosur, que es un espacio ampliado para el despliegue del desarrollo argentino y de los otros países de la región.

## LA RECUPERACIÓN RECIENTE

A fines del 2001 y principios del 2002, los ejes sobre los cuales se organiza la actividad económica estaban en una situación caótica. El sistema bancario entorpecido por el congelamiento de los depósitos, el presupuesto en déficit y fuera de control, el tipo de cambio disparado después de la salida de convertibilidad y los precios al borde la hiperinflación. La circulación monetaria incluía la existencia de 14 monedas diferentes circulando en once provincias. Desde mediados del 2001, estaba interrumpido el acceso al financiamiento internacional. La fuga de capitales, del orden de 20 mil millones de dólares en el transcurso de ese año, culminó en el *default* sobre parte principal de la deuda pública y el abandono definitivo de la convertibilidad. La actividad económica y el empleo se desplomaron y la proporción de pobres e indigentes, respecto de la población total, alcanzó niveles sin precedentes.

En el primer trimestre del 2002, observadores económicos influyentes pronosticaban el caos definitivo, la hiperinflación, la licuación irremediable de los activos financieros y, finalmente, la dolarización del sistema económico (es decir, la renuncia definitiva al ejercicio soberano de la política económica), como recurso último para restablecer el orden en una sociedad aparentemente incapaz de autogobernarse. Desde diversos ámbitos, incluso, desde esferas oficiales, se reclamaba el apoyo del FMI como tabla de salvación para resolver la crisis y restablecer el funcionamiento de la economía. El Fondo se abstuvo de intervenir a la espera del desenlace final y dejó al país librado a su propia suerte. Argentina enfrentaba, al mismo tiempo, una crisis económica terminal y el desafío de renovar las autoridades políticas, en los plazos y condiciones previstas por la Constitución Nacional.

Desde entonces hasta la actualidad, finales del 2005, es decir, un período de poco más de tres años, los acontecimientos registraron un comportamiento distinto al previsto. La democracia argentina resistió el embate de

la crisis y eligió sus autoridades en paz y dentro de la ley. El PBI creció el 30% y el producto industrial aumentó 50%, superando ambos los máximos niveles previos registrados en 1998. El desempleo bajó en 5 puntos y se crearon 2.5 millones de puestos trabajo.

Los precios, después del ajuste inicial post devaluación, registran un comportamiento estable y se recuperó el comando del presupuesto, la moneda y los pagos internacionales. Aislada del mercado financiero internacional, la economía argentina acumuló excedentes propios para recuperarse y, al mismo tiempo, pagar deuda por más de 10 mil millones de dólares.

La tasa de inversión que alcanza actualmente al 21% del PBI, frente al 12%, insuficiente para reponer las amortizaciones del *stock* de capital productivo, registrado a principios del 2002. En algunos sectores, como la industria automotriz, subsisten todavía márgenes considerables de capacidad ociosa pero en otros, como metales básicos, refinación de petróleo y electricidad, se está llegando al límite de empleo de la capacidad productiva. El hecho que en varios sectores, la producción haya crecido más que la disminución de los márgenes de capacidad ociosa, confirma que se han registrado nuevas inversiones y ampliación de capacidad productiva existente.

Sobre estas bases culminó satisfactoriamente el canje de la deuda en *default*, lo cual mejoró los indicadores de endeudamiento. La relación *stock* de la deuda pública/PBI declinó del 113% en diciembre del 2001 al 72% en la actualidad, la de intereses de la deuda/exportaciones del 38% al 9% y la de intereses/recursos tributarios del 22% al 10%. El nivel de endeudamiento sigue siendo alto pero manejable si la economía crece, como es posible. Como se registra un superavit del presupuesto y del balance de pagos y la economía se está autofinanciando con recursos propios, el *riesgo país* es un dato irrelevante en el comportamiento actual del sistema y de las expectativas de los mercados. En cualquier caso, el rendimiento al cual se transan actualmente los papeles de deuda soberana argentina, revelan un riesgo país comparable al de Brasil.

También cambió la relación con el FMI, que ha dejado de ser una cuestión de primera prioridad en la agenda económica argentina. Ninguna de las hipótesis de resolución de las negociaciones pendientes con el FMI, que excluyen condicionalidades incompatibles con la recuperación y crecimiento, es, a esta altura, determinante para la evolución de la economía argentina.

Aun cuando los principales indicadores sociales están registrando una recuperación progresiva, subsisten problemas fundamentales, tales como la alta tasa de desempleo, la pobreza y la exagerada desigualdad en la distribución del ingreso. Pero el país está recuperando el comando de su propio destino, que es una condición necesaria para erradicar los problemas sociales y elevar el empleo y la calidad de vida.

La Argentina está demostrando, a otros y a si misma, que cuenta con los recursos necesarios para ponerse de pie por sus propios medios y establecer una relación viable no subordinada con el resto del mundo.

## LAS CAUSAS DE LA RECUPERACIÓN

El comportamiento de algunas circunstancias internacionales, como el aumento de la demanda mundial de *commodities* y la baja tasa de interés internacional, contribuyeron en un sentido favorable. Sin embargo, la notable normalización y recuperación de la economía argentina, refleja, esencialmente, la convergencia de las nuevas circunstancias abiertas por la misma crisis y el manejo de las mismas por la conducción política y económica. Ambos factores permitieron recuperar la gobernabilidad de la economía.

A principios del 2002, la profundidad de la recesión había aumentado la brecha entre el producto real y el potencial al 30%. Existían entonces recursos ociosos y disponibles que permitían recuperar la producción y el empleo, en cuanto se expandiera la demanda y estableciera la gobernabilidad de la economía.

La crisis provocó también una fuerte caída de las importaciones que, frente al considerable crecimiento de las exportaciones, permitió generar un superavit del balance comercial cercano a los 50 mil millones de dólares. Esto permitió, simultáneamente, realizar pagos netos de deuda cercanos a los u\$s 13 mil millones y aumentar las reservas internacionales netas, desde menos de u\$s 9 mil millones a principios del 2002, a más de u\$s 23 mil millones en la actualidad.

A su vez, a partir del bajo nivel inicial de la recaudación tributaria, fue posible recuperarla, financiar el gasto público y generar, en 2004, un superavit primario consolidado del Estado nacional y las provincias, del orden del 6% del PBI.

Por último, el aumento de los precios internos solo en 1/3 del ajuste cambiario, mejoró la competitividad de la producción de bienes y servicios transables internacionalmente.

A partir del inicio de la gestión del actual Ministro de Economía, en abril de 2002, la política económica se inspira en un paradigma distinto al predominante hasta el estallido de la crisis. Esta orientación ha sido ratificada por el actual Presidente de la Nación. El Gobierno define a su política económica como “Plan de Normalización, Recuperación y Crecimiento”(1). Este es el segundo factor explicativo de las tendencias actuales de la economía argentina.

Un dato inédito en la historia económica argentina, radica en que la previsible plena utilización de la capacidad instalada, hacia fines de este año, coexistiría con una tasa de desempleo de la población económicamente activa (PEA), sin planes de empleo, del orden del 15%. Esto revela la magnitud de las distorsiones de la estructura productiva del país y de las fracturas del tejido social.

## LA RENTABILIDAD Y LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS

El cambio de la política económica abrió espacios de rentabilidad atractivos para la producción, la inversión y el empleo. Otros factores influyeron en el mismo sentido.

La seguridad jurídica y el régimen de contratos vigentes bajo la convertibilidad, eran insostenibles porque se fundaban en un régimen económico financiero basado en una moneda extranjera y desequilibrios macroeconómicos crecientes. Después del colapso inevitable, se han ido normalizando las relaciones jurídicas y el régimen de contratos. Esto a pesar de decisiones del Poder Judicial de sostener relaciones contractuales preconvertibilidad, a contramano de las evidencias contundentes de la realidad. Queda pendiente la resolución de temas importantes, como el régimen normativo de los servicios públicos privatizados, necesaria para garantizar el respeto de los legítimos intereses de todas las partes en juego, incluyendo, los usuarios y erradicar, definitivamente, normas incalificables (como aquella de fijar los precios de los servicios públicos en dólares e indexarlas por la inflación de los Estados Unidos). De cualquier modo, la recuperación paulatina de la seguridad jurídica y del normal cumplimiento del régimen de contratos,

mejoró la certidumbre con la cual operan los actores económicos y contribuyó, consecuentemente, a la reducción de los costos de transacción y de las primas de riesgo.

Los espacios de rentabilidad también aumentaron por el extraordinario dinamismo de la producción agropecuaria y de la cadena de valor agroindustrial, impulsado por la revolución tecnológica derivada de las nuevas prácticas agronómicas, como la siembra directa, los paquetes tecnológicos y las semillas transgénicas. La apertura de nuevos mercados, particularmente en el espacio Asia-Pacífico, y el aumento de los precios de las *commodities*, influyeron en el mismo sentido. El dinamismo de la producción agroindustrial se derramó en parte en los diversos componentes de la cadena de agregación de valor (como la producción de maquinaria agrícola) y en diversas regiones del país.

Por último, el comportamiento de los salarios reales también favoreció el aumento de la rentabilidad. En el 2002, los salarios reales promedio cayeron 24%. Tres años después, acumulan (según el INDEC) una caída promedio del 15%, con grandes disparidades entre las diversas categorías de empleo. Los salarios pagados en el sector privado formal de la economía recuperaron los niveles reales del 2001 pero los correspondientes al sector privado informal acumulan todavía una disminución cercana al 30%. En 2004, frente a un aumento del PBI por capita superior al 6%, los salarios reales promedio subieron el 3%. De este modo, los trabajadores solo han participado parcialmente en el incremento de la productividad y del ingreso en la fase de recuperación.

A medida que la economía se va acercando a la plena utilización de la capacidad productiva instalada (presumiblemente hacia fines de este año) y se normalizan plenamente las instituciones y relaciones económicas, las condiciones que determinaron los espacios de rentabilidad durante la recuperación posterior a la crisis del 2001/02, se van transformando. Los principales cambios en las condiciones de la rentabilidad entre la fase de recuperación y la actualmente abierta son los siguientes:

*El producto potencial.* Una vez que se ha cerrado la brecha entre el producto real (el efectivamente registrado) y el potencial (determinado por aquella capacidad), disminuye la rentabilidad fundada en la baja de costos por las economías de escala y la reducción de los costos fijos por unidad de producción.

*Los precios relativos.* La devaluación del tipo de cambio, hasta su estabilización posterior en su actual nivel, provocó una transformación de los precios relativos y la reapertura de espacios de rentabilidad de actividades, potencialmente eficientes y competitivas, que habían sido desmanteladas por las políticas previas de apertura comercial indiscriminada y sobrevaluación cambiaria. No son previsibles nuevos cambios importantes de los precios relativos en el mismo sentido ni convenientes en el contrario.

Uno de los hechos más sorprendentes y alentadores de la recuperación económica de los últimos tres años, ha sido la rapidez de la respuesta de la oferta a la reapertura de espacios de rentabilidad. Esto revela la existencia de emprendedores y de capacidad de iniciativa privada, en los actores del campo y la industria, que constituyen un fundamento esencial del proceso de desarrollo.

*Distribución del ingreso.* Como consecuencia del rezago de los salarios reales respecto del crecimiento de la productividad, los costos laborales medidos por unidad de producto son actualmente 40% menores que los vigentes en 2001. Esta fuente de aumento de la rentabilidad no es sostenible en el tiempo. La recuperación de los niveles de empleo y la elevación de los salarios reales transformará ese comportamiento de los costos unitarios de producción.

Concluida la fase de recuperación, se extinguen los factores de *una sola vez* que impulsaron el aumento de la rentabilidad. La misma debe asentarse ahora sobre bases permanentes fundadas en el aumento de la productividad. Es así indispensable la previsibilidad de los términos competitivos de la producción de bienes y servicios transables, uno de cuyos componentes esenciales, pero no el único, es un tipo de cambio real adecuado para toda la producción y todas las regiones.

## FINANCIAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN

En la fase de recuperación, el aumento de capital de trabajo e inversiones fijas fue mayoritariamente financiado por recursos propios de los particulares que estaban fuera del sistema, que eran y siguen siendo cuantiosos. El crédito bancario no recupero aún los niveles previos a la crisis. El *stock* de préstamos al sector privado es actualmente el 8.9% del PBI frente al 23% en

1998. El crédito bancario ha sido hasta ahora un componente marginal del financiamiento de la producción y la inversión. La consolidación de los espacios de rentabilidad y la apertura incesante de nuevas y diversificadas oportunidades de emprendimientos rentables, seguramente seguirán atrayendo la inversión de recursos de los particulares al circuito productivo y a la ampliación de la capacidad productiva.

Pero el financiamiento del desarrollo requiere instalar al sistema bancario como un intermediario esencial entre los sectores excedentarios de ahorro y los demandantes de recursos para la producción y la inversión. Es preciso ampliar la diversidad de instrumentos de ahorro y de aplicaciones de recursos (como, por ejemplo, el financiamiento de las iniciativas de alto contenido tecnológico) y reducir los *spreads* entre tasas de interés pasivas y activas.

El desarrollo del mercado de capitales y la apertura al crédito internacional de empresas privadas, que cabe esperar después de la normalización de la situación de la deuda, constituyen otras fuentes principales de recursos para el financiamiento de la producción y la inversión.

Respecto de la inversión privada directa extranjera, es preciso revisar la experiencia y no repetir los errores del pasado. Las privatizaciones y transferencia a titulares no residentes de empresas públicas y privadas, ha producido cambios radicales en la acumulación de capital y tecnología. Según una encuesta de la CEPAL, de las 500 mayores empresas, más de 300 son filiales de empresas transnacionales que contribuyen con 84% del valor agregado de las 500 (2). Consecuentemente, alrededor de 1/3 de la acumulación total de capital corresponde a filiales extranjeras y la misma incluye sectores críticos como la infraestructura y la energía.

Estos hechos influyeron negativamente en la producción local de bienes de capital, insumos complejos y servicios tecnológicos, que tendieron a ser sustituidos por importaciones desde las matrices y los países de origen. Esta tendencia fue fortalecida por la sobrevaluación cambiaria, que provocó los mismos efectos también en firmas de capital nacional. En la década de 1990, la instalación de muchas de esas filiales se realizó al amparo de regímenes especiales, en el marco de una economía de hecho dolarizada. Diversas operaciones de compra fueron financiadas con crédito, antes que en aportes de capital, generando una estructura financiera de las firmas vulnerable que las llevó al *default* cuando estalló la crisis.

La apertura indiscriminada a la entrada de inversiones extranjeras, en el contexto de políticas de desindustrialización y en el marco de regímenes especiales, con privilegios inconcebibles en los propios países de origen de la inversión, contribuyó a la baja de la tasa de inversión, a la fuga de capitales y al desequilibrio de los pagos internacionales. Se estima que los activos financieros de residentes argentinos en el exterior y las tenencias de divisas dentro del país y fuera del sistema bancario, equivalen a una proporción comparable a la deuda externa del país y al incremento del *stock* de inversiones privadas directas existentes. A su vez, el déficit de las operaciones en divisas de las filiales explica, en años recientes, 2/3 del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos (3).

Actualmente, el cambio de régimen económico, incluyendo la pesificación de los contratos y las transacciones, ha replanteado la relación con las filiales de empresas extranjeras, como se verifica en la elaboración de un nuevo marco regulatorio para los servicios públicos privatizados y las negociaciones en curso, entre el Estado y diversas empresas, sobre tarifas y otras cuestiones.

La experiencia argentina y el análisis comparado de casos nacionales, permite extraer conclusiones de validez general sobre las relaciones entre la inversión extranjera y el desarrollo. La estrategia de acumulación y cambio tecnológico de las filiales está determinada por las decisiones de sus casas matrices pero son fuertemente influenciadas por las políticas de los países en los cuales se radican. Así, en la experiencia de las economías más dinámicas de Asia, las filiales se acomodan a las directivas de las estrategias nacionales de desarrollo en cuestiones críticas como el acceso a terceros mercados y el desarrollo tecnológico. En todos los casos, esos países preservan posiciones dominantes para las empresas de capital nacional. La presencia de filiales de empresas extranjeras no perturba entonces los procesos nacionales de acumulación y cambio tecnológico y, antes bien, constituyen contribuciones importantes a dicho desarrollo. La inversión privada directa extranjera aporta así a la formación de altas tasas de inversión del orden del 30% del PBI y aún mayores.

Una vez concluída la actual fase de recuperación y el acomodamiento de los actores a las nuevas reglas del juego, la inversión privada directa extranjera puede cumplir una papel importante en el proceso de desarrollo

argentino. Para ello es preciso que reinvierta sus utilidades realizadas en el país, se integren al tejido productivo y al sistema nacional de ciencia y tecnología y movilicen sus redes internacionales para expandir y diversificar las exportaciones argentinas. Las filiales, en conjunto, deberían, por lo menos, contribuir con tantas exportaciones de manufacturas y servicios complejos como divisas demandan para sus importaciones de insumos y bienes de capital y transferencias de utilidades y servicios de deuda.

La experiencia argentina y la internacional revela la inviabilidad del desarrollo si se margina el protagonismo necesario de la iniciativa privada local y de la inversión pública. En resumen, como criterio general puede afirmarse que cuanto más alta es la tasa de ahorro y mayor la participación de actores privados y públicos nacionales en la transformación de ese ahorro en inversión productiva, más útil es la inversión extranjera en el desarrollo de un país. En sentido contrario, cuanto más baja es la tasa de ahorro y menor la participación de actores nacionales en la inversión productiva, mayor es el riesgo de que la inversión extranjera desarticule un espacio nacional, lo organice en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustre los procesos de acumulación, es decir, el desarrollo.

Esta observación tiene la pretensión de resumir las relaciones entre la inversión nacional y la extranjera con el desarrollo de un país. Esto obedece a que el desarrollo económico descansa en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporar los en el conjunto de su actividad económica y social. El desarrollo económico es un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país. El desarrollo no se importa ni está preestablecido en un manual de validez universal en todo tiempo y lugar porque los países se construyen desde adentro hacia fuera y no a la inversa.

En resumen, la globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico pero ha multiplicado la complejidad del dilema del desarrollo en el mundo global.

## LOS REQUISITOS DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad de la economía argentina impone desafíos complejos a la gestión de la demanda global, los pagos internacionales y la evolución de los precios. La rentabilidad y el empleo dependen de la acertada resolución de tales desafíos.

*La demanda global.* En la fase de recuperación, la modificación de los precios relativos, fortalecida por la influencia positiva de los acontecimientos externos, abrió espacios de rentabilidad que impulsaron la producción y el empleo. Sobre estas bases, se expandió la demanda global fundada en el consumo, la inversión y las exportaciones. La recuperación de la economía fue posible, aún cuando, el sector público redujo la demanda global en virtud del extraordinario superavit primario.

Esta situación subsistirá en el futuro. El Estado seguirá careciendo de un instrumento fundamental de expansión de la demanda global: el déficit fiscal. Dada la carga de la deuda y el objetivo razonable y necesario de reducir los niveles de deuda, el Estado nacional deberá seguir registrando, en el futuro previsible, un superavit primario del orden del 3% del PBI. Sin embargo, el gobierno conserva la posibilidad de influir la demanda global por otras vías: la elevación de la calidad del gasto y la reforma tributaria. Esta, al modificar la distribución funcional del ingreso y dadas las distintas pensiones al ahorro y al consumo de los diversos estratos sociales, influyen también en la composición del gasto y el nivel de la demanda global.

En cualquier caso, la conducción económica deberá estar atenta al comportamiento de la demanda global para asegurar horizontes previsibles de rentabilidad que son esenciales para las decisiones privadas de inversión. Al contar solo parcialmente con el instrumento fiscal, deberá descansar en otros, como la política de tipo de cambio y de crédito a la actividad económica.

No son los únicos. Las políticas activas para aumentar la participación de componentes nacionales en las cadenas de agregación de valor en los servicios públicos, la industria, la actividad agropecuaria y otros sectores, son también indispensables a la gestión de la conducción económica. El gobierno está adoptando una serie de medidas de fomento de actividades intensivas en ciencia y tecnología como el software, las nanotecnologías y la

biotecnología. Además, está aumentando la asignación de recursos para la educación y el sistema nacional de ciencia y tecnología.

Políticas activas de esta naturaleza contribuyen, al mismo tiempo, a diversificar la oferta y fortalecer la competitividad de la producción argentina y, por lo tanto, a ampliar la demanda global a través de la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones. Requisito indispensable, además, para resolver el dilema del estrangulamiento en la capacidad de pagos internacionales.

*El equilibrio externo.* Antes de la apertura, en 1976, del período de la hegemonía neoliberal, la economía argentina tenía una larga trayectoria de ciclos económicos disparados por el comportamiento de los pagos internacionales (4). Las fases de auge de la producción y el ingreso, culminaban con la insuficiencia de las exportaciones y el mayor endeudamiento para enfrentar el crecimiento de la demanda de importaciones. En tales condiciones, se imponía la contracción de la producción y el ingreso y, consecuentemente, de las importaciones, hasta restablecer el equilibrio externo y reiniciar el ciclo. El mismo era influido por los acontecimientos internacionales, como por ejemplo, los términos de intercambio pero, en última instancia, respondía a una debilidad estructural de la economía argentina derivada de una inserción en la división del trabajo asentada en la especialización en la exportación de productos primarios y en el insuficiente desarrollo industrial.

Se trataba del ciclo conocido como de *stop-and-go*, de contención y arranque. A largo plazo, este comportamiento de la economía redujo su tasa de desarrollo y el bienestar de la sociedad e indujo una inestabilidad que se reflejó en la inflación elevada y endémica, que caracterizó la evolución del país en el período.

En el período de la hegemonía neoliberal, el ciclo se desvinculó del comportamiento de la economía real y pasó a depender del movimiento de los capitales especulativos. Estos determinaban la evolución de la liquidez, del crédito y del gasto y, consecuentemente, el nivel de la actividad económica. Cuando el endeudamiento superó manifiestamente la capacidad de pagos, estalló el riesgo país y se cerró la posibilidad de reiniciar el auge con nuevo endeudamiento hasta que, finalmente, se produjo lo inevitable: el derrumbe de la convertibilidad y la insolvencia.

La etapa de la hegemonía neoliberal, iniciada con el golpe de estado de 1976 y posiblemente clausurada con la crisis del 2001/02, fue la más inestable de la historia económica del país y la única en la cual se registró una caída de largo plazo del producto por habitante y, en particular, del correspondiente a la producción manufacturera. En efecto, entre 1975 y 2002, el producto per capita total cayó en 15% y el industrial en 30%.

Las nuevas circunstancias abiertas por la crisis y el cambio de orientación de la política económica, desvincularon al país de los movimientos de capitales especulativos y de las expectativas de los mercados reflejadas en el *riesgo país*, que es, actualmente, una información secundaria para el comportamiento de la economía y la toma de decisiones. Pero esto no implica que la marcha de la economía se haya independizado de la evolución de los pagos internacionales. Estos asumen una posición crítica aun cuando la economía real recuperó autonomía frente a la especulación financiera. Existe el riesgo de volver a instalar otra vez el ciclo de *stop-and-go*, a menos que la capacidad de pagos externos, fundada en las exportaciones, proporcione las divisas necesarias para financiar el necesario crecimiento de las importaciones y, además, el superavit para pagar la deuda. Entre 2002 y 2004, el superavit del balance comercial disminuyó de 16 a 12 mil millones de dólares. Este año, 2005, las estimaciones disponibles anticipan una reducción del superavit comercial a 10 mil millones de dólares.

El fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina de bienes y servicios transables es así un requisito esencial del desarrollo, la gobernabilidad y, por lo tanto, de los espacios de rentabilidad atractivos para los recursos disponibles. Esto implica el comportamiento ya señalado de las exportaciones y, respecto del mercado interno, una nueva concepción dinámica de la sustitución de importaciones que permita mantener la elasticidad ingreso de las importaciones en el orden de 1.3. Esto implica que la tasa de crecimiento de las importaciones no supere el 30% de la tasa de crecimiento del PBI.

En una economía en rápido crecimiento y transformación, los cambios en la composición de la demanda, con un peso relativo creciente de bienes y servicios complejos, impone la transformación de la oferta interna para sostener niveles suficientes de autoabastecimiento y generar ca-

pacidad competitiva para acceder a otros mercados. La autarquía es una meta inalcanzable en una economía moderna integrada al mercado mundial, pero la transformación de su estructura en respuestas a los cambios en la tecnología y la demanda, una condición indispensable de su viabilidad y crecimiento.

Esta cuestión es uno de los mayores desafíos que enfrenta una estrategia de desarrollo nacional y, por lo tanto, la conducción de la política económica. La resolución adecuada del problema es, asimismo, un requisito esencial de la gobernabilidad y de la rentabilidad y el empleo.

*La estabilidad de los precios.* Una de las manifestaciones de la gobernabilidad de una economía es la estabilidad de largo plazo del nivel general de precios y transformaciones de los precios relativos que reflejan, principalmente, los cambios en la productividad de los diversos sectores productivos. En tales condiciones, la distribución funcional del ingreso entre los factores de la producción, capital y trabajo, tiende a ser razonablemente estable.

La estabilidad de los precios se sustenta sobre el incremento del producto y los equilibrios macroeconómicos de base. La ausencia y/o insuficiencia de estas condiciones, explican la historia de la inflación en la Argentina y lo efímero de la estabilidad alcanzada bajo el plan de convertibilidad. Contribuyen a explicar también la fuerte redistribución regresiva del ingreso, la drástica caída de la participación de los asalariados en el ingreso, en un contexto de lento crecimiento de largo plazo, con caídas bruscas del nivel de actividad, desindustrialización y aumento del desempleo.

Un hecho notable de la experiencia reciente es la estabilidad de precios alcanzada, luego de los aumentos que acompañaron la devaluación en el transcurso del 2002. Otro hecho significativo es que el aumento de precios internos absorbió solo 1/3 del ajuste del tipo de cambio. La política cambiaria asumió así uno de sus roles esenciales: determinar los precios relativos de la producción nacional de bienes transables y, por lo tanto, la competitividad internacional de la economía argentina.

El comportamiento de los precios se explica en parte por la recuperación de la gobernabilidad y, también, por la continua gravitación sobre las demandas de los asalariados de una alta tasa de desempleo. Cabe esperar que la disminución de la misma estimule los reclamos salariales en una econo-

mía que se esta recuperando y que esta generando condiciones para el aumento del empleo y las remuneraciones.

Es previsible un aumento de la puja distributiva por el ingreso, hecho normal en una economía moderna en recuperación y crecimiento. De la capacidad de arbitraje del Estado y del espíritu de negociación y compromiso de las partes dependerá que la misma no se exprese en un aumento de precios incompatible con la estabilidad y el desarrollo. En cualquier caso, en las nuevas circunstancias, el incremento de la rentabilidad dependerá principalmente de los incrementos de la productividad y no de la disminución de la participación de los asalariados en el ingreso y nuevas transferencias de ingresos producidas por la modificación de los precios relativos entre los bienes y servicios transables y los no transables.

Cuando la puja distributiva coincide con desequilibrios en el presupuesto, la moneda y el balance de pagos, existe el riesgo de salto de la tasa de inflación y, aún, de la hiperinflación. La experiencia argentina es elocuente a ese respecto. Actualmente, la gobernabilidad de la macroeconomía seguramente contribuye a evitar el desborde de las pujas distributivas y encarrilarla en un sendereo compatible con la estabilidad y el crecimiento.

La política monetaria tiene responsabilidades principales en el mantenimiento de la estabilidad pero sería un error pensar que la misma debe responde a un solo objetivo dominante: las metas de inflación (5). La inclusión de los objetivos de crecimiento y empleo son también esenciales a la gestión de la política monetaria. Los desafíos de una buena gestión de la política monetaria no son menores. En tiempos recientes, las metas de crecimiento de la base monetaria enfrentan el problema de sostener el tipo de cambio y emitir para comprar los excedentes de divisas. La experiencia revela que esta decisión no tuvo efectos inflacionarios y, en todo caso, la autoridad monetaria conserva instrumentos, como las políticas de mercado abierto, para absorber excesos de liquidez en exceso del aumento de la demanda de dinero, que amenacen la estabilidad de los precios. Otro desafío mayor se plantea con la normalización de la situación de la deuda que atrae capitales especulativos de corto plazo y que el gobierno está enfrentando con restricciones para evitar desvíos de la oferta monetaria y, sobre todo, la presión implícita a la apreciación del tipo de cambio.

La estabilidad de los precios es uno de los determinantes principales de las expectativas económicas, de la rentabilidad y, por lo tanto, de las decisiones de inversión. Sumada a la gestión de la demanda global, el equilibrio externo y la solidez fiscal, configuran las bases de la gobernabilidad de la economía y de las posibilidades de desarrollo.

## EL TIPO DE CAMBIO

El tipo de cambio es un precio central de una economía abierta porque determina la competitividad de la producción de bienes y servicios transables, en el mercado interno y en el mundial. La competitividad de la economía es un proceso *sistémico* que depende de múltiples factores, como, por ejemplo, la tecnología y las economías de escala. Sin embargo, si, respecto de una canasta de bienes y servicios representativos, la paridad del poder adquisitivo de la moneda (PPA) determina precios de la producción nacional más caros (sobreevaluación del tipo de cambio) que los internacionales, se desalentará la inversión y la producción interna y promoverá su sustitución por importaciones. El desempleo y el deterioro del tejido social es una consecuencia inevitable de ese proceso.

El equilibrio y crecimiento del sistema requiere así un tipo de cambio real (TCR) que configure una PPA suficiente en el corto, mediano y largo plazo, para incentivar la inversión, el cambio técnico y, consecuentemente, el aumento de la producción, la productividad y el empleo. Requiere, además, que el TCR sea estable y previsible para permitir el cálculo económico y las decisiones de producción e inversión.

¿Cuál es la experiencia argentina? La peor imaginable. Tanto si se mide respecto del dólar como de una canasta de monedas representativas del comercio exterior del país (6, 7), la sobreevaluación del TCR en varios períodos y su volatilidad de corto plazo, debilitó la competitividad de la producción de bienes transables (incluso en la producción primaria asentada en la extraordinaria dotación de recursos naturales del país), el balance del comercio internacional y la fuga de capitales.

Las consecuencias más graves se produjeron en los dos períodos de máxima apreciación del TCR, 1979-81 durante la vigencia de la *tablita cambiaria* y la década de 1990, bajo la convertibilidad. La sobreevaluación del

TCR en la década pasada produjo, por su prolongada permanencia, las reformas estructurales más regresivas del sistema económico. Las anteriores fueron más breves e inestables y fueron sucedidas por ajustes bruscos del tipo de cambio que configuró el escenario de variaciones extremas de la paridad, con sus también negativas consecuencias. El tipo de cambio nominal registró aumentos bruscos en las crisis de 1976, 1982 y 1989. Esto reflejó la inestabilidad política del sistema y, a su vez, actuó como disparador de los precios internos hasta el límite de la hiperinflación.

En la década pasada el TCR estuvo 50% por debajo de su nivel promedio de los últimos 50 años. Ese promedio no representa necesariamente una PPA adecuada para la competitividad de la producción de bienes transables pero revela la magnitud de la sobrevaluación del TCR en la década de 1990. En ésta, el TCR tendría que haber sido de 2 pesos por 1 dólar para mantener aquel promedio. El aumento de las exportaciones durante ese período, a pesar de la apreciación del tipo de cambio, se explica porque cerca del 70% del incremento correspondió a oleaginosas, cereales, pesca y petróleo y regímenes especiales vinculados con el Mercosur (régimen automotriz). Es decir bienes intensivos en recursos naturales en los cuales el país tiene una alta competitividad y/ o sujetos al comercio administrado. Las manufacturas de origen industrial, en cambio, soportaron la sustitución de producción nacional por importaciones y perdieron mercados internacionales, configurando el escenario de empobrecimiento del tejido productivo, alto desempleo y concentración del ingreso que caracterizó el período. La sobrevaluación del tipo de cambio impulsó, asimismo, el crecimiento explosivo de las importaciones y el déficit de los pagos internacionales que sustentó la burbuja especulativa y culminó en la insolvencia y el derrumbe del modelo.

En la actualidad, considerando la evolución del tipo de cambio nominal y de los precios internos entre principios del 2002 y del 2005, el TCR se encuentra alrededor de un 30% por encima del promedio de los últimos 50 años. Registro que, de mantenerse estable, configura una PPA compatible con la competitividad de la producción de los bienes y servicios transables.

La determinación y administración del TCR depende, en gran medida, de la decisión de la autoridad económica pero esta influida por las diferencias en los precios relativos existentes en la Argentina y en el mercado mundial.

En los países que disponen de recursos naturales abundantes, los precios relativos de los bienes de ese origen son relativamente más baratos que en otros países. Cuando esos recursos naturales son el origen principal de las exportaciones, se registran presiones a la baja de la paridad de la moneda nacional con el dólar y otras divisas. La explotación del recurso natural goza de una ventaja competitiva internacional no accesible a las actividades que emplean otros insumos. Por lo tanto, la paridad suficiente para la rentabilidad de esa actividad no alcanza para la competitividad del resto de la economía productora de bienes y servicios comercializados internacionalmente.

El problema se planteó incluso en una economía muy madura, como la de Holanda, en la cual la aparición repentina de hidrocarburos en el Mar del Norte provocó una avalancha de divisas que apreció el tipo de cambio y descolocó al resto de la producción del país. La cuestión se conoce en la literatura como la *enfermedad holandesa* y los argentinos somos pacientes crónicos de esta dolencia.

Si, en cambio, la paridad es consistente con la rentabilidad de las otras actividades, se genera una renta exagerada en el sector que exporta bienes originados en la abundancia relativa de recursos naturales. En nuestro país el dilema se agrava porque Argentina exporta el mismo tipo de bienes que consume. Por lo tanto, un tipo de cambio excesivo para la producción primaria aumenta los precios relativos de la alimentación. En otros términos, el tipo de cambio es una variable crítica de la distribución del ingreso y del salario real. Esta disparidad de los precios relativos internos con los internacionales plantea así un dilema a la administración del tipo de cambio que el mercado no puede resolver por sí solo.

Desde que se instaló en la Argentina la hegemonía neoliberal y la deuda externa impuso un desequilibrio estructural en los pagos internacionales del país, emergió una nueva presión hacia la apreciación del tipo de cambio hasta niveles incompatibles con la competitividad de gran parte de la producción de bienes transables. Por una parte, los agentes de entidades financieras internacionales tienden a captar ahorro interno y, por otra, los acreedores pretenden maximizar la transferencia al exterior de los servicios de la deuda. En ambos casos, se supone que cuanto más apreciada sea la paridad de la moneda argentina mayor será la cantidad de divisas que puede transferirse al exterior.

Se trata de un proceso circular porque, en la fase de entrada de capitales especulativos y/o inversiones privadas directas que aumentan el ingreso de divisas, el tipo de cambio tiende a apreciarse o a sostener, bajo un régimen de caja de conversión como la convertibilidad, una paridad sobrevaluada. El “enfoque monetario del balance de pagos” racionaliza y explica esta situación argumentando que el mercado se equilibra automáticamente por el balance de divisas y su efecto sobre la liquidez y el nivel de actividad económica interna. Así, en una fase de fuerte entrada de divisas a través de la cuenta de capital del balance de pagos, todo estaría bien aun cuando la apreciación cambiaría este produciendo estragos en la economía real, incluyendo el balance comercial.

En una situación como la actual, en que existe abundancia de divisas por el superávit en el balance comercial, desde la misma perspectiva se propone dejar caer el tipo de cambio hasta el nivel de equilibrio, es decir, el alcanzable por las sustitución de producción nacional por importaciones y las mayores transferencias al exterior en concepto de pago de deuda y fuga de capitales. El mejor antídoto contra semejante razonamiento es observar la experiencia de los países más exitosos de Asia, como Malasia, Corea, Taiwan y, también, China que mantienen políticas muy competitivas de la PPA de su TCR en condiciones de gran impulso exportador, excedentes del balance comercial y aumento de las reservas internacionales. Estos países han demostrado estar inmunizados contra la visión neoliberal y de allí, entre otros factores, el dinamismo de su desarrollo y creciente integración en el sistema mundial. Recuérdese, por ejemplo, la rapidez y éxito con que varios de ellos resolvieron la crisis financiera de 1997-98.

En nuestro país, quienes están más empeñados en impulsar la sobrevaluación del peso, como sucede actualmente, reflejan la *visión neoliberal* del problema. La realidad indica, sin embargo, que el costo de un TCR sobrevaluado sobre la economía real y los equilibrios macroeconómicos es tal, que termina comprometiendo la solvencia financiera y culmina, como sucedió, con la imposibilidad de cumplir los compromisos internacionales en los términos originalmente contratados.

En la actualidad, se escuchan propuestas de apreciar el peso. Las mismas se sustentan en el supuesto que una paridad elevada reduce el salario real. En efecto, cuando la sobrevaluación del tipo de cambio provocó de-

sequilibrios que estallaron en devaluaciones masivas del tipo de cambio, el salario real cayó.

Sin embargo, en esas circunstancias, la baja del salario real estuvo ligada a la caída simultánea de la producción y el empleo, a las condiciones de inestabilidad resultante y al deterioro previo de la economía real determinada por la sobrevaluación. En el mediano y largo plazo, la evolución del salario real está determinada, en primer lugar, por el nivel de empleo y éste por el tipo de cambio y su impacto sobre la competitividad de la producción nacional.

Los argumentos a favor de la apreciación del peso son insostenibles y refutados por la experiencia de países que están aplicando con éxito tipos de cambio competitivos, como los mencionados. No es cierto que, con un tipo de cambio más bajo, el mismo superavit primario del presupuesto permite comprar más dólares y pagar más deuda. En realidad, la apreciación del peso volvería a deprimir la economía y a reducir la recaudación y el superavit primario. Por eso, entre otras razones, hay que crecer para pagar la deuda. Tampoco es cierto que la emisión de pesos para aumentar las reservas generaría inflación. El aumento de la demanda de dinero absorbe parte de la expansión de la liquidez y el Banco Central, si hace falta, puede realizar operaciones de mercado abierto, colocando letras. El consiguiente déficit *cuasifiscal* por los intereses de las letras, sería compensado con creces con la recaudación generada por el crecimiento de la producción y el empleo. Por último, tampoco es verdad que si se hace un esfuerzo mayor para pagar deuda y se complace a los mercados, volverán el crédito y el crecimiento. Esta es precisamente la política que provocó la crisis y el *default*.

El problema no radica en demostrar la insolvencia de la argumentación a favor de una moneda sobrevaluada. Lo difícil es resolver el problema que el tipo de cambio efectivo no puede ser el mismo para los sectores que explotan los recursos naturales abundantes y para el resto de los sectores. Nunca hemos logrado alcanzar una solución estable y equitativa de esta cuestión.

La solución conveniente es establecer un tipo de cambio alto con un impuesto o *retención*, sobre las exportaciones derivadas de la explotación de los recursos naturales abundantes. ¿Que es más conveniente para el sector exportador de productos agropecuarios: un tipo de cambio bajo sin retenciones o alto con retenciones? La única ventaja de la primera variante puede

ser el acceso a insumos y equipos importados eventualmente más baratos. Pero tiene un costo indirecto por la contracción del mercado interno (que es más estable que el mundial), desempleo, pobreza y malestar social y, consecuentemente, mayor inseguridad. La experiencia revela también que cuando predominó la sobrevaluación del tipo de cambio, el sector agropecuario enfrentó graves dificultades, como lo revelaba su nivel de endeudamiento y la caída de los precios de los campos, indicativo de la baja rentabilidad del sector. Por el contrario, en la experiencia reciente, una paridad competitiva con retenciones coincidió con un período de excelente rentabilidad, disminución del endeudamiento, aumento de inversiones y valorización de los campos.

La variabilidad de los precios internacionales de los *commodities* y, en menor medida de los costos de producción, inciden en el corto plazo en la rentabilidad de la producción de bienes transables del sector agropecuario. De este modo, la política cambiaria que pretenda asegurar la competitividad de la producción de transables industriales y primarios, debe acomodarse a la asimilación de los *shocks* externos y de otras variables para introducir criterios de equidad sobre los cuales fundar la solidaridad y convergencia de todos los intereses en juego.

Es imprescindible una política de estado para la administración del tipo de cambio. El compromiso básico debería ser el de un tipo de cambio real, administrado por un régimen impositivo sujeto a un acuerdo que debería abarcar el conjunto de la política referida a la producción primaria, consistente con la rentabilidad de toda la producción argentina de bienes y servicios transables. Sobre todo esto posiblemente existe hoy acuerdo. Pero es preciso transformarlo en un pacto operacional entre el campo y la industria que incluye una respuesta al dilema del tipo de cambio.

No hay restricciones técnicas que lo impidan. Particularmente en la situación vigente de fuerte superavit del balance comercial, el Banco Central está en condiciones de administrar el tipo de cambio y comprar todo el excedente existente para sostener la paridad. No debería haber compromisos con el FMI que impidan sostener el tipo de cambio. En todo caso, este tema, aún con más urgencia que otros, no es negociable. Se trata, en definitiva, de una medida política dentro de la esfera de decisión del país.

## EL MERCOSUR

El espacio regional se ha convertido en un escenario privilegiado del desarrollo argentino. El Mercosur puede proyectarse al espacio sudamericano y ampliar las posibilidades de desarrollo de cada uno de nuestros países. La relación entre el desarrollo nacional y la integración regional plantea dilemas que se despliegan en tres planos principales. A saber:

*El ámbito interno.* Cuestiones críticas, como la mejora de la distribución del ingreso, la solvencia fiscal, las reformas de la educación y sistemas de salud, la consolidación de las instituciones de la democracia y el ejercicio efectivo de la ciudadanía, son desafíos intransferibles de la realidad nacional de cada país. Los mismos solo tienen respuesta, en primer lugar, dentro de la esfera decisoria interna (8).

*El espacio regional.* Abarca, entre otras, las reglas del intercambio y la división intraregional del trabajo, los proyectos de infraestructura como el anillo energético, transportes y comunicaciones, la cooperación científico-tecnológica. Aquí son esenciales las normas bajo las cuales funcionan los sistemas de integración, como el Mercosur y el grupo Andino y sus relaciones recíprocas. Se trata de crear la capacidad de los países miembros de adoptar decisiones comunitarias contundentes y eficaces para alcanzar las metas propuestas.

*La inserción del Mercosur y el espacio sudamericano en la globalización.* Esto incluye la fijación de posiciones conjuntas y solidarias ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), el FMI y cuestiones como la propiedad intelectual, el acceso al conocimiento y la tecnología y la defensa de la integridad territorial y soberanía de nuestros países. Cuanto más solidaria y consistente sea la concertación y puesta en práctica de posiciones comunes en esta esfera, más fuerte será el poder negociador individual y colectivo de nuestros países.

El éxito de la integración requiere avanzar simultáneamente en los tres planos, los cuales se refuerzan (o debilitan) recíprocamente. No es concebible, por ejemplo, la formación de un gran mercado sudamericano mientras prevalezcan las abismales desigualdades que caracterizan la distribución del ingreso y de las oportunidades en nuestras sociedades. A su vez, para formular políticas comunitarias es indispensable que las políticas nacionales tengan

un suficiente grado de autonomía, la cual puede ser trabada, por ejemplo, por un endeudamiento exagerado y consecuente dependencia de los criterios de los mercados. El éxito también reclama reglas del comercio intraregional que favorezcan el pleno desarrollo e industrialización de todos los países sudamericanos.

Lo mismo sucede en la defensa de nuestros intereses en los foros internacionales, la cual requiere visiones compartidas sobre la interpretación de la realidad y posiciones conjuntas y solidarias. Todavía, el peso relativo de América del Sur en la globalización es insuficiente para inducir la creación de un orden mundial más equitativo, pero nuestra cooperación es fundamental para modificar como nos relacionamos con el contexto externo. Es decir, no podemos cambiar el mundo pero si podemos cambiar como estamos en el mundo en beneficio de nuestros países.

El despliegue de la alianza estratégica enfrenta problemas que provienen de los tres planos que se entrecruzan, lo cual genera confusión sobre el origen de las cuestiones planteadas y las soluciones posibles. Por lo tanto, es necesario analizar y diferenciar el origen de tales problemas.

Veamos, por ejemplo, dos casos referidos a la relación Argentina-Brasil. Argentina mantuvo durante mucho tiempo una política de destrucción de su capacidad industrial que influyó en la división bilateral del trabajo, con una pérdida de espacio para las manufacturas argentinas de mayor complejidad y valor agregado. Al cambiar el rumbo de la política económica argentina, en la búsqueda de la reindustrialización, inevitablemente se generan tensiones sobre los patrones de comercio establecidos, como las observables en electrodomésticos, calzado, textiles y otros rubros.

El segundo ejemplo, se refiere a la asintonía de las políticas macroeconómicas. Argentina sostuvo, durante el periodo de la convertibilidad, un tipo de cambio fijo mientras Brasil sostenía una paridad variable. Actualmente, en el plano financiero, Argentina, como consecuencia de la insolvencia y el *default*, quedó aislada del mercado financiero internacional e impulsó un canje unilateral de la deuda, mientras Brasil mantiene una aproximación ortodoxa al problema.

Situaciones como estas, resultantes de las circunstancias y políticas de cada país, se transfieren al plano bilateral y regional y pueden generar la imagen que

la integración en si misma es difícil y aún imposible. Es, por lo tanto, aconsejable un alto grado de comprensión y tolerancia con los problemas del otro y preservar los objetivos y acciones posibles de despliegue de la alianza estratégica. Esta actitud no cabe esperarla principalmente de los actores privados, condicionados por sus intereses de corto plazo. Descansa, en primer lugar, en la visión y lucidez de los liderazgos políticos y diplomáticos.

En algunos casos, como, por ejemplo, las reservas de gas de Bolivia, la alianza estratégica influye, en mayor medida que otros, la totalidad de la situación nacional de un país y cumple una función crucial en articular la integración. Aquí es preciso un acuerdo de nuestros países para que la explotación de ese recurso impulse el desarrollo y la transformación de la economía boliviana en beneficio de su pueblo y, al mismo tiempo, fortalezca el desarrollo y autonomía energética del espacio sudamericano.

El éxito o fracaso de la alianza estratégica de Argentina y Brasil y la más amplia en el espacio sudamericano, no depende, en primer lugar, de las interferencias y obstáculos que surgen de la esfera global. Nuestro principal problema radica de fronteras para adentro de cada uno de nuestros países y del espacio regional. Este es el desafío de nuestros países y su oportunidad. (Buenos Aires, octubre 2005.)

## NOTAS

1. Ministerio de Economía y Producción. Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad. Análisis IV. Buenos Aires. Septiembre 2005.
2. B. Kosakoff, M. A. Barrientos: Encuesta de 500 grandes empresas. CEPAL-INDEC. Buenos Aires, 2002.
3. D. Chudnovsky, A. López: El caso argentino. En "El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur". Siglo XXI de Argentina Editores. Buenos Aires, 2001.
4. A. Ferrer. La economía argentina. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2004.
5. CEFID AR: Metas de inflación: implicancias para el desarrollo. Banco Nación. Buenos Aires, Junio 2004.
6. B. Hopenhayn, J. Schvarzer, H. Finkelstein: El tipo de cambio real en perspectiva histórica. Aportes para un debate. CESP. Universidad de Buenos Aires, octubre 2002.
7. Banco Central de la RA: Índice de tipo de cambio multilateral, mayo 2004.
8. En un trabajo anterior denominé la influencia de estos problemas internos sobre la integración como los *pecados capitales* del Mercosur. E, A. Ferrer y H. Jaguaribe: Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2005.

COORDENADOR – Quero saudar a intervenção concisa e esclarecedora, sobretudo esperançosa, sobre as importantes mudanças que a Argentina viveu, esse parceiro, esse país amigo. Passo agora a palavra ao Álvaro Díaz, assessor regional da CEPAL. Álvaro foi vice-Ministro da Economia no Chile no governo Lagos. É um economista com formação bastante sólida em Teoria do Desenvolvimento e sobretudo em temas de formação tecnológica. Participou de grandes acordos internacionais. Conhece profundamente o Brasil, acompanha a nossa história há muitos anos e tem uma qualidade excepcional: é casado com a Laís Abramo. De todas as excelentes recomendações do seu currículo, esta talvez seja a mais destacada.

Laís Abramo é uma socióloga, hoje diretora da OIT. Fez movimento estudantil comigo há trinta anos, contra a ditadura militar, e depois ficou dez anos ajudando o Chile. Na visita do Presidente Lula ao Chile, antes da posse ainda, quando tínhamos acabado de vencer, houve uma convocação para que ela retornasse ao Brasil e que, dessa vez, o Álvaro viesse ajudar aqui nas nossas dificuldades, que ele tão bem acompanhou dentro do governo. Então, quero agradecer essa solidariedade. Ele fez uma carta pública muito bonita sobre o que é a relação não-machista entre um homem e uma mulher, dizendo por que ele vinha do Chile, saindo do governo. Por tudo isso, ele tem o nosso reconhecimento. Com a palavra o sr. Álvaro Díaz.

ÁLVARO DIAZ – (*texto não transcrito*).

COORDENADOR – Queríamos agradecer ao Álvaro pela competente exposição, que mostra todo o esforço da concentração democrática em construir uma transição em um cenário de pós-neoliberalismo, buscando fortalecer a capacidade de regulação, de intervenção do Estado e de planejamento estratégico, para impulsionar a economia do conhecimento e das inovações tecnológicas, valorizar a participação cidadã e as novas demandas, especialmente com os avanços na universalização da política de educação, e na mudança de visão da política externa. Por tudo isso, tenho certeza de que foi uma contribuição bastante relevante para toda a nossa reflexão. Nós agora teremos mais uma experiência latino-americana, professor Arturo Guillén, coordenador da Rede Eurolatinoamericana de Estudos para o Desenvolvimento Celso Furtado. Ele também desempenha funções acadêmicas, como chefe do Departamento de Economia e professor de douto-

rado de Globalização e Estudos Internacionais; é coordenador do corpo acadêmico Globalização e Integração econômica; membro do programa institucional Integração das Américas; economista e doutor em ciências econômicas. Ocupou vários cargos no setor público e privado nas áreas financeira e energética e também é autor de vários livros, muitos artigos publicados. O professor Arturo nos fará, agora, uma exposição sobre a trajetória e a evolução da experiência mexicana, à luz de toda essa reflexão, da contribuição de Celso Furtado. Aqui transcrevemos o texto a ser lido.

ARTURO GUILLÉN – Les voy a leer un texto preparado sobre Celso Furtado.

---

*Hoy puedo decir que fui un heterodoxo. Y agregar que las heterodoxias, así como las herejías, desempeñan un importante papel en la historia de los hombres. Cuando en una sociedad se impone el consenso es porque atraviesa una etapa poco creativa. Al apartarse del consenso, el joven economista percibirá que los caminos que ya trillaron otros tienen poco valor. Notará enseguida que la imaginación es un poderoso instrumento de trabajo y que debe ser cultivada. En poco tiempo perderá la reverencia frente a lo que está establecido y compendiado. Y en la medida en que piense por cuenta propia, con independencia, conquistará la autoconfianza y perderá la perplejidad. Celso Furtado (2002)*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es presentar y analizar las ideas principales de Celso Furtado en torno a la necesidad de construir y llevar a la práctica en América Latina una estrategia alternativa de desarrollo frente al neoliberalismo, que permita a los países de la región sortear los retos que plantea la globalización. Me referiré a tres temas que ocupan un lugar central en la obra de Furtado a lo largo de su vida y que definen su propuesta alternativa: la concentración del ingreso y su impacto en la dinámica del capitalismo brasileño y latinoamericano; la tendencia al sobreendeudamiento externo; y el rol de las políticas monetaria y cambiaria en el proceso de desarrollo.

Raúl Prebisch y Celso Furtado fueron los economistas latinoamericanos más importantes del siglo XX, no sólo por la trascendencia que adqui-

rió su pensamiento al fundar una corriente teórica: el estructuralismo latinoamericano, que ocupa un lugar central en la teoría del desarrollo y que ejerció una profunda influencia en el pensamiento latinoamericano. Sus ideas permearon las estrategia económicas de los gobiernos de América Latina en el periodo de la posguerra, durante el cual los países de la región lograron el mayor desarrollo y progreso social de su historia moderna. Se puede afirmar que la teoría cepalina y la teoría de la dependencia han sido, quizás, los únicos aportes teóricos procedentes de países de la periferia que contribuyeron, a partir de enfoques propios y originales, a la comprensión de la dinámica del capitalismo como sistema mundial.

Prebisch (1948) fue el fundador del estructuralismo con su teoría del deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y manufacturados y con la introducción de las categorías de centro y periferia en el estudio del subdesarrollo, pero la contribución de Furtado en la construcción de la teoría cepalina del desarrollo y de la dependencia, fue decisiva. El propio Prebisch (1981) destaca en su última obra el papel central de Furtado en ese pensamiento. Al referirse al mismo, Prebisch señala:

Este pensamiento viene desarrollándose desde los primeros tiempos de la CEPAL. Tuve entonces la buena fortuna de encontrar hombres jóvenes con los que pude tener un diálogo para mi estimulador y fecundo (...)

Ante todo, Celso Furtado. Celso ya había iniciado fervorosamente sus tareas en la CEPAL cuando me invitó a Santiago para escribir la introducción del primer *Estudio Económico* me impresionó vivamente por el talento extraordinario que desbordaba ya en sus años juveniles. Su colaboración conmigo ha sido inapreciable. Bien sabemos lo que significa su gran tarea intelectual; nadie ha penetrado con más profundidad en la interpretación del desarrollo. Siempre original e incisivo ha dado gran prestigio a su cátedra en la Sorbona ¡Tiene el exilio sus giros inesperados!

La propuesta de proyecto alternativo al neoliberalismo de Furtado no podría comprenderse cabalmente si no le asocia con su concepto de desarrollo. Su análisis del fenómeno del subdesarrollo pronto dejó atrás los análisis de su época que veían el atraso como una etapa anterior del desarrollo (Rostow, 1960), o aquellos que confundían crecimiento con desarrollo, al centrarse exclusivamente en el proceso de acumulación y sus determinantes,

como lo hacían Harrod y Domar en sus modelos. Para él, el subdesarrollo era una condición estructural específica, resultado de la forma en que evolucionó históricamente el capitalismo como sistema mundial integrado por centros y periferias. Las características esenciales de los países subdesarrollados, aquellas que los definen como tales, eran, a su juicio, la dependencia externa y la heterogeneidad estructural, las cuales tienden a perpetuarse y a reproducirse.

La definición de Furtado de desarrollo se acerca más a la del economista francés, François Perroux (1984)<sup>1</sup> quien fue su maestro en París. Para ambos, las categorías de *crecimiento*, *desarrollo* y *progreso social* son categorías distintas, aunque interdependientes.

La acumulación y el progreso técnico son parte integrante del desarrollo desde el momento en que el crecimiento es su base material. Pero el crecimiento es solamente un prerequisite del desarrollo, no el desarrollo en sí. Para Furtado resultaba claro al estudiar la historia de Brasil (1959), que el crecimiento resultaba incapaz de promover el desarrollo en economías sujetas a una división internacional del trabajo que los condenaba a ser productores de productos primarios. En esas economías el sector exportador moderno no retenía el fruto de su progreso técnico ni lo irradiaba al resto del sistema productivo (constituido por el “sector” de subsistencia).

El desarrollo no podía ser el resultado espontáneo de la acción de las leyes de mercado, sino que era un proceso de transformación de estructuras, lo que implicaba la creación de una estructura productiva, vale decir de un sistema productivo, que asegurara un desarrollo endógeno autosustentable. Ello significaba, por un lado, la necesidad de avanzar en la industrialización y, por otro lado, conducir deliberadamente ésta desde el Estado, a través no sólo de políticas de fomento, sino mediante la elaboración y ejecución de planes de desarrollo indicativos que definieran las inversiones básicas que se requerían en cada etapa. Como observaba en su libro más conocido *Teoría y política del desarrollo económico* (Furtado, 1967: 244):

El problema capital en los países subdesarrollados es la selección de una estrategia de modificación de la estructuras.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de desarrollo en Perroux, véase del autor (2004).

O como definía más explícitamente el concepto de desarrollo en su *Dialéctica del Desarrollo* (1964: 65):

El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en la distribución del ingreso. La forma en que estas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al cual no es ajena la mayor o menor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico.

El desarrollo para Furtado no era un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir el mejoramiento económico, social y cultural de las grandes mayorías de la población. Como intelectual formado en las ideas de la Ilustración consideraba que las sociedades evolucionan hacia su progreso. El desarrollo debería significar el mejoramiento de los productores no sólo en cuanto medios de producción, sino como sujetos de la Historia. El progreso de las grandes mayorías no podría lograrse tampoco mediante el mercado, sino solamente a través de la aplicación por parte del Estado de políticas de redistribución del ingreso, de la propia organización de los productores y de la creación y modificación de las instituciones. Para él, el desarrollo era un proceso social de cambio cultural. Involucraba el cambio de las estructuras económicas pero también de los valores sociales. Según sus propias palabras (1964: 39-40):

Se puede definir el desarrollo económico como un proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas<sup>2</sup>

Es por ello que al evaluar en uno de sus últimos trabajos (2002: 31) la experiencia brasileña en la segunda mitad del siglo XX, cuando se lograron en algunos periodos altas tasas de crecimiento, señalaba sin dudas:

Hoy en día Brasil tiene una renta diez veces mayor que la que tenía cuando comencé a estudiar esos problemas, pero también tiene mayores

<sup>2</sup> Cursivas de Furtado.

desigualdades y los pobres continúan siendo igual de pobres. Cabe entonces la pregunta: ¿hubo desarrollo? No: Brasil no se desarrolló, sino que se modernizó. El desarrollo verdadero sólo se da cuando se ve beneficiada la población en su conjunto.

En suma, en la visión furtadiana el desarrollo no podía ser alcanzado automáticamente por la vía del mercado y del trasplante de técnicas y capitales provenientes de los centros, sino que era el resultado de un proyecto social que permitiera la transformación estructural del sistema productivo, mediante la preservación de la identidad cultural de los pueblos involucrados. El desarrollo era un proceso multidimensional que abarcaba la economía, la sociedad, la política y la cultura.<sup>3</sup> Resulta comprensible, entonces, que al observar Furtado cómo Brasil y América Latina se insertaban pasivamente, a partir de la década de los ochenta, en la globalización neoliberal mediante la aplicación de políticas *fundamentalistas de mercado*, insistiera en la urgencia de cambiar de rumbo y de construir un nuevo proyecto nacional de desarrollo.

## EL PAPEL DE LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN LA DINÁMICA DEL CAPITALISMO LATINOAMERICANO

Celso Furtado asignó un papel fundamental a la concentración del ingreso en el análisis del subdesarrollo latinoamericano. En su opinión, éste era un rasgo estructural que tendía a reproducirse y perpetuarse en los distintos modelos de desarrollo por lo que ha transitado la economía latinoamericana.

La persistencia de la concentración del ingreso en manos de las élites internas condiciona la existencia de patrones de consumo suntuario que no se corresponden con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; configura un sistema productivo funcional con esos patrones;<sup>4</sup> implica la desviación del excedente económico hacia fines distintos a la acu-

<sup>3</sup> Por el carácter multidimensional del proceso de desarrollo, Furtado (1964:77) consideraba que el análisis económico del mismo resultaba insuficiente. “No obstante – afirmaba – sería totalmente erróneo esperar que los economistas, con los instrumentos de análisis propios de su disciplina, pudiesen agotar este campo de investigación, en el cual se plantean aspectos importantes que deben ser abordados desde el punto de vista de la sociología y de la ciencia política”.

<sup>4</sup> “El proceso de trasplante de los modelos de consumo de las economías dominantes a los subsistemas periféricos desempeña un papel determinante en la asignación de los recursos en estos últimos” (Furtado, 1967: 221).

mulación de capital; y al limitar el crecimiento de los ingresos de los trabajadores y de las grandes mayorías, traba el crecimiento del mercado interno y genera tendencias al estancamiento de la economía.

La causa última de la concentración del ingreso es la existencia una oferta ilimitada de mano de obra en el sector de subsistencia, lo que impide el aumento de los salarios reales en el sector moderno exportador. Esta idea fue desarrollada en su estudio sobre la economía brasileña (1955)<sup>5</sup>. Allí aclaraba con gran rigor teórico, que en el caso de la economía cafetalera brasileña, que fue la actividad predominante durante el modelo primario-exportador, las mayores ganancias que conseguían los exportadores durante las fases de auge no elevaban la productividad física de las fincas, sino que se trasladaban al exterior, vía deterioro de los términos de intercambio o se dilapidaban en consumo suntuario de la oligarquía terrateniente. Por el contrario, en las fases depresivas, la baja en los ingresos de la oligarquía cafetalera provocaba el desequilibrio de la balanza de pagos conduciendo a la devaluación de la moneda brasileña. Sin embargo, esas devaluaciones protegían relativamente a los exportadores al incrementar sus ingresos en moneda nacional, mientras que trasladaban el ajuste a los consumidores deteriorando el nivel de los salarios reales de los trabajadores. Según sus propias palabras (1957: 167):

Las mejoras de productividad obtenidas dentro de la propia economía exportadora podía retenerlas el empresario, pues no se formaba ninguna presión dentro del sistema que lo obligase a transferirlas total o parcialmente a los asalariados. También señalamos que esos aumentos de productividad del sector exportador eran de naturaleza puramente económica y reflejaban modificaciones en los precios del café. Para que hubiese aumento en la productividad física, ya sea de la mano de obra o ya sea de la tierra, era necesario que el empresario perfeccionase los métodos de cultivo o intensificase la capitalización, es decir, que aplicase una mayor cantidad de capital por unidad de tierra o de mano de obra.

Al no existir ninguna presión de la mano de obra en el sentido de eleva-

<sup>5</sup> Esta idea se popularizó con la publicación del famoso artículo de Arthur Lewis (1954) sobre la oferta ilimitada de mano de obra. Pero como aclara Furtado en su autobiografía (1985: 61), desde las primeras versiones de su estudio sobre la economía brasileña ya había sido planteada esa tesis por él: “En este punto introducía la idea (cinco años después Arthur Lewis la transformó en elemento central de su modelo) de una oferta totalmente elástica de mano de obra como factor causante de la inercia de los salarios en la fase expansiva”.

ción de los salarios, el empresario no le interesaba sustituir esa mano de obra por capita, esto es, aumentar la cantidad de capital por unidad de mano de obra.

El modelo de sustitución de importaciones (MSI) no resolvió la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra ni eliminó el carácter heterogéneo del sistema productivo y de la estructura social. El excedente estructural de mano de obra sin dejar de seguir presente en el sector rural, se trasladó a las grandes ciudades. Sin embargo, la industria, a pesar de su dinamismo, no logró absorber, por diversos factores que no viene al caso discutir en este texto, a los vastos contingentes de mano de obra que residían ahora en las grandes urbes, dando lugar al surgimiento del subempleo urbano y a nuevas formas de marginación. Esta incapacidad del MSI para absorber la el excedente de fuerza de trabajo se manifestó inclusive en los países de mayor desarrollo relativo como Brasil, México o Argentina. Por eso a diferencia de Lewis quien creía que la oferta ilimitada de mano de obra del sector atrasado sería vaciada una vez detonada la acumulación de capital, Furtado consideraba que el MSI al no desembocar en la construcción de una base interna de acumulación de capital, reprodujo el subdesarrollo bajo nuevas formas, independientemente de las tasas de crecimiento alcanzadas. De allí que:

Las economías subdesarrolladas pueden conocer fases prolongadas de crecimiento de su producto global y *per cápita*, sin reducir el grado de dependencia externa y la heterogeneidad estructural, que **son sus características esenciales** (1967: 176).<sup>6</sup>

Los patrones de consumo suntuario se reprodujeron en el MSI ahora bajo la acción del las empresas trasnacionales (ETN) que trasladaron a la periferia las normas de consumo que se masificaron en los centros durante el auge de la posguerra.

La reproducción de lo que Furtado llamaba las “características esenciales del subdesarrollo” obedecía a factores no sólo de orden económico, sino también políticos. La industrialización latinoamericana, a diferencia del modelo clásico europeo, se dio sin provocar una ruptura entre la oligarquía

---

<sup>6</sup> Negrita mías.

exportadora y la burguesía industrial. La industrialización entrañó una recomposición del *bloque dominante*, más que un desplazamiento de las viejas élites.<sup>7</sup> Un proceso parecido de recomposición se ha dado ahora con el modelo neoliberal. La alianza entre la oligarquía terrateniente y la burguesía industrial limitó grandemente la viabilidad de reformas ampliamente preconizadas por los cepalinos, como la reforma agraria y una reforma fiscal redistributiva, lo que implicó la perpetuación de formas abusivas de concentración de la renta en manos de las élites internas. A pesar de que en México, Brasil y otros países se generó con el MSI un proceso de mejoramiento de los salarios reales y de cierto progreso social, el ingreso se concentró en esos países más que en otros de la región.

Con el tránsito de la sustitución “fácil” a la sustitución “difícil”, el proceso de crecimiento en América Latina perdió dinamismo, cuestión que llevó a Furtado a postular una tendencia endógena al estancamiento económico. Esta tesis fue postulada primero en *Dialéctica del Desarrollo* (1964) y más detalladamente en *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina* (1965). En este último libro sostiene que el paso a una fase más avanzada de industrialización, que implicaba la producción de bienes de consumo durables, bienes intermedios y bienes de capital, lo que obligaba al uso de técnicas intensivas en capital. En el marco de salarios reales estables por la existencia de una oferta ilimitada de fuerza de trabajo, la densificación del capital se traducía en un alza de la relación capital-producto, lo que, por definición, involucraba una baja de la tasa de ganancia. De allí que mantener la tasa de crecimiento en esas condiciones, reclamaba una tasa creciente de inversión, lo que se topaba con los límites impuestos por la capacidad para importar, es decir con los que ahora llamamos la *restricción externa*. Como dice en *Dialéctica* (1964:115):

Pero en la medida en que la realización efectiva de las inversiones dependa de las importaciones, la capacidad para importar condiciona el comportamiento real de la tasa de inversión. Si la barrera de la capacidad para importar se eleva, también deberá elevarse el esfuerzo de ahorro

<sup>7</sup> Quizás la excepción fue México, donde la revolución armada significó un desplazamiento de la oligarquía terrateniente porfirista del poder. Pero aún en este país, pronto se selló una alianza entre una nueva burguesía agraria emanada de los gobiernos revolucionarios y una ascendente burguesía industrial y financiera. Las reformas que alcanzaron su cúspide durante el gobierno de Lázaro Cárdenas fueron abandonadas al término de la Segunda Guerra Mundial.

para acompañar al aumento de los precios relativos de los bienes de capital. Surgen así condiciones que tienden a reducir la tasa de crecimiento, lo cual obstaculiza las modificaciones estructurales requeridas para la misma superación de la barrera de la capacidad para importar.

No pretendo aquí profundizar en la tesis del estancamiento ni entrar en el debate que ésta suscitó, ya que ello rebasaría los objetivos de este texto. Baste señalar, que la tesis furtadiana fue cuestionada porque parecía menospreciar las posibilidades de crecimiento de las economías latinoamericanas. En la que fue, quizás la crítica más profunda (Tavares y Serra, 1970), estos autores sostenían que Furtado subestimaba las posibilidades de acumulación de los grupos dominantes y no diferenciaba entre los intereses de estos y el interés nacional. Para estos autores, el problema principal no estaba en las dificultades para aumentar la capacidad productiva, “sino más bien con problemas relacionados con la estructura de la demanda y el financiamiento” (Tavares y Serra, 1970: 584).

Al margen de si Furtado subestimó las posibilidades de crecimiento de América Latina en esa fase de su desarrollo, lo que me interesa rescatar de la tesis de la tendencia al estancamiento (que, por otro lado, convendría retomar para el análisis de los problemas contemporáneos) son dos ideas centrales desarrolladas por él en torno a esa tendencia: una es la existencia de un proceso de causación circular que agudizaba, tanto la concentración del ingreso como la reproducción de la heterogeneidad estructural; y la otra, los límites del MSI para consolidar una base endógena de acumulación de capital. Según sus propias palabras (1965: 97):

En síntesis, todo sucede como si la existencia de un sector capitalista de carácter semifeudal, junto a un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, originase una pauta de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos, en forma de reducir la eficiencia económica de éstos, y de concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular. En el caso más general, la declinación en la eficiencia económica provoca directamente el estancamiento económico. En los casos particulares, la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleada que afluye hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que, de por sí, son capaces de hacer imposible el proceso de crecimiento.

Efectivamente, Brasil, México y otros países lograron mantener altas tasas de crecimiento económico en la década de los sesenta y aun en los setentas ya en plena crisis, lo que ponía de manifiesto que, como bien entendió Tavares, las posibilidades de acumulación de los grupos dominantes existían. En ambos casos, la fórmula básica fue la inserción de América Latina en la economía del endeudamiento internacional, gestada a partir del creación del mercado del eurodólar. Aunque el sobreendeudamiento externo, como lo advirtió Furtado anticipadamente, pronto colapsaría al MSI y nos empujaría a la vorágine del neoliberalismo.

## EL MODELO NEOLIBERAL: CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

El modelo neoliberal (MN) y la globalización reprodujeron las “características esenciales del subdesarrollo (la heterogeneidad estructural y la dependencia externa), así como las tendencias a la concentración del ingreso a las que se refería Furtado.

La puesta en marcha del MN neoliberal a partir de la crisis de la deuda externa de 1982, bajo los parámetros del Consenso de Washington – el cual pretendidamente imprimiría dinamismo a las economías latinoamericanas y permitiría mejorar las situación económica y social de las grandes mayorías –, se tradujo en resultados mediocres en materia de crecimiento económico y empleo, así como en un reforzamiento de las tendencias a la concentración del ingreso y a la exclusión social.

Aunque Furtado no investigó en extenso la globalización neoliberal y sus efectos en las economías latinoamericanas, sí reflexionó en sus últimos libros (1998 y 2002), con la profundidad que lo caracterizaba, sobre las implicaciones de estos nuevos procesos en la economía mundial. Furtado consideraba la globalización como un proceso irreversible motivado “por imperativos tecnológicos”, la cual tenía repercusiones negativas en materia de equidad social.

(...) La interconexión de los mercados y el subsecuente debilitamiento de los actuales sistemas de poder estatales que encuadran las actividades económicas, dan lugar a importantes cambios estructurales que se tra-

ducen en una creciente concentración del ingreso y en formas de exclusión social que se manifiestan en todos los países (...)

“Los desajustes causados por la exclusión social de grupos cada vez más amplios de la población tienden a convertirse en el problema más grave, tanto en las naciones ricas como en las pobres. Esos desajustes no sólo surgen de la orientación del progreso tecnológico, sino que también reflejan la incorporación indirecta al sistema productivo de la mano de obra mal remunerada de los países de industrialización tardía, en primer lugar, de los asiáticos (1998: 32 y 40).

En efecto, la inserción pasiva de América Latina en la globalización neoliberal agravó y volvió más compleja la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y de la estructura social, lo que empeoró las ya de por sí abismales disparidades de ingresos. En un trabajo reciente (Guillén, 2004) he planteado que en el caso de México – el cual, creo, puede hacerse extensivo, salvando las diferencias nacionales, a otros países latinoamericanos – el MN ha significado la constitución de un sistema productivo más desarticulado y vulnerable que el que prevaleció durante el MSI. El sector exportador, que es el eje dinámico del nuevo modelo, se encuentra separado del resto del sistema productivo, siendo incapaz de arrastrar al conjunto de la economía. La economía carente de un motor interno, de una base endógena de acumulación de capital, resulta incapaz de absorber el progreso técnico y de irradiarlo al resto del sistema.

La *heterogeneidad estructural* en vez de atenuarse, se ha reproducido en forma ampliada, haciendo más complejas las relaciones entre el sector “moderno” y el sector “atrasado”. Debido a los cambios registrados en el sistema productivo, la estructura social se ha vuelto más heterogénea y compleja, cobrando inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración hacia Estados Unidos (o Europa, como en el caso de los países andinos). En lugar de producirse la creación de empleos de “mayor calidad” con la inserción en la globalización neoliberal, ha habido una expansión sin precedente de la economía informal y una creciente “informalización” del sector formal de la economía. Además, se ha registrado un escaso dinamismo en la creación de empleos.

La debilidad del mercado de trabajo en el sector formal está vinculada con los bajos niveles de inversión y con factores diversos que traban ésta,

entre los que destacan: la baja capacidad de arrastre del sector exportador; el comportamiento de la inversión extranjera directa, donde ha predominado la compra de pasivos existentes dentro de los flujos totales, en vez de adiciones a la capacidad productiva; la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas; el peso del endeudamiento externo e interno en el gasto y la inversión públicas; así como las crisis recurrentes vinculadas a la apertura y desregulación financiera.

El escaso dinamismo del mercado de trabajo, así como la expansión de la economía informal, han sido elementos de primer orden en el aumento de la pobreza. La economía informal constituye el marco objetivo que determina el bajo nivel de los salarios reales. La acumulación de capital transcurre, sin que se genere un incremento de los salarios reales, debido a la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra. La economía informal no sólo es un refugio de quienes no encuentran un lugar en la economía formal, sino que constituye, también, el piso del valor de la fuerza de trabajo. El efecto depresor en los salarios reales de este enorme excedente de mano de obra, se mantiene. Este proceso bajista de los salarios se ve reforzado por factores institucionales, como la existencia de *topes salariales*, los menores niveles de sindicalización y organización de los trabajadores y la poca disposición de estos a luchar por mejoras en sus condiciones, debido a la inseguridad en los empleos y el temor a perderlos.

## EL SOBREENDEUDAMIENTO COMO OBSTÁCULO DEL DESARROLLO

Las contradicciones del modelo MSI en América Latina trataron de ser paliadas mediante el acceso al endeudamiento externo de fuentes privadas. Ese fue el camino elegido por México, Brasil, Argentina y por la mayoría de los países latinoamericanos para sortear las barreras que imponía la capacidad para importar y que ocasionaban el desequilibrio externo. Como afirmaba Furtado (1964: 113), cuando apenas cobraba fuerza el endeudamiento externo con los bancos transnacionales:

En la actualidad, las inversiones destinadas a sustituir importaciones se encuentran entre las de más difícil consecución. Son todas inversiones de alta densidad de capital y largo periodo de maduración. De esta manera, la capacidad para importar se transformado en un auténtico obstá-

culo para el desarrollo (...) La lucha por soslayar esa dificultad llevó al país a un endeudamiento externo creciente. Los efectos de tal endeudamiento tenían que hacerse sentir a mediano y largo plazo y obligar a una contracción mayor de la capacidad para importar, a fin de atender el servicio de una deuda voluminosa, con lo cual se generaba un proceso acumulativo circular en que las medidas tomadas para superar el obstáculo de la capacidad tendían a hacerlo mayor.<sup>8</sup>

La historia, la conocemos todos. En los setentas ya en el marco de la *gran crisis* que irrumpió unos años antes en los principales países capitalistas, el endeudamiento externo de tipo Ponzi (financiamiento meramente especulativo para refinanciar deudas anteriores) se llevó hasta el paroxismo. En los ochentas, el endurecimiento de la política monetaria estadounidense al final de la gestión de James Carter, profundizada por la administración de Ronald Reagan, bastó para que el castillo de naipes del endeudamiento externo, construido por más una década, se derrumbara. El sobreendeudamiento se hizo evidente. México se declaró insolvente en 1982 y a partir de allí cayeron, una a una, las fichas del dominó de América Latina y de toda la periferia endeudada.

La década de los ochenta no sólo fue la “década perdida”, sino que representó el fin de los proyectos nacionales de desarrollo y el tránsito hacia el neoliberalismo. Las renegociaciones pactadas con el Fondo Monetario Internacional, combinadas con la falta de acceso al refinanciamiento de la deuda externa acumulada, condujeron al estancamiento económico de los países de la región, sin que, por otro lado, las medidas contraccionistas de la demanda agregada, incorporadas en los programas de ajuste resultaran efectivas en el control de los procesos inflacionarios. La renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, sólo significó un alivio temporal e insuficiente del oneroso servicio de la deuda. Mientras tanto, el ajuste

<sup>8</sup> El endeudamiento externo de América Latina durante el periodo 1960-1980 no es un fenómeno nuevo en la historia del capitalismo latinoamericano. Durante los años veinte, antes de la irrupción de la gran depresión de los años treinta, la región se encontraba altamente endeudada y el servicio de la deuda limitaba seriamente las acciones de los gobiernos. El propio Furtado al referirse a este periodo de los veinte observa que “el servicio de la deuda externa dominaba todo el cuadro de las finanzas públicas y el comportamiento del tipo de cambio constituía el problema central de los gobiernos. En pleno decenio de los veinte, un presidente de la República, preocupado por el comportamiento cambiario, decretó la paralización de todas las obras públicas federales, convencido de que el bienestar nacional dependía más del servicio de la deuda externa que del grado de empleo de la población del país (Furtado, 1964: 106).

instrumentado por el FMI preparaba el terreno para el volcamiento de las economías hacia el exterior y para la entrada en vigor de las reformas estructurales “a lo Banco Mundial”.

Como afirma Gérard de Bernis (2000), la crisis de la deuda externa fue una de las causas más importantes que detonaron la globalización financiera que cobraría especial fuerza desde finales de los ochentas. La apertura externa de los mercados financieros era necesaria, por un lado, para hacer circular la enorme masa de recursos líquidos que generaba el creciente déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos y, por el otro lado, para reactivar a las economías endeudadas mediante la reapertura de su acceso al mercado internacional de capitales, ahora bajo la forma de obligaciones (la llamada *securitization* de los mercados internacionales de capital).

En el marco de la globalización, los mal llamados *mercados emergentes*, entre los que se encuentran los países de mayor desarrollo relativo de la región: Argentina, Brasil y México, iniciaron un nuevo ciclo de endeudamiento en los mercados privados de capital. Los gobiernos neoliberales de Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina, así como Collor de Mello y Cardoso en Brasil, abrieron unilateralmente su cuenta de capital. El capital de cartera ingresó en esos países con celeridad durante la primera mitad de los años noventa, lo que indujo una reactivación económica pasajera y poco vigorosa. La llave para captar esos recursos fue el mantenimiento de altas tasas reales de interés y de monedas sobrevaluadas. ¡Ese es el tributo que exige el capital financiero especulativo para colocarse en nuestros países y obtener una rentabilidad superior a la que obtienen en los mercados del centro! La *prima de riesgo*, dirán los neoliberales.

Poco tiempo tuvo que pasar para observar los resultados de este nuevo ciclo de endeudamiento. México en 1994-1995, Brasil en 1999 y Argentina en 2001 experimentaron con sus respectivas crisis – que tuvieron un alto costo económico y social –, los efectos nefastos que provoca la entrada sin control del capital de cartera externo. Paralelo al endeudamiento externo se generó un acentuado proceso de endeudamiento interno, asociado no solamente a la emisión gubernamental de títulos, sino también a costosos programas de rescate de bancos y de privatizaciones fracasadas.

El hecho es que en la hora presente, los países latinoamericanos confrontan altos niveles de endeudamiento externo e interno. En los círculos

financieros se acepta que el nivel de endeudamiento es alto, pero se sostiene que es manejable y que los países endeudados pueden cumplir sus compromisos de pago si mantienen políticas monetarias y fiscales sanas. Lo que no se comprende y se oculta es el impacto altamente negativo que el pago escrupuloso del servicio de la deuda y el mantenimiento de políticas monetarias y fiscales restrictivas tienen en el desarrollo económico y social de los países endeudados. Furtado era muy consciente de que el endeudamiento constituía uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico de Brasil. En su último libro (2002: 33), afirmaba al respecto:

En este momento el mayor problema de Brasil es la recesión que, en gran medida, es consecuencia de la obligación de financiar el servicio de una considerable deuda externa, por medio del envío al exterior de recursos que deberían ser invertidos en el país.

Y en un mensaje preparado pocos meses antes de su muerte, preocupado por la continuidad de la política económica neoliberal en el gobierno de Lula, Furtado (2005) señalaba sin rodeos:

Forzar a un país que todavía no ha atendido las necesidades mínimas de su población a paralizar los sectores más modernos de su economía, a congelar inversiones en sectores básicos como salud y educación, a fin de cumplir con las metas de ajuste de la balanza de pagos impuestas por beneficiarios de altas tasa de interés, es algo que escapa a cualquier raciocinio.

Se comprende que esos beneficiarios defiendan sus intereses. Lo que no se comprende es que nosotros mismos no defendamos con idéntico empeño el derecho a desarrollar al país. Si continúa prevaleciendo el punto de vista de los que defienden la recesión, que colocan los intereses de nuestros acreedores por encima de cualquier otra consideración en la formulación de la política económica, tenemos que prepararnos para un periodo prolongado de retracción económica, que conducirá al desmantelamiento de buena parte de lo que se construyó en el pasado. La experiencia nos enseñó ampliamente que si no se atacan de frente los problemas fundamentales, el esfuerzo de acumulación tiende a reproducir, agravado, el mal desarrollo. En contrapartida, si conseguimos satisfacer esa condición básica que es la reconquista del derecho a tener una política de desarrollo, habrá llegado la hora de la verdad para todos nosotros.

## EL PAPEL DE LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN EL PROCESO DE DESARROLLO

El estudio histórico de la economía brasileña de Furtado está nutrido de agudas reflexiones sobre el papel jugado por la política monetaria y cambiaria en su proceso de desarrollo. En *Formación económica del Brasil* (1959) y en *Dialéctica del Desarrollo* (1964) destaca la importancia que tuvieron la depreciación de la moneda brasileña, así como la política de subsidios del gobierno hacia sector, en el contexto de la depresión de los años treinta, en la defensa de la economía cafetalera, núcleo central del sistema productivo de ese tiempo, y en el aliento de la industrialización sustitutiva de importaciones.

La devaluación de la moneda que siguió a la depresión de los treinta amortiguó los efectos del deterioro de los términos de intercambio y del desplome de la demanda internacional de café. En efecto al decidir el gobierno brasileño de la época acompañar la devaluación con subsidios directos a los productores de café (mediante, por ejemplo, la compra de inventarios), protegió el ingreso de los exportadores en moneda nacional y mantuvo la capacidad productiva del sector. De acuerdo con Furtado (1964: 10):

En la medida en que el gobierno compraba café para formar existencias o para destruirlo, e inflaba el ingreso monetario, la moneda brasileña se depreciaba externamente, lo cual también favorecía los cafetaleros, pues el precio del café subía en la moneda local depreciada, por más que su precio internacional estuviese bajando.

Por otro lado, la devaluación alentó a la industrialización, ya que impulsó la sustitución de importaciones. Aunque la política gubernamental seguida fue “una política inspirada por los intereses del café o concedida para contentar a estos intereses”, favoreció, asimismo, a la burguesía industrial al modificar la estructura de precios relativos en favor de la producción interna y en detrimento de las importaciones (deprimidas por la baja de la capacidad de importar).

Al mantener nivel del ingreso monetario dentro del país, mientras declinaba la capacidad para importar, la política de favores al sector cafetalero resultó, en última instancia, una política de industrialización. La rápi-

da desvalorización de la moneda hacia aumentar los precios relativos de las mercancías importadas, con lo cual se creaban condiciones extremadamente favorables a la producción interna.

Existen igualmente abundantes referencias en la obra de Furtado y del pensamiento cepalino en general, sobre el rol positivo jugado por la inflación en el proceso de industrialización sustitutivo durante sus primeras etapas o sobre el efecto favorable de la estabilización de la moneda en una etapa más avanzada de la sustitución de importaciones, al estimular la demanda de bienes intermedios y de capital.

Todo esto viene a cuento por la importancia que en el contexto actual de apertura comercial y financiera, tienen la política monetaria y cambiaria, como instrumentos que favorecen los intereses del capital financiero internacional y la concentración del ingreso en unos cuantos rentistas nacionales y extranjeros. Dado que esas políticas forman parte del recetario del *Consenso de Washington* se han aplicado en forma general en América Latina. Bajo el velo de la lucha antinflacionaria, se establecen permanentemente en los países emergentes tasas de interés reales muy superiores a las del centro y tipos de cambio sobrevaluadas.

Las políticas monetarias y cambiarias actuales tienen un carácter *proclítico*. Es decir, la tasa de interés y el tipo de cambio suben durante las fases recesivas del ciclo económico, con el propósito de evitar, dentro de un mundo de finanzas globalizadas, la fuga de capitales de los países de la periferia y estimular la exportación de capitales desde los centros. En las fases de “auge” aunque bajan las tasas de interés nominales, las tasas reales se conservan en niveles altos, superiores a los prevalecientes en los países del centro. Es evidente que una situación de esta naturaleza lesiona al capital que opera en la esfera productiva y entra en contradicción con cualquier propósito de fortalecer el mercado interno.

Es por ello que considero que los elementos que se han abordado en este texto sobre el pensamiento de Furtado, constituyen aspectos centrales a considerar en la construcción de una estrategia alternativa de desarrollo frente al modelo neoliberal. Concentración del ingreso, sobreendeudamiento externo e interno, políticas monetarias, cambiarias y fiscales restrictivas, que inevitablemente desembocan todas ellas en el fortalecimiento de las tendencias al estancamiento y a la exclusión social en América Latina, son elemen-

tos inherentes al modelo neoliberal y son por tanto los obstáculos principales a remover dentro de un proyecto nacional de desarrollo.

## CONTENIDO DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA EN EL PENSAMIENTO DE FURTADO

La globalización neoliberal no ha resuelto los problemas de desarrollo de América Latina. El predominio de enfoques de política económica fundamentalistas de mercado, así como una inserción pasiva y subordinada en los esquemas de integración, se ha traducido en procesos de lento crecimiento, escasa absorción de empleo en el sector formal de la economía, desarticulación de los sistemas productivos y financieros, mayor vulnerabilidad externa, así como aumento de la pobreza y de la exclusión social. Podría argüirse en sentido contrario, como lo hacen los defensores del neoliberalismo, que Chile ha registrado resultados positivos de su inserción en la globalización, y que esos resultados son consecuencia de la aplicación de políticas económicas correctas. Se olvida, sin embargo que se trata de un país relativamente pequeño y que su modelo se ha alejado en varios aspectos de los enfoques extremos del neoliberalismo (Cypher, 2005).

La concepción del desarrollo en Furtado se alejó siempre de cualquier posibilidad de conseguirlo en el marco del *laissez faire*. Para él, el desarrollo implicaba, como vimos arriba, “una estrategia de modificación de las estructuras”, un proyecto nacional de carácter social y cultural capaz de lograr en forma planificada esa transformación, y de revertir las tendencias a la concentración del ingreso y a la exclusión social.

A finales de los años sesenta Furtado, estaba consciente de los límites del “desarrollismo”, así como de que los cambios que requería América Latina para avanzar. Los proyectos de transformación estructural reclamaban, en su opinión, transformaciones políticas de gran envergadura. En *La economía latinoamericana* (1969: 351) afirmaba:

El denominador común parece ser la conciencia de que el *laissez faire* en el marco de la dependencia lleva necesariamente al agravamiento de las disparidades sociales, y de que los trabajos de reconstrucción estructural implican un esfuerzo político mucho más arduo de lo que se había pensado anteriormente. El optimismo fácil que en la década del cincuenta

había llevado al *desarrollismo* fue sucedido por las aprensiones, las impacencias y las frustraciones del decenio siguiente.

La necesidad de un proyecto nacional de transformación social profunda se acrecentaba con la globalización neoliberal. Esta, pensaba Furtado, se seguiría imponiendo en todo el mundo pues obedecía a “imperativos tecnológicos”, lo que reducía el margen de maniobra de los estados nacionales y dejaba las decisiones estratégicas de la acumulación en manos de las empresas transnacionales. Estos cambios estructurales en la economía mundial “se traducen en una creciente concentración del ingreso y en formas de exclusión social que se manifiestan en todos los países” (1998: 32).

Los nuevos desafíos son de carácter fundamentalmente social y políticos, más que económicos. En la hora presente, según Furtado, un proyecto nacional de desarrollo tiene que cambiar su eje de la lógica de los *medios*, de la lógica de la acumulación de capital, a la lógica de los *finés*.

Se impone entonces formular una política de desarrollo basada en una clara manifestación de los fines que pretendemos alcanzar, y no con base en la lógica de los medios impuesta por el proceso de acumulación dirigido por las empresas transnacionales. La superación del *impasse* con que nos enfrentamos requiere que la política de desarrollo conduzca a una creciente homogeneización de nuestra sociedad y abra espacio para la realización de las potencialidades de nuestra cultura (2002: 47).

El paso de una estrategia de desarrollo basada en la lógica de la acumulación de capital a otra fundada en los fines y en la satisfacción de las necesidades sociales, será todo menos fácil. Por un tiempo quizás largo, coexistirán dos lógicas contradictorias: la lógica de la acumulación y de la ganancia junto y frente a la lógica del desarrollo nacional y de las necesidades sociales (Aguilar, 1999). El éxito de un proyecto nacional de desarrollo reclamará, entonces, la construcción de una democracia avanzada, de un sistema político en donde el pueblo participe activamente en las decisiones y donde aquella no se reduzca a ser un mero escenario electoral, un “casarón vacío”, como acertadamente la califica Borón, dominado por los dueños del dinero. Como afirma Furtado en su último libro (2002: 47):

(La) voluntad colectiva requiere el reencuentro de los líderes políticos con los valores permanentes de nuestra cultura. Por lo tanto, el punto de partida del proceso de reconstrucción que tenemos que enfrentar debe-

rá ser una mayor participación del pueblo en el sistema de decisiones. Sin eso, el desarrollo futuro no se alimentará de una auténtica creatividad, y contribuirá poco para la satisfacción de las ansias legítimas de la nación.

Furtado no desarrolló en extenso una estrategia alternativa al neoliberalismo ni podría haberlo hecho (ni él, ni nadie en lo individual), en la medida en esa estrategia será el resultado de una amplia lucha social y política que coloque en el poder a los grupos sociales interesados en el cambio. Sin embargo, sí apuntó un conjunto de ideas valiosas sobre las directrices de un nuevo proyecto nacional de desarrollo. Me concentraré en cuatro de ellas,<sup>9</sup> a saber:

- Retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía
- Revertir el proceso de concentración de la renta y eliminar la pobreza extrema
- Hacer descansar el financiamiento del desarrollo en el ahorro interno y reducir el peso del servicio de la deuda externa
- Aplicar políticas monetarias, cambiarias y fiscales compatibles con el proceso de desarrollo

En cuanto al primer punto, Furtado parecía estar convencido de que la estrategia exportadora unilateral seguida por el MN no podría sacar a América Latina del subdesarrollo, ya que no imprimía dinamismo al conjunto de la economía, desarticulaba los sistemas productivos y reproducía la concentración de la renta y la exclusión social. Para los países de gran dimensión geográfica y alta heterogeneidad estructural, no existe otra alternativa que el reconvertir al mercado interno en el centro dinámico del sistema productivo y en el motor de la economía:

Los sistemas económicos de grandes dimensiones territoriales y marcadas disparidades regionales y estructurales – entre los que destacan Brasil, China y la India – difícilmente sobrevivirán si pierden la cohesión que se deriva de la expansión del mercado interno. En estos casos, por más efectiva que sea, la inserción internacional es insuficiente para asegurar el dinamismo de la economía. En un mundo dominado por grades

<sup>9</sup> Se omite desarrollo sustentable.

corporaciones transnacionales, esos sistemas heterogéneos sólo sobreviven y crecen en función de una voluntad política apoyada en un proyecto con hondas raíces históricas (Furtado, 1998: 54).

Esta aguda observación de Furtado es válida, creo yo, no sólo para los países que él menciona sino para otros latinoamericanos, como sería el caso de México, Argentina y quizás varios más (Colombia, Perú, Venezuela y otros). Al situar al mercado interno en el centro de la estrategia de desarrollo, no se trata de volver atrás y de reeditar las condiciones – tarea imposible, por otro lado – que hicieron posible el MSI. Se trata, más bien, de aplicar una estrategia que combine el fomento de las exportaciones y la búsqueda de mercados externos con la sustitución de importaciones y el desarrollo del mercado interno. En última instancia, su objetivo sería crear una base endógena de acumulación de capital, capaz de estimular la creación, asimilación y difusión de los avances tecnológicos. El fomento de las exportaciones sería un objetivo subordinado de la política de desarrollo. Como advertía Furtado:

Unicamente se justificaría profundizar la inserción externa de la economía (...) si dicho esfuerzo se diese dentro del marco de una auténtica política de desarrollo económico y social, lo que no ocurre cuando el aumento de las exportaciones tiene como contrapartida la contracción del mercado interno (1998: 50-51).

Una estrategia de ese tipo no implica voltear la cara a la globalización y aislarse de la misma. En realidad América Latina siempre se ha desarrollado en el marco de una economía-mundo. El problema no es la globalización en sí misma, sino la forma en que cada país se inserta en la misma. Como afirma Ferrer (2005: 647):

El resultado desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

Una estrategia centrada en el mercado interno no puede descansar en el funcionamiento espontáneo del mercado, sino que reclama, como siempre lo pensó Furtado, una acción deliberada por parte del Estado, la aplicación de una política industrial activa y la utilización de técnicas de planeación económica, de manera de concentrar la acción en las inversiones básicas, prioritarias en cada una de las fases del proceso.

La concentración de la renta en manos de unos cuantos que es evidente en la mayoría de los países latinoamericanos, pero especialmente aguda en los más grandes: Brasil y México, debe ser revertida. Por razones económicas, para validar una estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno, pero también por razones sociales y políticas porque los riesgos de ingobernabilidad que provoca la desigualdad social, como creía Furtado (1998: 40), son reales. Una reforma agraria que redistribuya la tierra en países como Brasil que han carecido de ella a lo largo de su historia, y una reforma fiscal redistributiva, son transformaciones urgentes dentro de la agenda de transformación latinoamericana. La única manera efectiva de redistribuir el ingreso es mediante un crecimiento sustancial y perdurable de la tasa de inversión que absorba de manera paulatina pero persistente, el excedente estructural de mano de obra que pulula en las grandes ciudades, el cual es la base de los bajos salarios reales y de la consecuente concentración del ingreso.

El financiamiento del desarrollo debe descansar fundamentalmente en el ahorro interno (Bresser-Pereira, 2005). Los altos niveles de endeudamiento externo, público y privado, de América Latina implican una carga onerosa en materia de servicio de la deuda. Como se dijo arriba, el problema no es si dicho servicio puede pagarse y el principal refinanciarse en los mercados de capitales, sino el impacto de dicho servicio en los programas de inversión y en el gasto social de los gobiernos. Los superávits primarios de las finanzas públicas que en el caso de Brasil alcanza el 5%, constituyen un tributo insostenible exigido por el FMI para garantizar el pago de los intereses de la deuda externa. Furtado (1998: 34) pensaba que en el caso brasileño era necesario “encarar una renegociación completa de esa deuda”. Otros piensan, incluyendo al autor de esta nota, que la única solución duradera para los países de la periferia es la cancelación de la deuda externa. Desarrollo económico y perpetuación del endeudamiento son incompatibles (De Bernis, 2000). En ese sentido, la cancelación de la deuda externa constituye un prerequisite de una estrategia alternativa.

Puede sostenerse y con razón, que la cancelación de la deuda externa exige una correlación de fuerzas internacional favorable a la periferia, situación que no existe en las condiciones actuales. Lo que no puede hacerse es soslayar el problema como lo hacen algunos gobiernos latinoamericanos, incluyendo algunos de izquierda, y evitar la realización de una revisión a

fondo los esquemas de servicio de la deuda. La realidad es la mejor consejera; nadie podría poner en duda que Argentina abandonó la parálisis económica y la deflación, en el momento en que decidió unilateralmente suspender los pagos a sus acreedores externos privados y abandonar la camisa de fuerza asfixiante de la caja de convertibilidad.<sup>10</sup>

Igualmente urgente es modificar de raíz las políticas monetaria y cambiaria. La sobrevaluación de las monedas (de 30 o 40% en los casos mexicano y brasileño, en la actualidad, respectivamente) y las tasas de interés reales exorbitantes constituyen tributos al capital financiero especulativo injustificable en economías estancadas que requieren urgentemente retomar el camino del desarrollo. Además dichas políticas restrictivas y procíclicas son insostenibles, porque la historia de América Latina nos demuestra que las sobrevaluaciones persistentes, combinadas con altos niveles de endeudamiento externo, conducen inevitablemente a crisis del sector externo.

Particular importancia reviste recuperar soberanía monetaria. Con el MN y sus secuelas de crisis los sistemas financieros han sido entregados al capital extranjero (el caso extremo, México, donde más del 90% de la banca comercial está en manos de bancos transnacionales). Un peligro quizá mayor es la supuesta “independencia” de los bancos centrales. En algunos países de la región esta contrarreforma – la que pretendidamente daría autonomía técnica al banco central para despojarlo de cualquier “utilización indebida de los intereses políticos” y para evitar el “populismo” –, ya se ha materializado en reformas constitucionales, mientras en otros países existen iniciativas legislativas en esa dirección. Al dejar los bancos centrales de ser una instancia de los poderes ejecutivos, cesaron, de hecho, de ser parte del Estado nacional, para convertirse en prolongaciones del poder del *Consenso de Washington* (que no es otro que el poder de los centros), ejercido por intermedio de los organismos multilaterales y del Tesoro estadounidense. Es indispensable recuperar el control estatal de los bancos centrales, de manera que estos puedan cumplir con la función no solamente de alcanzar la estabilidad de precios, sino también el crecimiento económico y el empleo. Y si nos interesa la democracia, cabría la pregunta ¿Quién elige, quién vota a los

<sup>10</sup> La economía argentina creció, en términos reales, 8.8% en 2003, 9% en 2004 y 10% durante el primer semestre de 2005. La tasa de desempleo se ha reducido, así como los índices de pobreza han bajado.

gobernadores de los bancos centrales? Porque bien o mal, populistas o no, los gobiernos federales y locales tienen que pasar por la prueba de las urnas.

Dejoles aquí una bibliografía sobre el tema:

- AGUILAR MONTEVERDE, Alonso (1999). *¿Qué será de nuestra América en el Siglo XXI?* en Economía Política del Desarrollo. Tomo 2. México, 2005, Casa Juan Pablos- IIEC-UNAM. p. 366-372.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2005). *La estrategia de crecimiento con aborro externo y la economía brasileña desde principios del decenio 1990*. En Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado. Libro en preparación. p. 338-364.
- BORON, Atilio (2005). El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana. ALAI, Latin America in Movement. 28 de abril. 15 p.
- CYPHER, James (2005). *El caso del Estado chileno actual: proyectos de acumulación, proyectos de legitimación* en Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado. *Op. cit.* p. 247-274.
- DE BERNIS, Gerard (2000). *De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries*. Economies et Sociétés. Num. 9. París, ISMEA. p. 183-217.
- FERRER, Aldo (2005). *Globalización, desarrollo y densidad nacional*. En Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado. *Op. cit.* p. 645-652.
- FURTADO, Celso (2004). "Los desafíos de la nueva generación. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización". *Op. cit.* p. 21-24.
- (2002). *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Argentina, F.C.E., 2003. 121 p.
- (1998). *El capitalismo global*. México F.C.E., segunda reimpresión, 2003. 106 p.
- \_\_\_\_ (1985). *La fantasía organizada*. Colombia, Eudeba-Tercer Mundo editores. 205p.
- \_\_\_\_ (1967). *Teoría y política del desarrollo económico*. México, F.C.E., sexta edición en español, 1976. 301 p.
- \_\_\_\_ (1965). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires, EUDEBA. 135 p.
- \_\_\_\_ (1964). *Dialéctica del desarrollo*. México, F.C.E., primera edición en español, 1965. 158 p.
- \_\_\_\_ (1959). *Formación económica del Brasil*, México, F.C.E., segunda edición en español, 1974. 259 p.
- GUILLEN, Arturo (2004). *Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización*. Revista Economía UNAM Num. 1. México, UNAM, enero-marzo. p. 19-42.

- PERROUX, François (1984). *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. Barcelona, Serbal-UNESCO. 229 p.
- PREBISCH, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, F.C.E., segunda reimpressão, 1987. 344 p.
- \_\_\_\_ (1948). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. El Trimestre Económico. Vol. LXIII (1), Num. 249. México, 19 F.C.E., p. 175-246.
- ROSTOW, Walt Whitman (1960). *The Stages of Economic Growth: a Non Communist Manifesto*. Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 3ª. Edición, 1990. 272 p.
- TAVARES, María da Conceição Y SERRA, José (1970). *Más allá del estancamiento*. En Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. Vol. II. F.C.E.-CEPAL, Santiago, 1998. p. 571-588.

COORDENADOR – O professor Arturo Guillén fez um resgate das contribuições teóricas do professor Celso Furtado e comentários sobre a experiência mexicana, propondo, fundamentalmente, essa conclusão de que não se trata de aprofundar as reformas neoliberais mas de buscar um novo modelo de desenvolvimento para o México.

Estamos discutindo o Projeto Nacional de Desenvolvimento à luz do pensamento e das contribuições do professor Celso Furtado. Já tivemos três expositores, cada um focando, sobretudo, nas suas experiências nacionais Argentina, Chile e México – e, agora, vamos abrir com uma exposição do assessor chefe da assessoria especial do presidente da República, professor Marco Aurélio Garcia, que foi vereador e Secretário Municipal de Cultura, é graduado em direito e filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e fez pós-graduação na Escola de Altos Estudos de Ciências Sociais de Paris.

Ele é professor licenciado do Departamento de História da Unicamp, foi professor na Universidade do Chile, na FLACSO e nas universidades Paris VIII e Paris X. No Partido dos Trabalhadores, foi secretário de Relações Internacionais, coordenou o programa de governo do Presidente Lula em 1994 e 1998 e hoje é o vice-presidente do nosso partido. Com os senhores, este companheiro que tem dado imensa contribuição teórica ao

Brasil, à democracia e, sobretudo, à política externa e ao processo de integração latino-americana, o professor Marco Aurélio Garcia.

MARCO AURÉLIO GARCIA – Sinto-me profundamente honrado de ter sido convidado para este seminário que evoca a extraordinária contribuição de Celso Furtado não só para o pensamento brasileiro mas também de todo nosso continente. Mais honrado, ainda, de poder compartilhar esta Mesa e a platéia com personalidades tão ilustres, tão caras para mim e, creio, para todos aqueles que se dedicaram nessas últimas décadas a pensar e atuar sobre os problemas de nosso país.

As idéias de Celso Furtado estiveram presentes na América Latina e seu pensamento nos permite hoje discutir algo que parecia absolutamente fora de moda: projeto nacional de desenvolvimento. Essa expressão para muitos se transformou em palavrão; para alguns, peça arqueológica; para outros, os mais jovens, talvez algo totalmente desconhecido. A vigência do pensamento de Celso está justamente em recolocar para nós um marco de reflexão sobre essa questão central e como ela é decisiva para que possamos pensar o futuro de nossos países.

Nos anos 1930, surgiram três grandes pensadores sobre o Brasil. Antonio Candido, no prefácio do livro de Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, chama a atenção para como o pensamento de Gilberto Freyre, do próprio Sérgio Buarque de Holanda e de Caio Prado Júnior tiveram função iluminadora sobre o debate político e intelectual daquele período tão importante da nossa história, porque se seguia justamente à grande ruptura de 1929 e fizera com que o Brasil se sentisse quase que obrigado a pensar as suas raízes. Não por acaso, as obras de Freyre, Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior foram acompanhadas do ponto de vista da cultura brasileira de um conjunto de manifestações extremamente importantes, no plano literário – quando tivemos a emergência do romance regional no Brasil –, no plano das artes visuais e no próprio plano da música – bastaria lembrar a contribuição de Villa-Lobos. Foi, portanto, um momento complexo, porque parte dele vivido sob o regime autoritário, mas um momento de grande riqueza na medida em que vários movimentos sociais, correntes de pensamento se entrecrocaram na vida política do país e permitiram que o Brasil não fosse mais uma abstração longínqua e que voltássemos os olhos para nós mesmos.

Em fins dos anos 50 e nos anos 60, em um contexto, evidentemente, totalmente distinto, seja do ponto de vista nacional, seja do ponto de vista internacional, criou-se, no entanto, uma conjuntura no Brasil que nos obrigou de novo a olhar para nós mesmos. Esse contexto, eu diria, está marcado fundamentalmente pela crise, ou uma das crises, do modelo nacional desenvolvimentista, desencadeado a partir dos anos 30, e que nos convidou a pensar não só sobre os limites desse modelo mas também sobre suas implicações políticas, ideológicas etc.

É nesse quadro que Celso Furtado, um intelectual que tivera também uma experiência política importantíssima, pois participou de um momento decisivo, a Segunda Guerra Mundial, aparece efetivamente como um grande pensador do Brasil, que vai, de certa maneira, retomar aquela tradição de Freyre, Caio Prado e Buarque de Holanda, junto com outros pensadores que também se dedicaram a olhar o Brasil, escutá-lo e, em grande medida, oferecer alternativas.

Lembraria um deles que, talvez, tenha ficado muito discreto naquele momento, Raymundo Faoro. Lembraria evidentemente todos os pensadores do ISEB, dentre os quais temos aqui um dos seus grandes representantes, o professor Jaguaribe, e também o movimento que começava a desencadear-se na Universidade de São Paulo entre sociólogos e historiadores.

Curiosamente, temos, naquele período também, enorme efervescência social, quando os limites do nacional-desenvolvimentismo convidava concretamente a busca de alternativas. Não é por acaso que, neste momento, temos um renascimento do teatro brasileiro, o cinema novo, aparecendo com grande força, toda a música popular brasileira, que é redimensionada, um movimento também expressivo nas artes visuais, sendo que este não foi imediatamente sufocado pela resposta conservadora de 1964, quando os militares tomaram o poder.

É interessante observar um pouco sobre que realidade se detém o pensamento de Celso Furtado naquele momento. Falei de uma das crises do projeto nacional-desenvolvimentista e seria importante tentar pensar o que foi essa crise e que lições podemos tirar para pensar posteriormente a evolução dessa problemática. O nacional-desenvolvimentismo no Brasil tem, grosso modo, uma cronologia que vai de 1930 a 1980. Está evidentemente ligado, e seria muito complexo fazer uma reconstituição detida de sua im-

plementação, à ruptura de 1929, e corresponde a uma forte intervenção do Estado na economia brasileira.

Durante esses cinquenta anos em vigência do nacional-desenvolvimentismo, tivemos um crescimento excepcional da economia brasileira, um crescimento que se aproxima de 7% ao ano, como média, 6,7%, e que configura, em um longo período, fenômeno mais ou menos semelhante ao que admiramos hoje na China ou em outros países do mundo. Esse crescimento, no entanto, foi acompanhado, no final do seu processo, de problemas sobre os quais não podemos deixar de nos pronunciar.

Em primeiro lugar, foi um processo fortemente concentrador de renda, concentrador de poder, na medida em que mais da metade dessas cinco décadas passamos sob o regime de exceção ou de democracia mitigada. Foi um período no qual tivemos vários momentos de instabilidade macroeconômica, justamente sobre os quais – no final dos anos 50 e começo dos anos 60 – detiveram-se o pensamento e ação de Celso Furtado.

Lembremos que Celso não foi somente um intelectual, mas que participou diretamente de grandes momentos da política brasileira. Ofereceu no começo dos anos 60, durante a crise do governo Goulart, algumas alternativas que buscavam articular questões difíceis de serem combinadas, como, de um lado, garantir as reformas sociais – é o momento no qual as reformas de base aparecem como uma das respostas à crise do nacional-desenvolvimentismo –, e, de outro, que essas reformas pudessem se dar num marco de estancamento da economia brasileira, o que começava a se tornar evidente. Portanto, que elas permitissem a retomada do crescimento e, ao mesmo tempo, fossem compatíveis com um equilíbrio macroeconômico, como aparece nas polêmicas propostas que ele havia trazido quando da formulação do seu Plano Trienal.

Esses debates, de certa maneira, foram interrompidos pelo golpe de Estado de 1964. Poder-se-ia fazer toda uma série de considerações – que não me parece o caso de aprofundar, mas que vale a pena mencionar – porque o golpe parecia fortemente associado a um movimento de retrocesso ao pré-1930, como se aqueles que defendiam que o Brasil não tivessem vocação industrial, como se aqueles que tivessem vencido a batalha de idéias fossem impor um movimento regressivo a uma economia de caráter primário-exportador.

Esse movimento foi tão forte no primeiro momento que o próprio Celso sucumbiu um pouco à ilusão de que iríamos viver um processo – ele dizia – de “pastorização da economia brasileira”. Ora, em realidade, o que tivemos foi um ajuste de caráter liberal muito forte nos dois, três primeiros anos do governo e, posteriormente, uma retomada, em condições políticas e internacionais distintas do projeto nacional-desenvolvimentista que veio se manifestar, sobretudo, no marco dos anos 70, com o chamado milagre brasileiro.

No final dos anos 70 e começo dos anos 80, no entanto, assistimos aos limites desse projeto. Os limites estavam dados não só por fatores de natureza interna, mas sobretudo pelas mudanças do contexto econômico internacional que já se faziam sentir ainda que não totalmente explicitadas.

Entramos, então, em um período – os anos 80 e 90, em certa medida, também o começo do novo século –, no qual a economia brasileira perdeu seu rumo e a noção mesmo de projeto nacional deixou de ter a importância do passado. Nos anos 80, porque foram tempos de enorme disputa: o declínio do nacional-desenvolvimentismo não é imediatamente sucedido pelo ascenso do projeto neoliberal – que em outros países já tinha importância e exercia um pouco de atração sobre nossas elites. Mas sobretudo porque naquele momento tivemos uma extraordinária emergência da sociedade civil. Tivemos, pela primeira vez, talvez, uma década de grandes mobilizações da sociedade e, sobretudo, a presença maciça das classes subalternas, muito mais do que no começo dos anos 60, que impediram, em grande medida, que o modelo neoliberal fosse implantado com a rapidez que muitos desejavam e pensavam ser possível fazê-lo.

No entanto, é interessante observar que, se nos debruçarmos sobre os debates daquele momento, veremos que há uma espécie de desconstrução da grande e clássica discussão que se havia travado no Brasil nas décadas precedentes a despeito de circunstâncias históricas mais difíceis. Por quê? Porque há a relevância de duas questões que, no passado, não tiveram a importância necessária: a questão social, por um lado, e a questão democrática por outro lado, na medida em que os temas sociais, de desigualdade e concentração de renda ganham uma importância no final dos anos 70 e 80 que ainda não haviam tido no debate político brasileiro. É compreensível

que, depois de vinte anos de ditadura militar, as questões democráticas tenham passado a ocupar um lugar importante.

No entanto, naquele momento e, sobretudo, do ponto de vista das forças de esquerda – falo em forças de esquerda *lato sensu* –, houve enorme subestimação daquilo que poderíamos chamar de questão nacional. Isso nos impediu de construir uma resposta alternativa a um neoliberalismo vicejante e ascendente e que se beneficiava sobretudo de um contexto internacional desfavorável ao pensamento de esquerda, exemplificado pelas mudanças ocorridas na Europa central e, em particular, com o fim da União Soviética.

Nesse momento, ficamos enormemente desguarnecidos para esse tipo de discussão, de tal maneira que, nos anos 1990, quando efetivamente a proposta neoliberal ganhou força no Brasil, em um primeiro momento, com o atabalhado governo Collor e depois, de forma mais consistente e sistemática, no governo Fernando Henrique, a postura daqueles que podemos chamar de esquerda desenvolvimentista foi defensiva e muitas vezes nos impediu de construir uma resposta mais consistente, ainda que eu acredite que avanços importantes tenham sido feitos nessa direção.

São de grande importância discussões como a que estamos travando aqui e outras que estão sendo feitas no Brasil porque elas nos permitem, em primeiro lugar, retomar uma herança intelectual e política – aquela que nos legou Celso Furtado e tantos outros – e, em segundo lugar, porque nos permite projetar, num mundo completamente diferente do passado, os verdadeiros problemas para se ter um projeto nacional de desenvolvimento.

Este, em primeiro lugar, tem de se afirmar como uma necessidade. Lembremos que até pouco isso era considerado uma impertinência intelectual, um arcaísmo político, não só o projeto em si, mas inclusive seus elementos constituintes, como políticas industriais, agrárias. Um eminente economista dizia que a melhor política industrial era a ausência de política industrial. Imagino que o Brasil não deva ter sido original nisso. Provavelmente, em todos os países da América Latina houve energúmenos da mesma estatura que defenderam posições semelhantes.

Diante disso, essa discussão é efetivamente de relevância. Creio que devemos fazê-la com os olhos postos no passado e no futuro, entendendo que as dificuldades desse debruçar-se criticamente sobre o passado e dessa

projeção sobre o futuro configuram período de transição pelo qual estamos passando.

Examinando criticamente essa herança do período anterior e analisando os desafios que temos pela frente, parece-me que estamos diante de, pelo menos, seis grandes questões que devem ser pensadas para definirmos os elementos de projeto nacional de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, penso que, depois de 25 anos de estagnação ou crescimento medíocre da economia brasileira, estamos confrontados com o desafio de abrirmos um ciclo de crescimento acelerado e qualificado. Qualificado no sentido de que muitas intervenções aqui expressaram, isto é, que devemos assumir concretamente as mudanças tecnológicas pelas quais o mundo passou e que são fundamentais para que nossas economias tenham condições não só de competitividade internacional, mas de dar respostas aos desafios internos. Crescimento acelerado porque, depois desse período de estagnação e de crescimento medíocre, criou-se uma defasagem da estrutura do sistema produtivo, com o aprofundamento das desigualdades, e não temos condições de pensar em soluções mitigadas, mesmo que elas possam ser escalonadas em um período de uma ou duas décadas. Pode-se entender que, em um primeiro momento, por razões próprias a um período de transição, esse crescimento tenha um ritmo mais controlado, mais moderado, mas ele deve apontar fundamentalmente para um processo de aceleração.

Em segundo lugar, penso que esse crescimento deve ser distinto do que foi no passado. Isso está muito ligado a um tema que apareceu aqui em várias intervenções, sobretudo nas dos meus companheiros mexicano e argentino, que é a valorização do mercado interno. A valorização do mercado interno significa uma política de distribuição de renda que não é simplesmente função do crescimento, mas é causa do crescimento. Há que inverter aquela metáfora tão popular no Brasil, de que “o bolo primeiro precisaria crescer para distribuir depois”. Hoje temos certeza de que um novo modelo de desenvolvimento implica, como um dos fatores de crescimento do bolo, a sua distribuição prévia, se é que essa inversão me é permitida fazer.

Em terceiro lugar, necessitaremos – olhando para o passado –, que esse crescimento não seja episódico, de curta duração e que não seja posteriormente comprometido por desequilíbrios de natureza macroeconômica.

mica, como foi em vários momentos do período nacional-desenvolvimentista. Portanto a estabilidade fiscal, o equilíbrio macroeconômico, sem dívida nenhuma, são elementos importantes, e não acredito que devamos deixar essa bandeira para a direita conservadora; devemos reivindicá-la ainda que saibamos que é extremamente complexo administrar esses três primeiros fatores.

O quarto elemento, sobre o qual se poderia dizer muito também, é a necessidade da redução da vulnerabilidade externa da economia. Isso não significa que vamos ingressar na tentação, na sedução autárquica, mas que nós, em um mundo globalizado, onde os componentes de interdependência são muito fortes, devemos ter presente a necessidade de sermos mais donos da nossa capacidade de decisão.

O quinto elemento, que me parece essencial e que também contrasta com nossos anteriores projetos nacionais de desenvolvimento é que toda essa mudança na economia deve se dar em um marco não só de preservação, mas de expansão e de aprofundamento da democracia. Isso significa enfrentarmos algumas questões que, a meu juízo, são de fundamental importância para o nosso país. Nós temos, pelo menos, duas grandes agendas democráticas a cumprir, além daquelas dos direitos humanos, do aprofundamento da cidadania. Eu diria que as duas grandes agendas são, em primeiro lugar, reformas institucionais que ainda não foram feitas. Nós muitas vezes acreditamos que o simples fato de termos saído de um regime ditatorial em 1985 significou a conquista da democracia institucional, o que não é verdade. Os recentes acontecimentos do país nos mostram, por exemplo, no âmbito da reforma política institucional quanto há que ser percorrido. As questões atinentes à reforma do Estado também são de enorme importância, mas eu diria que há um outro aspecto da agenda democrática, que é justamente da expansão e constituição de um espaço público no país. Nós lutamos e aprendemos muitas vezes com grande dificuldade o que significava um estado de direito. Muitas vezes, a esquerda tinha um certo desprezo pela noção de estado de direito, porque considerava que era uma noção da democracia burguesa. Aprendemos que não era assim, que um estado de direito é importante, mas nós queremos também um estado de direitos, porque o estado de direito aprisionado na concepção liberal clássica é um estado paralisado, é um estado no qual as instituições não podem ser altera-

das pelo acionar da sociedade e pelas manifestações da representação da sociedade no próprio aparelho de Estado.

Eu diria que esse tema democrático é um tema de enorme importância. Evidentemente, ele introduz uma complexidade muito maior na gestão da economia, mas ele é um elemento imprescindível.

Finalmente – talvez essa tenha sido uma descoberta mais recente, mas que me parece de grande importância – não podemos mais pensar em um projeto nacional de desenvolvimento sem pensar no nosso entorno continental. Isso é, o Projeto Nacional de Desenvolvimento é um projeto que tem que dar um espaço extraordinário para a integração nacional. Aí eu diria que, na conjuntura em que estamos vivendo, esse tema ganha uma importância muito grande. Pois a integração, entre outras coisas, ganhou complexidade, uma sofisticação muito maior. Até bem pouco tempo, a integração para nós parecia quase que resumir-se ao projeto do Mercosul. O projeto do Mercosul é um projeto de grande importância, que a despeito das suas vicissitudes tem avançado. Ele esteve centrado, durante longo tempo, na questão comercial, mas, por centrar-se exclusivamente na questão comercial, ele não dá conta das novas questões que estão colocadas na ordem do dia. Nós precisamos de mais do que uma integração comercial, precisamos ter uma integração de natureza econômica mais profunda, que nos permita articular cadeias produtivas, que nos permita criar um ambiente de respeito das assimetrias das economias, não podemos querer reproduzir na América do Sul aquilo que criticamos que outros querem fazer conosco em escala global. Temos que pensar em uma integração de natureza social, construir instituições políticas, que permitam o debate e a regulação desses processos de integração econômica e uma compatibilidade maior de políticas culturais e de políticas científico-tecnológicas.

Diante dessa complexa realidade e das dificuldades que temos de estruturar uma política comercial comum na região – pensemos que nessa região temos quatro sistemas comerciais distintos: o Mercosul, a Comunidade Andina, os países do Caribe e o Chile – é difícil imaginar que, em um espaço curto, teríamos a possibilidade de homogeneizar esses quatro regimes de produção.

No entanto, nós sim podemos homogeneizar outros aspectos que talvez até sejam muito mais importantes do que aqueles comerciais propria-

mente ditos. Penso que, entre outras questões, estamos hoje em dia colocados com grandes desafios no que diz respeito à nossa integração da economia, eu mencionava aqui as questões de integração produtiva, mas também as resoluções de alguns problemas que nos atingem hoje globalmente, para os quais dificilmente teremos soluções nacionais, como são os problemas de infra-estrutura viária e como são os problemas de infra-estrutura energética. Muito temos dito – com uma certa frequência, para usarmos uma boa analogia – que a infra-estrutura viária e a infra-estrutura energética poderão representar para a construção de uma América do Sul unificada hoje o mesmo papel que o carvão e o aço tiveram na construção do mercado comum europeu, que depois viria a ser a comunidade e hoje é União Européia. Diria que nesse processo de integração, no que diz respeito ao Mercosul, há sem dúvida um traço de grande importância que é a nossa aliança estratégica com a Argentina. Por quê? Porque a Argentina é um grande país, que tem uma estrutura produtiva semelhante à nossa, que foi fortemente abalada, não só pelo período liberal mais clássico do Martinez de Hoz, mas depois pelo período neoliberal e que no entanto manteve de qualquer maneira uma capacidade de resistência não só social e política, extraordinária a forma pela qual a Argentina se reconstruiu depois desta enorme crise que passou, mas porque dispõe de um potencial produtivo importante.

Então, a idéia de uma Argentina diferenciada, inferiorizada em relação ao Brasil, é uma idéia péssima. Temos sempre insistido nisso, não há nenhum interesse que uma fábrica feche em Córdoba e se desloque para o Brasil. Pelo contrário, o melhor trunfo para a economia brasileira é uma Argentina fortemente industrializada. Outros países da região por uma série de razões, não têm esse tipo de aspiração. A Argentina tem e pode tê-la, e convém ao Brasil efetivamente que a Argentina seja um país fortemente industrializado e que dessa associação que pudemos também fazer com outros países da região decorra não só uma melhoria extraordinária das condições de vida para as nossas sociedades nacionais; por isso que projeto regional e projeto nacional se articulam, mas sobretudo que isso nos permita uma inserção internacional maior, mais competitiva, mais soberana e portanto que venhamos a reforçar este aspecto de soberania que é inseparável de todo projeto nacional de desenvolvimento.

Então, não sei até que ponto se pode fazer uma extrapolação do pensamento de Celso Furtado na direção em que eu procurei conduzir essas breves e precárias observações sobre o que me parecem ser hoje elementos importantes para um projeto nacional de desenvolvimento, mas estou consciente e tranqüilo de que não devo ter usurpado o seu pensamento. Porque o Celso sempre foi um homem debruçado sobre esses paradoxos do desenvolvimento. Ele não os refugou. Pensou como se combina crescimento com distribuição de renda, como isso se dá em um marco de equilíbrio fiscal e, sobretudo, foi alguém que teve um olhar extremamente atento para a América Latina. Ele escreveu sobre a América Latina inúmeras obras, não só porque tinha pelo tema um interesse intelectual; tinha capacidade de dar consistência à sua reflexão, e também o fez porque era um homem de pensamento e ação. E por isso é muito justa esta homenagem que fazemos a um intelectual exemplar e, sem dúvida nenhuma, um intelectual que vai iluminar nossa reflexão e oxalá nossa ação no futuro do país e da região. Obrigado.

COORDENADOR – Queria agradecer a sempre competente intervenção de Marco Aurélio Garcia, que está hoje à frente da política externa, colaborando com os quadros extremamente preparados da diplomacia brasileira. Marco tem ajudado em especial o impulso à integração regional, nesses projetos de integração de infra-estrutura, de busca de acordos comerciais, fortalecimento e ampliação do Mercosul, estratégia de articulação de todas essas forças, com o resultado bastante consistente que tivemos ao longo desse novo governo. E como ele já fez uma colocação mais conceitual, não vou enveredar por esse caminho, mas vou me recolocar em minha condição de líder do governo. E, como dizia Churchill, o líder deve defender o governo nos momentos bons, mas sobretudo nos momentos difíceis.

Como tenho a honra e o orgulho de servir a este governo, quero apresentar, com base na intervenção que fiz ontem sobre a contribuição inesgotável de Celso Furtado, algumas questões sobre o Projeto Nacional de Desenvolvimento, ancorando minha intervenção na evolução dos principais indicadores econômicos e sociais existentes hoje no país que estão sempre disponíveis na minha página na Internet: [www.mercadante.com.br](http://www.mercadante.com.br). Atualizo esses dados quase quinzenalmente. Portanto, quem quiser, a qualquer momen-

to, analisar os indicadores da economia e os indicadores sociais, sempre com fontes oficiais, pode acessar o *site*. Como há um volume muito grande de informações, vou sistematizar pelo menos alguns resultados que me parecem muito expressivos e devem ser analisados.

Início a discussão do Projeto Nacional de Desenvolvimento com base no pensamento de Celso Furtado, segundo alguns eixos centrais.

A primeira diretriz está evidenciada na seguinte frase de Celso Furtado: “O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Ao analisar a questão do subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo, ele destaca o padrão de financiamento. A partir daí, a superação da vulnerabilidade externa era e continua sendo um dos maiores desafios daqueles que têm o compromisso de construir um projeto de desenvolvimento que promova a inserção soberana da nação para que ela recupere seu destino, como também diz Celso Furtado, e tenha uma dinâmica endógena de desenvolvimento.

A segunda diretriz fundamental do pensamento de Celso Furtado é que a heterogeneidade estrutural é uma expressão e uma determinação do subdesenvolvimento no Brasil. Portanto, a heterogeneidade social é resultado e determinante dessa condição de subdesenvolvimento. Ele destaca essa situação em muitas intervenções, sobretudo quando diz: “Disponer de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um futuro melhor para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhora das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”. E continua: “Somente uma sociedade apoiada em uma economia desenvolvida com elevado grau de homogeneidade social pode confiar na racionalidade dos mercados para orientar seus investimentos estratégicos”. Sendo assim, os investimentos estratégicos não podem ser feitos segundo apenas a lógica de mercado, sem que se alcancem um grau de desenvolvimento e homogeneidade social.

A quarta diretriz que destaco se refere à mobilização da capacidade coletiva de organização e participação da sociedade.

Quero apresentar alguns indicadores como balanço do que tem sido possível fazer e identificar os maiores desafios que temos pela frente, em

razão de uma estratégia construída para um governo que assumiu a nação e o poder em uma correlação de força extremamente difícil, do ponto de vista político, em especial no Parlamento, onde somos minoria e temos uma margem de manobra para política de alianças relativamente pequena. Em sessenta anos, apenas três governos eleitos democraticamente concluíram seu mandato no país. Em regime presidencialista, com 39 partidos legais e 19 partidos com representação no Parlamento, as dificuldades são grandes. Não existe uma bipolaridade estratégica entre dois grandes partidos, o que mostra certa instabilidade política.

No nosso caso, a situação agravou-se por uma severa restrição cambial. As reservas cambiais são extremamente escassas – em torno de US\$14 bilhões. Houve um cronograma de pagamento muito pesado no primeiro ano de governo e uma taxa de câmbio totalmente desestabilizada, chegando o dólar a R\$ 4,00. Portanto, o primeiro desafio do governo era reduzir a vulnerabilidade externa, superar essa restrição, sem o que não recuperaríamos a liberdade na política econômica.

Qual foi o resultado desse período? Uma relação de preços relativos não tão favorável como em 1994 e 1998. Mas na pauta de exportações, tivemos um grande êxito.

Esse resultado comercial nos permitiu sair de um déficit de transações correntes que vínhamos acumulando desde 1994. Chegamos em 1998 a um déficit anual de 33,4 bilhões de dólares de déficit de transações correntes. Mas geramos um superávit de transações correntes, nesses três anos. Não é necessariamente uma meta a médio e longo prazo, mas, no quadro de crise cambial, foi muito importante o superávit de transações correntes na perspectiva de reverter a vulnerabilidade estrutural e reduzirmos substancialmente a necessidade de financiamento externo da economia brasileira.

E mais: conseguimos esse superávit pagando antecipadamente o Fundo Monetário Internacional – US\$ 5,5 bilhões –, inclusive deixando de necessitar mais aporte de recursos e, portanto, retiramos o Brasil da condição em que nos encontrávamos, em relação ao Fundo.

(Procede-se à exibição de transparências.)

Apresento aqui o crescimento médio das exportações. Em 2004, tivemos um crescimento de 33,1% e, em 2005, de 33%. Em valores, 22%, em

2004, e 20% de crescimento em 2005, além de um índice de preços que ajudou a manter essas exportações, dado que há uma queda do *quantum* em relação a 2004 e 2005, especialmente na agricultura, em que tivemos uma supersafra internacional, com o arroz, e nacional, com a soja, o milho e o açúcar, que prejudicou bastante o nosso saldo comercial do agronegócio.

Um outro elemento importante é que estamos melhorando a qualidade das nossas exportações, aumentando o valor agregado na pauta de exportações. Estamos com 54,9% de produtos manufaturados e essa melhora da qualidade é decorrente de uma mudança de eixo na nossa política externa. Modificamos a política externa, diversificamos o nosso comércio, olhamos mais para o Sul e nesse horizonte é que ampliamos mais expressivamente as importações e melhoramos a qualidade das exportações.

Aqui está uma diversificação bastante grande das exportações. Os Estados Unidos continuam sendo o maior parceiro comercial, mas com participação bem inferior a que tínhamos até então, que chegou a ser 27% e hoje está em 19,2%. A União Européia continua sendo um parceiro muito importante, mas também com uma participação relativa menor. Em contrapartida, a ALADI vai para 21,5%. E diversificamos para vários países importantes: África do Sul, Canadá, Coréia do Sul, Rússia, Japão, Oriente Médio e China, que é um parceiro crescente e chegou a ser o terceiro parceiro comercial, depois dos Estados Unidos e Argentina, mostrando que essa diversificação de comércio trouxe um resultado muito positivo do ponto de vista da relação comercial, especialmente no âmbito da América do Sul. Entretanto, olhar para a África, para a Ásia e para o G-22 criou um dinamismo comercial e novas possibilidades estratégicas para o comércio externo do Brasil.

O próximo quadro mostra as taxas de produtos manufaturados, uma evolução de valor e *quantum*. Temos, apesar de uma queda em relação ao volume, a participação dos Estados Unidos caindo e o crescimento da participação da ALADI, o que mostra a mudança do eixo de comércio exterior que patrocinamos.

Tivemos também uma evolução das importações em um patamar bastante significativo, bem abaixo das exportações. É só verificar o saldo comercial, que, neste ano, está em US\$ 42 bilhões, mas o crescimento também

importante na pauta de bens de capital, o que demonstra que 20,8% das nossas importações são bens de capital e 51,8%, bens intermediários. Nós temos aí a evolução do comércio exterior. Estamos ampliando o grau de abertura comercial do Brasil, o que confere mais estabilidade ao crescimento a longo prazo e teve um papel muito importante nessa redução da nossa vulnerabilidade externa.

Aqui há um balanço dos períodos. Só para ter uma idéia, as exportações, no período de 1995 a 1998, cresciam ao ritmo de 4,1% ao ano; de 1999 a 2002, 4,2%; durante o governo Lula, 26,5% nos dois primeiros anos e 22,1% no ano de 2005. E as importações, 14,9%, 16,5% e 18%. Ou seja, estamos com um elevadíssimo saldo comercial, mas com um patamar de importações bastante elevado em relação ao período anterior. O que alavancamos mesmo foram as exportações.

Ainda estamos com problema de preços relativos desfavoráveis do ponto de vista do balanço comercial, especialmente no agronegócio, neste ano.

Agora, os investimentos externos diretos. Neste ano, o patamar deve chegar a cerca de US\$ 18 bilhões, inferior ao que tínhamos em 1998, 1999, 2000, mas mais de um terço desse investimento externo direto eram as privatizações, era a desnacionalização da economia. Esse investimento externo direto é basicamente a ampliação de capacidade produtiva. Não tivemos nenhuma privatização durante o novo governo. Então, é um investimento direto que traz mais qualidade, especialmente porque se deu, sobretudo, no setor de serviços. Portanto, gera um passivo externo dolarizado, sem a contrapartida da geração de divisas, e cria um desequilíbrio estrutural do ponto de vista do balanço de pagamento e da dinâmica, e, sobretudo, da organização das finanças públicas. Cai o volume mas melhora a qualidade do investimento direto externo. Mas se somarmos esse investimento direto externo com o superávit comercial, vamos constatar que estamos tendo uma entrada líquida de recursos por esses dois mecanismos da ordem de US\$ 5 bilhões/mês. E esse é um fator que vai impactar, evidentemente, na taxa de câmbio e vai permitir recomposição das reservas cambiais do Brasil.

Aqui temos as transferências líquidas de recursos para o exterior, que crescem nesse período, principalmente remessa de lucro, pagamento de juros, pré-pagamento de dívidas. Todo o setor privado refina sua dívida

e há melhora no perfil do endividamento, mas há uma transferência líquida superior à de anteriormente.

Não vou estender-me demais, porque são muitas informações. Quero ater-me às mais importantes. Aqui há outro elemento importante, um indicador de vulnerabilidade externa: a relação dívida líquida/PIB. Quando chegamos ao governo, era de 40,4% o peso da dívida externa em relação ao PIB e hoje está em torno de 17,9%. Estamos reduzindo o peso da dívida. Quer dizer, a dívida cai, inclusive em valores absolutos, reduzindo, portanto, a vulnerabilidade externa nesse importante indicador.

Está aí a relação dívida externa líquida/exportações. Era de quase 396,7% o peso da dívida na relação com as exportações. Caiu para 110%. Reduzimos em mais de um terço o peso da dívida com relação às exportações, que é a abertura comercial. E as exportações brasileiras, que, em 2002, eram de US\$ 60 bilhões, hoje estão chegando a quase US\$ 120 bilhões. Dobramos o volume de exportações nestes três anos, praticamente dobramos o volume de exportações do Brasil, o que foi decisivo para o saldo comercial e para a redução da vulnerabilidade externa.

Está aí a recomposição das reservas cambiais. Tínhamos reservas líquidas de US\$ 14 bilhões, estamos com cerca de 44 bilhões e as reservas brutas cresceram para quase US\$ 60 bilhões. E o mais importante é que pré-pagamos dívidas e melhoramos o perfil do setor privado e tiramos o país do Fundo Monetário Internacional.

Temos um problema, que é a apreciação do câmbio. De um lado, há esse fluxo de recursos que estão entrando pelo comercial e pelo investimento direto e externo, mas é também decorrência da política monetária, de um *spread* bancário extremamente elevado que acaba aprofundando esse movimento. Se de um lado ajuda a deflacionar a economia rapidamente, de outro, evidentemente, interfere no nível de atividades e no desempenho do balanço comercial.

Este aqui é o índice de rentabilidade das exportações. Quer dizer, as exportações continuam muito altas, mas com a apreciação do câmbio diminui a margem do setor exportador e essa é uma preocupação importante quando se olha a médio e longo prazo o desempenho do setor exportador, que foi muito importante na recuperação do crescimento econômico nesse período.

O risco país continua caindo. Está abaixo de 350 pontos. Melhoraram muito as condições, as grandes empresas se financiaram internacionalmente com custo de capital bem menor do que havia no passado, ajudando a financiar projetos estruturantes.

Queria entrar agora no segundo ponto que me parece muito importante. É inegável que houve uma mudança na política externa, na política de comércio exterior, em um cenário favorável do comércio externo internacional, e uma melhora muito significativa em termos de recomposição do saldo comercial. As mais otimistas previsões jamais projetaram um cenário como esse, e a recomposição de reservas melhora na relação de dívida/PIB, portanto em uma redução de nossa vulnerabilidade externa. E, com toda a turbulência política que o país tem atravessado nesses duzentos dias, temos este lastro, esta âncora fundamental para inibir ataques especulativos como o Brasil sofria recorrentemente ao longo dos últimos anos.

As contas públicas: conseguimos, a partir de 2002, importante redução na dívida mobiliária federal, que é a dívida em poder do público. No governo anterior, a dívida pública mobiliária federal foi de 16,8% do PIB para 52,8% do PIB, no período em que foram privatizados 76 bilhões de dólares e que a carga tributária aumentou de 26% do PIB para 35% do PIB. Não há nenhum precedente histórico na nossa trajetória do endividamento, sobretudo quando há um programa de privatizações dessa intensidade e com um aumento dessa magnitude de carga tributária.

Fizemos um esforço fiscal muito pesado sem privatizar uma única empresa e praticamente mantendo a carga tributária em um patamar elevado. De qualquer forma, a política monetária deste ano volta a pressionar a dívida mobiliária federal.

Houve uma melhora muito importante no perfil da dívida pública. Desdolarizamos a dívida. E vêm aumentando significativamente os juros pré-fixados. Há uma melhora no perfil da dívida também em relação a prazos.

Está aqui a dívida pública global, que era 57,2% do PIB quando assumimos e está em 51,4% do PIB. Há um imenso esforço de desvalorização e de melhora no perfil da dívida e isso tem exigido um superávit primário elevado que é objeto permanente do debate no país. Temos feito superávits. A meta do governo é 4,25% mas, seguramente, será superior.

Está aqui a evolução da carga tributária, ela está estabilizada em um patamar em torno de 35% e, este ano, com uma ligeira queda. É a previsão que nós temos.

A carga tributária federal: nós assumimos com 16,3; 16,6; 17,1; 16,4%. É um pouco a previsão de carga tributária. Nós fizemos uma importante desoneração tributária este ano, sendo que a mais importante iniciativa foi a medida provisória 255: são cerca de R\$ 5 bilhões que estão sendo desenvolvidos, basicamente para investimentos em setores voltados à exportação, como o chamado PC conectado, que é um computador de preço baixo, popular, para promover a inclusão digital, e na área da construção civil, em que houve medidas importantes, como a desoneração da compra da casa própria e uma série de estímulos para alavancar a construção civil residencial.

Bom, isso aqui é um outro debate também, porque é a discussão sobre o gasto com pessoal. Nós não tivemos, no primeiro ano, aumento de gasto com pessoal, tivemos algum no segundo ano, mas sempre abaixo do que herdamos em 2002. Quer dizer, há recuperação salarial do funcionalismo, mas eliminamos a terceirização do serviço público. Foi aí que enxugamos o gasto e abrimos concursos para melhorar a qualidade dos servidores permanentes do Estado brasileiro. Estão aí os dados agregados. Quando assumimos, a folha de pagamento era de R\$ 94,900 bilhões, estava em R\$ 92,500 bilhões no final do ano passado.

Nível de atividades: nós tivemos, com a crise cambial, inflacionária e a deterioração das finanças públicas que herdamos, um baixíssimo ritmo de crescimento em 2003, praticamente um quadro de estagnação; o melhor crescimento da década em 2004, 4,9% do PIB, e acho que em 2005 vamos ter, neste terceiro trimestre, desaceleração do crescimento econômico, com alguns indicadores de recuperação no último trimestre.

A receita tributária está crescendo neste último trimestre, e de uma forma importante, por exemplo, nos últimos três meses, mas aí temos também a unificação da Receita, a chamada Super-Receita. No caso da Previdência, um aumento de 15,5% da receita e, no caso da receita global, 12,5%, nominal. Então há indicadores de melhora no nível de arrecadação e alguns indicadores de energia que mostram certa recuperação no último trimestre.

Mas, seguramente, o terceiro trimestre vai trazer uma trajetória de desaceleração. Podemos ter uma taxa de crescimento inferior, mais próxima de 3 do que de 3,4%.

Queria chamar a atenção para o seguinte. Tivemos, no ano passado, uma taxa de crescimento do setor de bens de capital de 19,7%. Especialmente na agricultura, a compra de máquinas, equipamento, a modernização, o ganho de produtividade, com a seca e mais a queda de preços internacional. Há uma queda importante do setor de bens de capital. Também há desaceleração do nível de atividades, o setor de bens de consumo duráveis ainda mantém um ritmo importante de crescimento, e o de bens de consumo não duráveis também, com 5,6%, crescendo em relação ao ano passado, e aqui liderado pela expansão do emprego e da massa de salários – que está puxando um pouco esse segmento de bens de consumo não duráveis, inclusive com deflação na cesta básica, algo que nós tivemos durante cinco meses.

A agricultura brasileira teve uma trajetória espetacular ao longo dessas décadas. De 1990 para cá, passamos de 57 milhões de toneladas para 123 milhões de toneladas, em 2003. Este ano houve uma pequena queda, resultado da seca, que foi muito forte no Sul do país, e da queda de preços de algumas *commodities* estratégicas, e uma descapitalização de alguns setores do campo. Mas, de qualquer forma, o Brasil tende a ser um grande produtor exportador nesse segmento, com um papel muito importante. São 17 milhões de empregos no agronegócio.

Quanto à produção de carne: somos o maior produtor mundial de carne bovina e também estamos perto de ser o primeiro de carne de frango, disputando sempre o primeiro e segundo lugar. A produção de carne suína também vem crescendo de forma expressiva. Tivemos um foco de febre aftosa que vai prejudicar durante três ou quatro meses, mas é algo já superado.

Tivemos importante melhora na taxa de desemprego aberto, e principalmente os dados do CAGED: nos oito anos do governo anterior, 750 mil empregos formais; no nosso governo, 3,6 milhões, em dois anos e dez meses. Acho que essa é uma das coisas mais relevantes do ponto de vista da melhora estrutural, quer dizer, do padrão de contratação e da formalização do mercado de trabalho. Não só o crescimento, mas também a política do

Ministério do Trabalho de combate à informalidade, que teve um papel importante nesse programa de geração de emprego. Temos agora uma lei geral da micro e pequena empresa, e tenho me batido muito pela regulamentação da chamada pré-empresa. Poderíamos aí formalizar de 3 milhões a 5 milhões de pequenos empreendedores que sequer recolhem a Previdência Social e que enfrentam uma série de dificuldades para constituir suas empresas. E essa é uma questão que poderia ter um belíssimo impacto com a formalização do pequeno empreendedor. Estamos também dobrando o piso da micro e da pequena empresa em relação ao estímulo fiscal. Eram R\$ 120 mil, para a micro, e R\$ 1,2 milhão, para a pequena; estamos expandindo agora para R\$240 mil, e R\$ 2,4 milhões, a partir do ano que vem.

No ano passado, 80% das categorias tiveram um reajuste acima da inflação; neste ano, 89% das categorias estão tendo reajuste acima da inflação. O salário mínimo foi reajustado em 15%, e a inflação acumulada está 5,3%. Assim, aumenta o poder de compra especialmente da população de baixa renda e há uma melhora importante na formalização do mercado de trabalho, no nível de emprego, com repercussão no salário real e no poder de compra.

Crédito: essa foi outra linha em que atuamos muito fortemente. Dado que temos uma taxa básica de juros muito elevada, que é um problema macroeconômico – a taxa Selic –, buscamos trabalhar na redução do *spread* bancário, especialmente para a população de baixa renda. Foi um programa de muito êxito, ampliamos em mais de R\$ 22 bilhões o crédito consignado em folha com taxas de juros bastante modestas em relação às praticadas anteriormente.

Os desembolsos do BNDES para a indústria estão crescendo, o que é um indicador importante.

Está aqui a emissão de debêntures, também crescendo exponencialmente, melhorando a capacidade de capital de giro.

Está aqui o crédito para financiamentos habitacionais, também uma melhora de padrão.

A inflação: herdamos 12,5% de inflação, e o IGP-DM, que é índice duro com um impacto no câmbio muito grande, projetava uma inflação de

67%, e o IPCA, 27,5%. Fizemos um imenso esforço de deflação nesses dois anos e dez meses. Do meu ponto de vista, em um ritmo muito forte e em um prazo muito curto, e isso é um dos fatores que sobrecarrega a política monetária e fiscal.

Quero registrar – está nos jornais de hoje – que defendo o regime de metas, sempre defendi, acho que ele dá mais previsibilidade à política monetária. Mas temos de discutir como deve ser esse sistema de metas de inflação, qual é a meta, como gerir a política monetária em função do regime de metas. Acho que é um instrumento que dá mais previsibilidade à política monetária. E há vários modelos, mais duros, mais abertos. O Brasil escolheu o sistema mais avançado em termos de transparência. O Banco Central tem uma fórmula, tem ata, tem indicadores, é transparência absoluta. De outro lado, as metas foram bastante ambiciosas ao longo desse período recente.

A discussão é sobre o manejo do sistema de metas, é o debate sobre qual o tamanho do superávit primário. Há uma discussão em relação à gestão dos instrumentos de política monetária, mas vejo que são instrumentos necessários na fase que estamos atravessando no Brasil.

Este gráfico demonstra o regime de metas desde que foi instalado, em 1999, até hoje. Este aqui é o sistema de bandas. Temos um sistema de escape no centro da meta. Tivemos o seguinte quadro de inflação – está lá no canto: no primeiro ano, dentro do sistema de bandas, assim como no segundo ano; no terceiro ano, já está fora; no quarto ano, totalmente fora, que é a inflação de 2002. O nosso governo teve de rever o sistema de metas em 2003; em 2004, ficou dentro da banda, 7,6%; e, neste ano, seguramente, em torno de 5,3%.

Tivemos aqui um debate muito duro, em que fui protagonista. Eu era contra a fixação da meta de inflação em 4,5%. Eu defendia 5,5%. Achava que ia pressionar muito a política monetária. Vamos fechar o ano com inflação de 5,5%. O Banco Central teve que, posteriormente, rever sua meta, mas isso já tinha sobrecarregado em demasia a política monetária, desnecessariamente. Esse índice de 5,5% significa a terceira menor inflação na história do Brasil do pós-guerra. Portanto, não é qualquer coisa. O ritmo de deflação tem de ser compatível com o nível de atividade, que é objetivo

estratégico em um país como o nosso, para gerar emprego e produzir riqueza. Isso não significa que não devamos fazer esforço em termos de deflação ou que tenhamos de aceitar um nível de inflação que possa, em qualquer choque externo, voltar ao quadro, ainda mais em um país com a cultura de inflação e com a inércia de inflação que tivemos.

O esforço de deflação é muito grande. O Chile fez um processo – e o Álvaro conhece bem isto – de deflação que demorou oito anos para chegar aos níveis que estamos atingindo, com sistema de metas. Na experiência inglesa, é a mesma coisa, assim como em outras experiências internacionais. No Brasil, estamos fazendo um ritmo de deflação muito forte, bem-sucedido do ponto de vista da inflação, mas com algumas implicações do ponto de vista do balanço de pagamentos e, sobretudo, do nível de atividade.

Está aí o resultado da inflação: IGP-M de 1,5%, a segunda menor taxa da história. O IPCA, o IGP-DI e todos os indicadores fundamentais mostram um êxito do ponto de vista do processo de deflação. E era também um grande desafio da nossa discussão da transição: reduzir a vulnerabilidade externa, estabilizar a economia, que entrava num quadro de retomada da inflação e da instabilidade, e recompor a capacidade financeira e de gestão das finanças públicas para recuperar a capacidade de investimento. Esse terceiro desafio – e também a capacidade de regulação – é o mais difícil. Os problemas da política monetária, da taxa de juros e da dívida pública que herdamos – não só o volume, como o perfil da dívida – geram uma exigência de esforço econômico, social e político muito grande para desendividar o Estado brasileiro.

Este é o debate que temos tido dentro do governo e na sociedade: como manter uma trajetória da relação dívida/PIB compatível com o nível de investimentos em termos de infra-estrutura que permita o crescimento econômico moderado, que é o que podemos ter neste momento. O desendividamento do Estado é condição fundamental para uma queda mais significativa da taxa de juros e da carga tributária. A taxa de juros entra em uma trajetória de queda com esse nível de inflação. Mas o líder do governo não comenta.

A isso vou me ater, mas basicamente queria demonstrar o seguinte: parte desse resultado, em termos de retomada de crescimento, melhora das

contas externas, das finanças públicas, do padrão de financiamento, de redução do custo para a população de baixa renda e das políticas sociais – depois quero apresentar um resumo muito breve – deve-se a um esforço legislativo muito grande, e é uma correlação de forças muito difícil para se poder impulsionar reformas que são fundamentais e institucionais.

Temos uma reforma tributária que apresentamos na primeira semana do governo. O Senado já votou o segundo turno e a Câmara não aprova a reforma tributária, que é fundamental para simplificar e avançar na direção do Imposto sobre Valor Adicionado a médio prazo, simplificação tributária, desburocratização.

Nessa reforma tributária há a constituição do Fundo de Desenvolvimento Regional e há a regionalização dos investimentos, que era o debate de ontem aqui. E ouvi discurso da oposição dizendo que se não obstruísse a votação poderíamos ter concluído a reforma tributária e teríamos um instrumento novo, que é o desenvolvimento regional e a regionalização do orçamento federal. Há o mecanismo de aumentar o repasse dos recursos para estados e municípios; existe uma desoneração da cesta básica, medicamentos e energia de baixa renda. Então, existem alguns elementos fundamentais para aprimorar a gestão das finanças públicas.

Temos a reforma do Judiciário, que estava há 14 anos no Congresso e da qual concluímos a primeira etapa constitucional. Mas há toda uma legislação infraconstitucional, porque é fundamental agilizar, sobretudo, a questão dos conflitos entre cidadãos e empresas que oneram muito os investimentos e dão insegurança jurídica.

Temos a conclusão da reforma previdenciária. O principal esforço deste governo para diminuir o déficit da Previdência, que é o tema central das finanças públicas, do ponto de vista do fluxo, é a integração das receitas. No Brasil são duas estruturas e queremos criar uma única estrutura, com um único procedimento, cruzando informações com um único sistema informatizado, e a oposição derrubou essa possibilidade no Senado Federal.

Estamos lutando e vamos reapresentar o projeto e reabrir esse debate, porque só nos três meses em que integramos a Receita na Previdência a receita administrada aumentou em 15,5%. O combate ao déficit passa pelo combate à sonegação, e o combate à sonegação é a segurança para pode-

mos reduzir a carga tributária para os que pagam muito. Então, o avanço da reforma tributária passa pelo combate à sonegação e por aprimorar a máquina fiscal.

Avançamos no marco regulatório do setor energético. Com isso estamos conseguindo investimentos. Agora mesmo fizemos um leilão na parte de transmissão e foi um êxito. É fundamental alavancar investimentos para facilitar o ritmo de crescimento. Chegamos a ter um apagão porque privatizamos sem um marco regulatório, o que gerou um desequilíbrio brutal neste setor. Chegamos a ter uma crise energética devastadora do ponto de vista do crescimento econômico naquela ocasião. E hoje temos um desafio importante no marco regulatório.

O problema da crise política e a tática da oposição, de, por meio do parlamento, fazer ataques frontais ao governo, tem dificultado o processo legislativo, diminuído o ritmo e a qualidade na elaboração de um marco institucional novo e regulatório fundamental para impulsionar esses investimentos.

Em ciência e tecnologia, fizemos algumas inovações. O Álvaro acompanha bem esse segmento, que é um tema importante para um país como o nosso. Criamos a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Na área de exportações, também, há uma série de medidas de desoneração. Há estímulo à poupança de longo prazo. Fizemos um programa de PPP porque o Estado não tem condições de fazer os investimentos necessários. A idéia é a da parceria com o setor privado. Estamos aí para concluir a questão, que depende de uma legislação complementar.

Aqui está o crescimento do crédito para as micro e pequenas empresas, são as micro finanças. Fizemos uma série de medidas para alavancar o crédito. A regulamentação das micro e pequenas empresas vai alavancar o financiamento desse segmento, que é uma forma de democratizar a produção de riqueza, de renda.

São números de contas simplificadas. Estamos fazendo um grande esforço de “bancarização” da população de baixa renda. Seis milhões de pessoas que nunca tiveram conta bancária passaram a ter neste governo. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal são instrumentos bem simplificadoros de acesso ao sistema financeiro, ao crédito.

Está aqui o número de contas que tínhamos em 2004. Tínhamos 1,9 milhão. Estamos com 6 milhões de contas. São as contas simplificadas para a população de baixa renda. Aqui está o microcrédito, está aumentando significativamente. O número de contratos é de mais de 7,5 milhões. É uma linha que já exige mais sofisticação. Você tem que ter um agente social de crédito, uma análise, quer dizer, é mais delicado que a “bancarização”, mas vem junto com a “bancarização”.

O crédito consignado em folha é um dos grandes êxitos. Não sei se a Argentina e o Chile possuem. Criamos um mecanismo de crédito vinculado ao pagamento. A garantia é a folha de pagamento. É um crédito direto. Colocamos R\$ 23 bilhões para aposentados, pensionistas e assalariados, reduzindo o *spread* bancário, por meio de uma lei. Esse foi um dos grandes choques de crédito que demos para o consumo popular. Esse mecanismo reduziu o *spread*.

O crédito consignado em folha, vejam a velocidade com que se está expandindo. Estamos chegando a quase R\$ 24 bilhões. Foi um êxito muito grande.

Sobre habitação e saneamento. Priorizamos o segmento até três salários mínimos. Em 2002, eram 100 mil unidades. Estamos com 352 mil. Está havendo uma inversão de prioridades quanto aos programas de habitação popular.

Vamos comparar o governo Lula, 354 mil, com os oito anos de Fernando Henrique: 234 mil. Só no governo Figueiredo tivemos um programa de habitação popular superior à que temos no nosso governo. Recurso para investimento em habitação: também estamos aumentando significativamente. É um setor que gera muito emprego, especialmente para os segmentos menos qualificados.

Subsídios para habitação popular de baixa renda. Estamos alavancando. Aumentamos em quase cinco vezes o volume de recursos para esse segmento.

Investimento em saneamento. Também está aí o crescimento no governo Lula. E, agora, estamos indo para R\$ 2,6 bilhões. Continua a trajetória de aumentar o saneamento em infra-estrutura básica.

Desapropriações para a reforma agrária. Primeiro ano do governo, 4,5 milhões de hectares; segundo ano, 9 milhões de hectares. Encontramos o Incra totalmente desparelhado, contratamos 4 mil novos técnicos, melhoramos a capacidade jurídica e administrativa e começamos um programa de assentamento, não só com mais área, mas valorizando também a qualidade dos assentamentos e aumentando os recursos para os assentados. A qualidade do trabalho que vem sendo feito incomoda uma parte do latifúndio improdutivo, pois é feito no sentido de se ter um Estado parceiro, para desapropriar o latifúndio improdutivo e acelerar o programa de assentamento e de valorização dos assentados. Aumentamos o repasse dos recursos, por família, de R\$ 8.100,00 para R\$ 15.900,00, ou seja, dobramos o valor dos recursos para os assentados.

Está aí o Pronaf, da agricultura familiar. Eram R\$ 2,4 bilhões, em 2002; hoje, são R\$ 9 bilhões para financiar a agricultura familiar no Brasil. E esse é outro instrumento fundamental para democratizar a renda e distribuir a capacidade de produção agrícola no campo. Também regularizamos melhor.

Na área da educação, criamos um programa, o ProUni, com 400 mil novas vagas, basicamente desonerando as instituições privadas de ensino. Um incentivo fiscal, em contrapartida, com vagas para um concurso público cujo critério é desempenho e baixa renda. Estamos criando 400 mil novas vagas, no ensino superior, e 31 novos campos universitários nas universidades federais. Há dez anos que não se criava uma vaga no ensino público federal brasileiro. Estamos criando bolsas gratuitas e ampliando a rede do setor público.

Apresentamos o projeto do FUNDEB, de complementação por parte da União para o salário do ensino fundamental e da pré-escola, ou seja, para a valorização salarial dos professores. Aumentamos, significativamente, o repasse *per capita* para os alunos da escola pública da merenda escolar. E estamos tentando implantar, agora, um sistema de avaliação do ensino, porque a qualidade do ensino ainda é muito precária na rede pública, e a valorização dos professores pelos programas de qualificação é o problema estrutural mais grave do Brasil, especialmente na economia da inovação complexa. Então essa questão do ensino é um problema estrutural, que exige uma política de Estado, e não só de governo, e é um imenso desafio para um país como o nosso.

Do ponto de vista da alfabetização, fizemos o Brasil alfabetizado. Temos mais de 3 milhões de adultos analfabetos, mas estamos reduzindo significativamente o nível de analfabetismo no Brasil, que é um direito de cidadania, uma demanda cidadã fundamental no século XXI.

Não vou falar dos outros programas, mas existe um que merece atenção: o Bolsa Família, que atinge hoje 8 milhões de famílias.

Está aí o resumo dos programas de transferência de renda e de porcentagem do PIB. Aumentamos os recursos para os programas de transferência de renda, R\$ 44,9 bilhões, em 2004.

Quero mostrar o Bolsa Família. Aqui está a transferência para o Bolsa Família, que era de 0,06% do PIB e está em 0,37. Em junho são R\$ 918 bilhões.

Famílias atendidas: queremos chegar este ano a 8,7 milhões de famílias atendidas, com remuneração complementar com a pré-condição de manter o filho na escola. Estamos melhorando também o controle da frequência escolar.

Estão, ali, 66% das famílias que já têm a frequência escolar acompanhada por parte do governo. Esse é o programa mais eficaz de combate à pobreza no Brasil, e tem muito mais importância do que o salário mínimo. Foi também um instrumento importante para os idosos, aposentados e pensionistas. Todos os estudos demonstram que esse é o programa que atinge os que menos têm, especialmente a população mais jovem que não tinha um programa amplo de atendimento. O critério foi o município de menor índice de desenvolvimento humano e é um programa de grande êxito, acho que foi um dos grandes avanços desse governo, integrar e ampliar esse programa.

Queria concluir mostrando o crescimento real do salário mínimo, o crescimento do poder de compra do salário mínimo, a relação entre cesta básica e salário mínimo. Essa é a razão de o governo ter uma âncora social na população de baixa renda. São as conquistas concretas na disputa do orçamento, são as prioridades de gastos sociais. Onde aumentou o gasto deste governo? Na área social, nos programas de transferência de renda. Não é gasto com pessoal, é gasto com gestão de pessoal, o gasto de custeio que aumentou são os programas de transferência de renda.

Temos uma carência muito grande de infra-estrutura e uma pressão muito grande da política monetária sobre a política fiscal, o que atrasa investimento de infra-estrutura e prejudica o crescimento, especialmente o crescimento sustentável.

Então, melhorar a gestão dos recursos públicos com um choque de gestão e buscar reduzir o custeio para melhorar o investimento e alavancar o projeto de parceria público-privado, tudo isso já é um dos grandes desafios para modificar essa agenda.

Por isso, quero aproveitar essa oportunidade para dizer que temos como perspectiva histórica criar um grande mercado de consumo de massas, reduzir mais a vulnerabilidade externa, recompor a capacidade de financiamento, fazer programas de mudanças estruturais, como reforma agrária e distribuição do crédito que são essenciais para diminuir a desigualdade e combater a pobreza no Brasil. Os indicadores econômicos e sociais são muitos consistentes. E ainda, melhoraram expressivamente todos os principais indicadores, especialmente quando comparados com os oito anos anteriores ou com a década anterior de adoção de políticas neoliberais. Esse governo não privatizou, está tentando construir um novo marco regulatório que precisa de sustentação legislativa, nem sempre fácil de ser construída. Ele inverteu prioridades dos gastos sociais e focou parte desses recursos escassos no combate à pobreza absoluta, de forma bastante eficiente. E os indicadores de desempenho da economia de redução da inflação, melhoras do pagamento nas contas públicas são absolutamente inquestionáveis, mas isso não diminui os desafios, os problemas e as dificuldades políticas e econômicas que nós temos pela frente.

Muito obrigado.

