

Brasil en los *años noventa:* una economía *en transición*

Renato Baumann

Oficina de la CEPAL en Brasilia
Rbaumann @ cepal.org.br

Los años noventa han sido llamados “la década de las reformas” en Brasil, debido al significativo número de cambios registrados en varios aspectos de la política económica y administrativa del país. Este artículo se propone presentar en forma sistemática los principales rasgos de esos cambios y analizarlos a la luz de la literatura relativa a reformas. Constituye un intento de síntesis de diversos trabajos realizados para el caso brasileño, en el ámbito de una investigación a nivel regional coordinada por la CEPAL. En él se constata que en distintos aspectos los resultados han correspondido a aquellos postulados por la literatura mencionada, pero no todo ha salido como lo planeado o deseado. Sostiene que ese desencuentro se explica por factores que varían desde la manera como se diseñó en algunos casos el proceso de reforma, hasta la percepción —por parte de los agentes económicos— de las señales de mercado asociadas a esos cambios.

I

Introducción

El análisis de la economía brasileña durante los años noventa representa mucho más que una coincidencia con el calendario. Ese período, extremadamente rico de estudiar, ofrece una serie de aspectos que seguirán siendo objeto de examen durante mucho tiempo.

El escenario internacional a comienzos de la década estuvo marcado por un movimiento cada vez más intenso de flujo de capitales y transformación tecnológica, aunque las dificultades vinculadas a un ambiente macroeconómico interno inestable no permitieran a la economía brasileña participar satisfactoriamente en esos nuevos movimientos. Asimismo, a los encargados de la política económica se les recordaba constantemente el éxito de las economías emergentes en otras regiones y el camino para alcanzar aquella bonanza parecía estar bien definido, según los distintos analistas.

En el plano interno, la inflación creciente daba pie a diversas tentativas de lucha anti-inflacionaria. Una nueva Constitución (promulgada en 1988) vino a agregar problemas fiscales y sociales a un ambiente económico perturbado.

La segunda mitad de la década se caracterizó por un contexto notoriamente distinto. La estabilización de precios, asociada a una apertura relativa al comercio exterior, no tiene precedentes en la historia economi-

ca del país. A nivel macroeconómico, hubo varias modificaciones importantes que facilitaron el acceso a los mercados internacionales de capitales y condujeron a un nuevo patrón de crecimiento.

El propósito del presente artículo es analizar estas características a la luz del proceso de ajuste ocurrido en los años noventa. Varios aspectos corresponden a lo señalado por la literatura especializada respecto de las reformas en los países en desarrollo. Sin embargo, no todo terminó tal como se había programado o deseado. Se sostiene que las razones para ello estriban en factores que varían desde el diseño de políticas a la percepción de las señales de mercado por parte de los agentes económicos.¹

Este artículo consta de cinco secciones. En la sección siguiente se presenta un examen somero de la literatura dedicada a las reformas y, de manera más específica, a las sugerencias en cuanto al momento y la secuencia de su aplicación. A continuación, se hace un relato detallado de las características básicas de las reformas brasileñas habidas en los años noventa. En la cuarta sección se analizan algunos resultados que no correspondieron exactamente a las expectativas, y se procura identificar sus causas. En la quinta sección se relacionan algunas lecciones derivadas de la experiencia brasileña reciente.

II

La necesidad de reformar y las recetas básicas

En general, los políticos latinoamericanos se vieron expuestos durante las décadas de 1970 y 1980 a un conjunto múltiple de presiones. Las distorsiones y deficiencias económicas y sociales —sumadas a las restricciones externas agravadas debido a intensos

movimientos en el mercado internacional de productos básicos y a dificultades financieras— consolidaron la necesidad de promover reformas sustanciales.

□ CEPAL y Universidad de Brasilia. Las opiniones vertidas aquí son estrictamente personales y no corresponden necesariamente a la posición de estas instituciones. El presente texto es una versión actualizada y editada del capítulo publicado en R. Baumann (org.), 2000.

¹ Este artículo se basa en el período 1988-1998. Con todo, estimamos que se mantiene la validez del análisis, pues aunque en los años 1999 (retracción económica y alteraciones de los precios relativos) y 2000 (recuperación de la actividad) se hayan modificado algunos aspectos, prevalece la mayor parte de las tendencias básicas aquí analizadas.

Los países de la región adoptaron enfoques distintos a lo largo del tiempo,² aunque en general el diseño de esas reformas estuvo muy influido por la lectura ortodoxa de los resultados de las experiencias exitosas de las economías emergentes en el sudeste asiático. De acuerdo con esa visión, reformar sería una tarea inmediata, ya que mientras más rápidamente se emprendiera el proceso de ajuste, menores serían los costos involucrados. Según las palabras de un alto funcionario del Banco Mundial, “el ajuste retardado es más doloroso” (Stern, 1991, p. 3).

Se recomendaron reformas políticas orientadas al mercado, sobre la base de cuatro argumentos principales (Rodrik, 1993a, p.7): a) la liberalización económica reduce las ineficiencias estáticas generadas por la mala distribución y el desperdicio de recursos; b) la liberalización económica estimula el proceso de aprendizaje; c) las economías orientadas al exterior consiguen enfrentar mejor los *shocks* externos adversos; d) los sistemas económicos basados en el mercado se muestran menos proclives a actividades con fines rentistas, generadoras de desperdicio.

Así, un programa de reformas debería incluir disciplina fiscal y garantía de preservación del libre comercio, además de reducir al mínimo las distorsiones de precios de mercado existentes. Las economías en vías de reestructuración deberían recibir asistencia financiera durante el período de transición, como forma de reducir al nivel microeconómico los costos vinculados con las reformas: el ajuste comprende reformas de políticas e instituciones, fundadas en la creencia de que esas modificaciones pueden mejorar la asignación de recursos, aumentar la eficiencia económica, expandir el potencial de crecimiento y aumentar la resistencia a futuros *shocks* (Thomas, Chibber y De Melo, eds., 1991, p. 12).

Los órganos de financiamiento y diversos representantes del mundo académico coincidieron en que las medidas indispensables de adoptar a comienzos del proceso comprendían³ las que hoy se conocen como Consenso de Washington: disciplina fiscal, reorientación de las prioridades del gasto público a las áreas de salud, educación e infraestructura, reforma fiscal (ampliación de la base fiscal y reducción de los impuestos marginales), establecimiento de tipos de cambio competitivos, garantía del derecho de propiedad, desregu-

lación, liberalización comercial, privatización, eliminación de barreras a la inversión extranjera y liberalización financiera.

Sin embargo, esa trayectoria ideal para un sistema sin distorsiones es poco ilustrativa respecto de cómo lidiar con algunos aspectos cruciales (Conley y Maloney, 1995): cómo minimizar los costos del ajuste, cómo enfrentar las implicaciones de ritmos diferentes de ajuste entre los sectores, cuál es la macropolítica apropiada durante las reformas (de manera más específica, la gestión del tipo de cambio), y cómo reducir al mínimo las consecuencias para el bienestar social de dejar un sector controlado, en tanto que otros son liberados de la intervención estatal.

En un mundo ideal, alguien que tuviera que reformar, digamos, políticas comerciales, no tendría que preocuparse por esas etapas intermedias, ya que la política óptima consistiría en un salto inmediato hacia el libre comercio, a menos que existieran distorsiones específicas de mercado (Mussa, 1986).

Con todo, en la práctica se torna esencial el diseño correcto del proceso de reforma, no sólo para beneficio de las evaluaciones académicas o para garantizar el apoyo político a las reformas. La credibilidad es un aspecto esencial que tiene que considerarse (Calvo, 1989). La falta de confianza en la durabilidad de una reforma introduce distorsiones que pueden llegar a destruirla: el proceso de reforma puede revertirse, simplemente por el hecho de creer que tiene corta vida.⁴

La necesidad de recomendar un camino determinado en el proceso de reformas dio origen a una literatura que focaliza el momento y la secuencia de éstas, así como la importancia de eliminar las incertidumbres en cuanto a las intenciones del gobierno.

La mayor parte del debate se concentró en la controversia de si la liberalización comercial debería preceder o suceder a la liberalización de la cuenta de capital.⁵ La experiencia ya ha demostrado que un desequilibrio macroeconómico al comienzo de un

² Como lo ilustran, por ejemplo, los procesos de apertura en Argentina, Chile y Uruguay a finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta, en comparación con las reformas comerciales posteriores en Bolivia, Brasil y México.

³ Según Williamson (1990).

⁴ Un ejemplo sencillo es el caso de una reforma comercial que se considera temporal. Los agentes económicos pueden percibir que los bienes importados son sólo temporalmente más baratos; en tal circunstancia, incurrirían en deudas de mayor envergadura que las que contraerían simplemente por adelantar su consumo. Si consiguieran obtener financiamiento (a partir de su percepción de un ingreso permanente más elevado) a través de una cuenta de capital abierta, aumentará el consumo presente (Conley y Maloney, 1995). El desequilibrio en la cuenta corriente resultante de tal procedimiento puede conducir a la reimplantación de barreras comerciales, con la reversión consiguiente del movimiento inicial.

⁵ La literatura no expresa claramente en qué momento las reformas deben incluir también a otros mercados, como el mercado laboral (un paso inevitable, si subsiste la apertura comercial).

período de reforma puede llegar a afectar los resultados. Una discusión adicional, y más concreta, relaciona por tanto esa secuencia con un ambiente económico inicial de inflación elevada, y focaliza la sincronización entre el proceso de estabilización de precios y las propias reformas.⁶

Otro aspecto relacionado con el análisis de las reformas⁷ es la relación existente entre la reforma del sector financiero interno y la liberalización de la cuenta de capital del balance de pagos. Sobre todo en los países con altas tasas de inflación, el déficit fiscal y las intervenciones en el mercado financiero, con frecuencia dan como resultado tasas de interés internas artificialmente bajas. En caso de que la apertura de la cuenta de capital ocurra en un contexto en que las tasas internas de interés se estén manteniendo por debajo de su nivel de equilibrio, el resultado será un drenaje de recursos. Por otra parte, con el déficit fiscal bajo control, el mercado financiero interno reformado operará a tasas de interés equilibradas.

De este modo, habría poco que discutir respecto de la secuencia entre la reforma del mercado financiero interno y la liberalización de los movimientos de capital: las barreras al movimiento internacional de capital no deberían relajarse antes de liberalizar el sector financiero interno.⁸

Varios autores ya han argumentado también en favor del hecho de que la liberalización de la cuenta de capital debería ocurrir sólo cuando se hubieran eliminado las distorsiones comerciales y las de otros sectores (McKinnon, 1982). La relajación de los controles de capital, al generar la entrada de capital, induce un aumento del nivel del gasto agregado, tanto en bienes transables (*tradeables*) como en bienes no transables (*non-tradeables*), lo que a su vez promoverá la valorización real del tipo de cambio, impidiendo, o incluso frustrando, la liberalización del comercio externo.⁹

Si bien la apertura de la cuenta de capital suele conducir a una valorización real del tipo de cambio,

se sabe, tanto teórica como empíricamente (Choksi y Papageorgiou, eds., 1986),¹⁰ respecto de varios episodios de reforma de políticas comerciales, que una liberalización comercial exitosa requiere generalmente de la desvalorización real de la moneda.

De este modo, en principio la reforma comercial debería adoptarse antes de eliminar los controles sobre los flujos de capital extranjero. Sin embargo, esta conclusión da lugar a otros dos dilemas.

En primer lugar, no queda claro a partir de este debate si una reforma gradual es preferible a otra que ocurra de modo más abrupto. Como explica Edwards (1990), es posible que el gradualismo tenga características que puedan expandir o comprometer la credibilidad de las reformas, dependiendo de las verdaderas condiciones de cada país: si reduce el desempleo o permite el equilibrio fiscal, una reforma gradual tenderá a tener mayor credibilidad; pero, al mismo tiempo, una reforma más lenta podría permitir que los grupos afectados por las nuevas políticas se organizaran para actuar contra ellas.

Otro aspecto es la relación entre las reformas y la estabilidad de precios. En esta área, la teoría económica ofrece poca orientación. Pese a ello, la experiencia sugiere (Corbo y Fischer, 1992) que en economías con problemas macroeconómicos agudos las reformas deben iniciarse sólo después de una reducción suficiente de esos desequilibrios: la inestabilidad limita los beneficios de las reformas que tienden a mejorar la asignación de recursos mediante la modificación de los precios relativos.

Con respecto a la liberalización comercial —la primera etapa del esquema de reforma propuesto— existen tres argumentos en favor de retardarla hasta que se haya controlado la inflación (Rodrik, 1993b). Primero, la ya mencionada variabilidad de precios relativos, que afecta la transmisión de las ventajas derivadas de la mayor eficiencia. Segundo, la liberalización comercial podría afectar el ingreso fiscal, en caso de que la reducción o eliminación de impuestos al comercio supere el ingreso fiscal emanado de la intensificación de la actividad comercial. Tercero, la liberalización exige una desvalorización compensatoria del tipo de cambio para proteger la cuenta corriente, que también beneficiaría la estabilización interna de precios a través de importaciones menos onerosas, favorecidas por un tipo de cambio valorizado.

El argumento del tipo de cambio requiere de algunas consideraciones detalladas. Desde el punto de

⁶ Una cuestión de gran interés para Brasil a comienzos de los años noventa.

⁷ Muy influido por la experiencia chilena a comienzos de los años ochenta.

⁸ Edwards y Edwards (1987) y Edwards (1990). Como se verá más adelante, también es fundamental el tema de la regulación del sector financiero liberado.

⁹ Otra forma de presentar este argumento se basa en el ritmo de ajuste en los mercados de bienes y en el mercado financiero: dado que el primero tarda más tiempo en ajustarse que el segundo, una reforma homogénea exigiría la liberalización de los mercados de bienes antes que la de los mercados financieros.

¹⁰ Se considera que una desvalorización real de la moneda es una condición necesaria para una liberalización comercial exitosa.

vista teórico, éste es el aspecto que impone restricciones más serias a la liberalización comercial.¹¹ Para los fines de este texto, este tema está directamente relacionado con la comprensión de la experiencia brasileña desde 1994.

El debate sobre la aplicación de reformas en un contexto de políticas de estabilización se ha concentrado en si las reformas pueden efectivamente facilitar el proceso de reducción de la inflación, dado que la liberalización comercial posibilitaría la estabilización de precios, forzando la convergencia entre la variación de precios interna y externa de bienes comercializables. Sin embargo, mientras que la liberalización comercial exige la desvalorización compensatoria del tipo de cambio (dada la rigidez salarial), la estabilización de precios requiere, por el contrario, que se evite la desvalorización del tipo de cambio. Así, el tipo de cambio puede utilizarse tanto como instrumento para llegar a una meta real (en cuyo caso acompaña el proceso de determinación de precios y salarios), o como ancla nominal para el nivel interno de precios (cuando lidera ese proceso).

Además, en caso de que se acompañe de liberalización financiera,¹² la valorización real del tipo de cambio tiende a comprometer la credibilidad del episodio de liberalización, o bien, pasado el exceso inicial de entradas de capital, las expectativas de desvalorización real pueden conducir a tasas de interés reales más elevadas, precisamente en un momento en que el sector productivo atraviesa el difícil período de ajuste, posterior a la liberalización de las restricciones comerciales (Edwards y Edwards, 1987).

Sin embargo, ese dilema respecto del tipo de cambio puede ser ilusorio, en caso de que su sobrevalorización se considerara como el precio que se debe pagar para garantizar la credibilidad del proceso. Si, por

una parte, el proceso inflacionario tiene una fuerte inercia ligada a la indización o acomodación de variables nominales importantes¹³ a las variaciones desfasadas del nivel de precios, por otra parte, un compromiso (para ser confiable) no sólo debe combatir la inflación, sino también eliminar las rigideces nominales que requieren del uso de la desvalorización para asegurar la competitividad.

A partir de esa perspectiva, una sobrevalorización del tipo de cambio puede considerarse como una fuente no exenta de riesgos. Para un público que ya asistió al fracaso de muchos planes de combate contra la inflación por falta de voluntad política, un paquete ambicioso, que ataque todas las fuentes de inflación, puede indicar la presencia de un gobierno con decisiones claras y políticas bien definidas. Con ello, resulta también menos probable una reversión en caso de que ocurran problemas temporales. De esta forma (Rodrik, 1993b), la utilización del tipo de cambio como ancla nominal podrá no estar necesariamente en conflicto con la liberalización comercial, ya que si esa ancla funciona desaparecerá en definitiva la rigidez nominal de los salarios y será más probable una competitividad sustentable.

Las dos últimas observaciones con respecto a las reformas tienen que ver con el hecho de que: a) las políticas de mercado abierto generan su propio grupo de interesados (Rodrik, 1992) —a medida que aparecen nuevas oportunidades de lucro, la comunidad empresarial beneficiada por el escenario post-inflación, pasa a luchar contra cualquier tentativa de reversión; b) un sistema reformado no significa necesariamente la eliminación de actividades con fines rentistas —mientras los gobiernos sean responsables de la aplicación de políticas, los individuos intentarán siempre obtener beneficios para sí mismos (Rodrik, 1993a).

III

Las reformas y la economía en los años noventa

Los años noventa son considerados “la década de las reformas” en Brasil. Aunque algunas acciones iniciales

hayán ocurrido a fines de la década de 1980 —como fue el caso, por ejemplo, de la liberalización del comercio exterior y las primeras privatizaciones—, claramente las etapas más significativas sólo comenzaron a cumplirse a partir de 1990.

¹¹ Véase el análisis en Rodrik (1993b).

¹² La eliminación de las ganancias inflacionarias resultantes de un proceso de estabilización exitoso podrá conducir al sector financiero a buscar otras fuentes de financiamiento.

¹³ Salarios, agregados monetarios y tipo de cambio.

Esta década representó un vuelco en la historia económica del país. Tras haber sido durante los cuatro decenios anteriores una economía cerrada, con fuerte presencia del Estado como productor de bienes y servicios, y después de un largo período de inflación elevada con indización, a fines de los años noventa Brasil surge como una economía con un grado manifiesto de apertura al comercio de bienes y capital,¹⁴ y una reducción simultánea de la función del Estado como productor directo.

Además, la economía alcanzó una estabilidad de precios sin precedentes, y que dura ya más de seis años: el índice de precios al consumidor aumentó a un nivel récord de 2.489% en 1993, pero se fue reduciendo gradualmente a valores de un dígito desde 1996, llegando a 5.3% en 2000.¹⁵

Para entender las reformas y sus efectos es necesario considerar el impacto sumamente significativo de una estabilización de precios como la ocurrida en ese período: a) ella generó un “efecto riqueza” que afectó tanto a consumidores como productores, b) el escenario macroeconómico estable creó un ambiente político favorable a las reformas, y c) indujo confianza en los inversionistas brasileños y extranjeros, a la vez que d) eliminó las ganancias manifiestas obtenidas por el gobierno y el sector bancario a partir de la inflación, con importantes consecuencias para las políticas monetaria y fiscal, así como para el diseño de la nueva reglamentación del sector financiero como un todo.

La literatura especializada en reformas de políticas suele adoptar un enfoque taxonómico, que identifica varios niveles de medidas. Según esta visión, Brasil estaría casi completando sus reformas de primera generación, iniciadas con la apertura comercial y la privatización de empresas estatales a fines de la década de 1980, e intensificadas desde comienzos de los años noventa. Además, el país dio varios pasos conducentes a las políticas de segunda generación, como las reformas de la seguridad social, la administrativa del sector público y la de la política fiscal.

Hubo otros cambios de política en el mismo período, con importantes consecuencias para la economía. Se rediseñaron a fondo los programas sociales, a fin de incorporar los nuevos derechos universales garan-

tizados por la Constitución de 1988, así como de superar las dificultades fiscales y distribuir la carga de la provisión de servicios entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

En el plano social, así como en otras áreas —como ciencia y tecnología—, se registró una participación creciente (aunque insuficiente) del sector privado en el financiamiento de varias actividades. Los resultados fiscales recientes y las previsiones para los años venideros sugieren que ésta es una característica que podría acentuarse en el futuro.

Esto no quiere decir que las reformas hayan seguido necesariamente el rumbo debido, que hayan sido bien aplicadas, y mucho menos que ya estén terminadas. Sin embargo, resulta innegable que ellas cambiaron sustancialmente el ambiente productivo en los últimos años.

Podría cuestionarse por qué se produjo tal concentración de reformas en ese período específico de tiempo. La respuesta está ligada a la percepción cada vez mayor de los actores económicos internos —autoridades del gobierno, empresarios y analistas del área académica— en cuanto a la necesidad de cambios. La conjunción de los estadios finales de negociaciones multilaterales, la reanudación del acceso al financiamiento por otros países latinoamericanos y las políticas fiscales aplicadas en otras economías¹⁶ sirvió de estímulo para los reformadores.

Las reformas, especialmente la privatización y el rediseño de la seguridad social, demandaron cambios importantes en la Constitución. Por lo tanto, era preciso que hubiera voluntad y poder políticos, los que a su vez sólo podrían alcanzarse sobre la base del consenso entre los agentes económicos.

El gráfico 1 muestra la secuencia de ocurrencia de las principales reformas. El proceso se inició con la reforma de la política comercial y, a comienzos de la década de 1990, algunos movimientos tentativos esporádicos de privatización de activos públicos, seguidos de la apertura de la cuenta de capitales del balance de pagos. La segunda generación de reformas sólo se inició en la segunda mitad de la década, con reformas administrativas y en el sector de la seguridad social, acompañadas de una serie de cambios en varios programas sociales que comprendieron educación, salud y reducción de la pobreza.

¹⁴ Según estimaciones de Mesquita (1999), el componente importado de la producción industrial subió de 4.3% en 1989 a 20.3% en 1998.

¹⁵ En que pese a la pronunciada desvalorización cambiaria en 1999 (como se verá más adelante), el índice de precios al consumidor sólo se incrementó en 8.4% ese año.

¹⁶ Los diferenciales de impuestos y tasas de interés representaron un estímulo importante para los movimientos del arbitraje financiero internacional.

GRAFICO 1

Brasil: Una década de reformas^a

	1988 y antes	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reforma comercial	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*
Apertura al capital financiero externo					*			*	*				*
Privatización	*		*				*	*		*		*	*
Reglamentación del sector financiero								*	*	*	*	*	*
Reforma de la seguridad social									*	*	*	*	*
Reforma administrativa											*	*	
Reforma de programas sociales:													
Educación								*	*	*	*	*	*
Salud								*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración del autor.

^a Los asteriscos indican la fecha aproximada de las principales medidas para reglamentar cada una de las reformas, y no el momento de mayor intensidad de los cambios. Es importante tener presente este hecho, por ejemplo, en el caso de la privatización, mucho más intensa en 1998, en términos del valor real de las transacciones, que en cualquier período anterior.

1. Reforma comercial

La liberalización comercial se inició en 1987, con el primer cambio de la estructura de aranceles nominales habido en 30 años, y una reducción progresiva de las alícuotas arancelarias, que se aceleró a contar de 1990.¹⁷ Las alícuotas arancelarias simples (no ponderadas) fueron las siguientes:

1988-1990:	33.4%
1991-1993:	17.8%
1994-1996:	12.9%
1997-1998:	13.9%

Hubo dos momentos en que el proceso de reducción arancelaria se aceleró: en 1990 y nuevamente a fines de 1994. En ambas oportunidades uno de los principales argumentos para implantar el proceso fue la necesidad de provocar un *shock* de competitividad entre los productores nacionales, rompiendo posiciones de monopolio y utilizando la política comercial como un instrumento complementario para el proceso de estabilización de precios.¹⁸ Se amplió la reforma comercial de 1990, para incluir también la eliminación

de barreras no arancelarias y varios incentivos a las exportaciones, así como una reforma significativa de la estructura institucional encargada de la política de comercio exterior. La reforma de 1994 condujo a una anticipación parcial¹⁹ del arancel externo común (AEC) del Mercado Común del Sur (Mercosur), que en caso contrario sólo habría entrado en vigor en enero de 1995.

Por lo tanto, el análisis del impacto de la reforma comercial sobre el balance de pagos no es directo, ya que: a) considerando las peculiaridades del gran mercado interno que había estado cerrado durante tantos años, transcurrió algún tiempo antes de que las importaciones alcanzaran un valor significativo; b) el crecimiento de las exportaciones fue el resultado de dos procesos simultáneos: la reducción multilateral de aranceles y las preferencias regionales dentro del Mercosur; c) la estabilización de precios posterior a 1994 causó un “efecto riqueza”, que afectó a la demanda interna de bienes importados; y d) la política cambiaria mantuvo hasta 1999 una sobrevalorización manifiesta, que afectó al comercio exterior.

Habida cuenta de esas observaciones preliminares, basta observar que los superávits comerciales, que eran en promedio de 13 mil millones de dólares en 1992-1994, se transformaron en déficit comerciales de 6 mil millones de dólares en el período 1995-1998.²⁰

¹⁷ Un examen cabal de los cambios en materia de política comercial en los años noventa debería considerar también que, por primera vez en su historia, Brasil se vio comprometido en un proceso de integración regional, lo que acarreó algunas consecuencias adicionales importantes.

¹⁸ Subsisten ciertas críticas respecto de la manera como se dieron esos cambios. Véase Baumann, Rivero y Zavattiero (1997), para una descripción detallada de las reformas arancelarias en 1994-1996.

¹⁹ Para septiembre de 1994.

²⁰ Pese a la sostenida expansión de las exportaciones —crecimiento anual medio de 6% en el período 1994-1998— y el mejoramiento de las relaciones de intercambio (casi 20% entre 1991 y 1995).

El coeficiente de importaciones²¹ subió de 5.5% en 1990-1993 a 7.2% en 1995-1997 (véase el gráfico 2). Los productos importados de mayor demanda fueron materias primas y productos intermedios, bienes de capital y automóviles. Más adelante se examinará la importancia de esa estructura de importaciones para el ciclo de inversiones internas y algunos sectores productivos.

La reforma comercial fue sustancial, y sirvió realmente para: i) aumentar el componente de importación de la producción interna,²² que ii) promovió la productividad del trabajo²³ y iii) aumentó el excedente del consumidor (el total de importaciones de bienes de consumo aumentó de 2.6 mil millones de dólares en 1990 a 11 mil millones de dólares en 1998), pero su impacto en las exportaciones fue superado por la sobrevalorización del tipo de cambio,²⁴ y por el aumento de los salarios²⁵ (principalmente en la industria).

2. Apertura al capital financiero

En los primeros años de la década de 1990 hubo también preocupación por la creación de condiciones para que la economía brasileña pudiera aprovechar las facilidades crecientes entonces de acceso a los mercados internacionales de capital.

²¹ Total de importaciones/PIB (en porcentaje).

²² Los datos del IBGE indican que en 1990 sólo 11% de la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo correspondía a bienes importados. En 1997, ese porcentaje llegó a 41% (Sáinz y Calcagno, 1999).

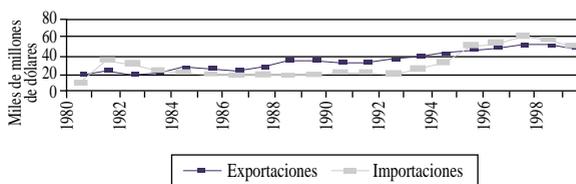
²³ Bonelli (1998) estima que la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero creció a una tasa de 8.7% en 1991-1997, en comparación con una media de 0.3% en 1981-1989, y de 5.6% a comienzos de la década de 1970.

²⁴ La política cambiaria durante los años noventa fue bastante variada. A partir de una posición inicial de permitir que el mercado determinara el tipo de equilibrio (como un nuevo instrumento para romper un proceso de indización bien establecido y generalizado), el gobierno se vio en la necesidad de adoptar un sistema de bandas, que pasó por algunas modificaciones a lo largo del tiempo. En enero de 1999, la presión externa, sobre la base de la sobrevalorización acumulada, condujo a un nuevo sistema de fluctuación libre.

²⁵ Un índice bilateral dólar-real deflactado por los índices de precios al por mayor vigentes a mediados de 1994 mostraría una sobrevalorización de julio de 1994 a marzo de 1996, alcanzando el máximo de 17 puntos porcentuales en febrero de 1995. Bonelli y Fonseca (1998a) formulan algunas precisiones al respecto: mientras la competitividad de la mano de obra aumentó 62% en el período 1990-1996, el salario medio en dólares aumentó 84%, lo que significa que las ganancias de productividad fueron suplantadas por los costos laborales. En otras palabras, la reducción de la competitividad no se debió sola ni predominantemente a la sobrevalorización del tipo de cambio: los salarios de la industria deflactados por el índice de precios al por mayor (IPM) aumentaron 76% en el período, comparados con una valorización de 5% del real con respecto al dólar.

GRAFICO 2

Brasil: Balance comercial, 1980-1999



Fuente: Banco Central del Brasil.

Desde los años cincuenta, Brasil se destacó entre los países en desarrollo por una mayor participación del capital externo en su estructura de producción.²⁶ Hasta finales de la década de 1970, era uno de los países que captaba más inversión extranjera. La situación cambió durante la crisis de los años ochenta, y se creó una percepción bastante difundida de que la economía estaba perdiendo las oportunidades creadas por la globalización financiera, más abundantes en aquella década que en cualquier otro período.²⁷

Esto condujo a la adopción, a partir de 1991, de diversas medidas específicas de políticas que pudieran crear condiciones favorables para atraer una cartera de inversiones. Como resultado de ello, los flujos de inversiones en cartera —menos de 800 millones de dólares hasta 1992— llegaban ya, en 1993, a cerca de 7 mil millones de dólares. La cuenta de capital del balance de pagos vio transformados los déficit sistemáticos experimentados en el período 1985-1991²⁸ en un superávit de 25 mil millones de dólares en 1992.

Cabe mencionar que aquél fue un período de actividad económica hasta cierto punto limitada: las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 1991 y 1992 fueron de 1% y -0.3% respectivamente, para llegar a 4.5% en 1993. Por lo tanto, el flujo de recursos correspondió principalmente al resultado de los cambios implantados en la legislación interna,²⁹ y a los precios relativamente bajos del capital social de

²⁶ Se calcula (Chudnovsky y López, 1997) que en 1995, 92% del total de ventas en el sector automovilístico, 59% de la industria farmacéutica, 56% de las ventas de electrodomésticos y 44% del sector bebidas y tabaco realizadas en Brasil estuvieron asociadas a empresas extranjeras.

²⁷ La participación brasileña en el total de la inversión extranjera directa en el mundo fue la siguiente: 1970-1975, 5.1%; 1976-1980, 6.3%; 1981-1985, 4.4%; 1986-1990, 1.2%; 1991-1995, 1.3%; 1996, 2.7%, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), (varios números).

²⁸ Gracias a las amortizaciones de la deuda externa.

²⁹ Así como a la liquidez internacional.

las empresas brasileñas, tras varios años de inflación y bajos niveles de crecimiento.

La recuperación de la actividad económica interna,³⁰ asociada a las oportunidades creadas por el proceso de privatización, hizo luego que la inversión extranjera directa sobrepasara los flujos de capital en cartera. Los flujos anuales (expresados en miles de millones de dólares), de aproximadamente 0.9 en el período 1990-1993, 2.2 en 1994 y 3.3 en 1995, alcanzaron niveles sin precedentes de 9.6 en 1996, 17 en 1997, 26 en 1998 y 30 en 1999.

3. Privatizaciones

Las nuevas condiciones favorables concedidas a los inversionistas extranjeros, asociadas a un ambiente internacional propicio, dieron lugar a las primeras expectativas de una participación considerable de extranjeros en el proceso de privatización de las empresas estatales. En realidad, éste fue uno de los obstáculos principales con que tropezó el programa en sus primeros momentos, aunque los resultados efectivos hubieran demostrado que tales temores eran excesivos, si se considera que en 1995 la participación de los inversionistas extranjeros en el programa nacional de privatización³¹ representaba menos del 1% de los ingresos totales.

Los esfuerzos de privatización comenzaron a principios de la década de 1980,³² pero fue sólo a mediados de los años noventa que el proceso se tornó realmente significativo. En el período 1991-2000, el total del ingreso generado por el programa de privatización llegó a 58 mil millones de dólares (referentes a empresas del gobierno federal), más 33 mil millones de dólares provenientes de empresas estatales. Todo eso correspondió a un total de 74 mil millones de dólares en activos vendidos, más 18 mil millones de dólares en transferencia de deuda (véase el cuadro 1).

Entre 1991 y 1994 se privatizó un número de empresas relativamente pequeño, que generó un ingreso total de 8.6 mil millones de dólares. Sin embargo, fue en esta fase que se completó la privatización del sector industrial, con la venta de todas las empresas

CUADRO 1

Brasil: Programa de privatización, 1991-2000 (Millones de dólares)

Sector	Número de empresas	Activos vendidos	Transferencia de deuda	Total
Siderurgia	8	5 562	2 625	8 187
Petroquímica	27	2 698	1 003	3 701
Energía eléctrica	3	3 907	1 670	5 577
Ferrocarriles	6	1 697	---	1 697
Minería	2	3 305	3 559	6 864
Telecomunicaciones	21	26 978	2 125	29 103
Otras	14	2 583	344	2 927
Empresas federales	81	46 730	11 326	58 056
Empresas estatales	26	26 866	6 750	33 616
<i>Total</i>	<i>107</i>	<i>73 596^a</i>	<i>18 076</i>	<i>91 672^a</i>

Fuente: Pinheiro y Giambiagi (1998) y Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (s/f).

^a Incluye las ventas de participaciones minoritarias.

estatales más relevantes: las de los sectores de la siderurgia, petroquímica y fertilizantes correspondían a más de 90% de las actividades del Estado como empresario. Un aspecto peculiar de esta etapa fue el hecho de que un tercio del ingreso correspondía a bonos federales.³³

El monto total de recursos —más de 92 mil millones de dólares en el transcurso de ocho años³⁴— hace que éste sea uno de los mayores procesos de privatización del mundo, lo que ciertamente tendrá un fuerte impacto en el sector productivo. Todo el proceso entrañó una lógica doble: las empresas se vendían para mejorar la eficiencia general, pero en varios casos había fuertes motivos fiscales.³⁵

4. Cuentas fiscales

Sin embargo, el exitoso plan de combate contra la inflación y la privatización de empresas estatales no consiguieron producir los efectos positivos sobre las cuentas fiscales experimentados en otros países. Por una parte, los ingresos fiscales se hallaban indizados

³⁰ Las tasas de crecimiento del PIB fueron de -0.3% en 1992 comparadas con una media de 4.5% en los cuatro años siguientes.

³¹ Según Pinheiro y Giambiagi (1998).

³² En 1979, el gobierno creó la secretaría especial para el control de las empresas estatales (SEST), con el mandato de limitar el número de empresas pertenecientes al estado. Sólo en 1981 se creó la primera comisión especial de privatización (Pinheiro y Giambiagi, 1998).

³³ Para el relato detallado de todo el proceso de privatización en Brasil, véase Pinheiro (1996).

³⁴ Con un número significativo de empresas todavía por vender en los sectores de la energía y telecomunicaciones.

³⁵ Por ejemplo, la privatización en los estados era importante debido a su impacto fiscal más acentuado: mientras las empresas federales obtenían un superávit fiscal igual a 0.1% del PIB en promedio durante el período 1995-1998, las empresas estatales presentaban un déficit de 0.5% del PIB en el mismo período. Véase Pinheiro y Giambiagi (1998).

antes de la estabilización.³⁶ Por otra, algunos gastos aumentaron después de la estabilización, como ocurrió con los salarios del sector público³⁷ y los gastos en seguridad social, la reforma del sector de la salud y el ajuste del sector financiero.

Como consecuencia, se observó un deterioro del resultado fiscal: de un superávit de 1.4% del PIB en 1994 a un déficit de aproximadamente 8% del PIB en 1998. Las tasas de interés nominales necesarias para financiar ese déficit³⁸ se mantuvieron en niveles muy elevados,³⁹ sobrepasando a menudo la marca de 3% mensual, con tasas mensuales de inflación en torno a 0.3% (e incluso hasta tasas negativas en varios meses de 1997 y 1998).

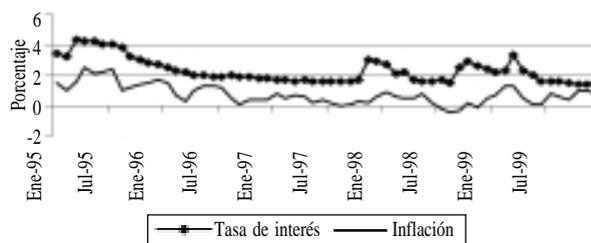
5. Reestructuración financiera

La eliminación de las transferencias al sector bancario (generadas por el proceso inflacionario)⁴⁰ a partir de la estabilización de precios, indujo a las autoridades monetarias a crear nuevos mecanismos con el fin de evitar la crisis sistemática en el sector financiero. La caída acelerada de las tasas de inflación dio lugar a una mayor demanda de dinero: el concepto monetario más amplio (M4) en 1998 duplicaba (en términos reales) el de 1994. Además, el crédito al sector privado se cuadruplicó en esos cuatro años.

Esa expansión del crédito comprende, no obstante, tanto el financiamiento normal como un número significativo de recursos utilizados para reestructurar el sector bancario. La eliminación de las ganancias generadas por la inflación, asociada al gran aumento de las tasas de interés (véase el gráfico 3) desde marzo de 1995,⁴¹ generó enormes dificultades para varios

GRAFICO 3

Brasil: Tasa de interés nominal mensual e inflación, 1995-1999



Fuente: Banco Central del Brasil.

bancos privados y públicos, lo que hizo que la reestructuración del sector bancario fuera una medida necesaria.⁴²

Las autoridades monetarias se vieron obligadas a intervenir en varias instituciones, y tuvieron que crearse diversos instrumentos. Los mecanismos más importantes fueron programas de crédito para el financiamiento de instituciones en dificultades, tanto a nivel federal como estadual, junto con un rediseño del sector como un todo, a través de la fusión y venta de bancos privados y públicos con problemas de liquidez.⁴³ Eso condujo a la eliminación de la mayor parte de las instituciones de propiedad de los gobiernos estatales. Como resultado de este proceso, el sistema bancario consiguió enfrentar los *shocks* externos de 1997-1998 con un coeficiente de créditos/activos totales de 35% y una relación capital/reservas de 13%.⁴⁴

6. Financiamiento del gasto social

El ajuste macroeconómico también tuvo efectos en el área de los gastos sociales. A comienzos de la década de 1990, las políticas sociales solían financiarse mediante transferencias monetarias. El enorme número de clientes potenciales tropezaba con un sistema que dependía mucho de contribuciones,⁴⁵ con múltiples organismos y redes de servicios, además de una fuerte concentración de recursos (dos tercios) en el gobierno federal, lo que inducía a una mala focalización de los

³⁶ El "efecto Olivera-Tanzi" asociado al fin de los procesos inflacionarios fue pequeño: en los años con tasas de inflación elevada ese efecto fue en realidad positivo, considerando que los ingresos indizados asociados a los atrasos en los pagos generaban nuevas ganancias para el gobierno.

³⁷ Se calcula que la política salarial del sector público en 1995 (en que el ajuste de salarios se hizo conforme a la inflación anterior) incrementó de 15% a 20% la cuenta de salarios. Además, el aumento significativo del salario mínimo ese mismo año afectó también el gasto en seguridad social.

³⁸ Así como para neutralizar el impacto monetario sobre el flujo de recursos externos.

³⁹ Y subieron todavía más en respuesta a los *shocks* externos de 1995, 1997 y 1998.

⁴⁰ Transferencias generadas por la caída del valor real de los depósitos. Se calcula que esas transferencias correspondían a 4% del PIB en 1990-1993, para desaparecer a contar de 1995.

⁴¹ Las tasas nominales mensuales medias para las operaciones de dinero interbancario subieron de 3.2% en febrero a 4.4% en marzo de 1995.

⁴² La proporción de operaciones de cobro dudoso subió de menos de 9% del total de préstamos a casi 14% a finales de 1995 (Baumann y Mussi, 1999).

⁴³ Se vieron afectados 42 bancos (de un total de 271), entre julio de 1994 y diciembre de 1997.

⁴⁴ Superior a la relación de 8% recomendada por el Comité de Basilea.

⁴⁵ Porcentajes fijos de salarios y utilidades, así como otras fuentes semifiscales de ingresos.

programas sociales. Además, la multiplicidad de fondos sociales y su vinculación a partidas específicas de gasto hacían que los recursos para el gasto social fueran altamente sensibles al ciclo de la actividad económica (Draibe, 2000).

La Constitución de 1988 redujo los vínculos entre las contribuciones y el financiamiento del sistema,⁴⁶ transformó el acceso a los servicios sociales en un derecho universal y estableció niveles mínimos para los beneficios sociales. El cambio más radical se dio en el área de la salud, con la creación del sistema único de salud, que engloba tanto servicios de salud como de seguridad social.

Lo paradójico es que a comienzos de los años noventa se desarrolló una febril actividad legislativa para reglamentar las nuevas disposiciones constitucionales, en paralelo con una drástica reducción del gasto social,⁴⁷ así como del aparato institucional para la prestación de servicios sociales. A mediados de la década se adoptó una nueva estrategia de desarrollo social que tomó en cuenta el derecho de acceso universal a los servicios sociales básicos e incluyó programas de empleo e ingreso para la generación de nuevas oportunidades, otorgando prioridad a los programas universales.⁴⁸

A partir de 1994, y a pesar de las dificultades fiscales que enfrentan los estados y municipios, ambos vienen asumiendo cada vez más responsabilidades en el financiamiento de programas sociales, reduciendo así la cantidad de recursos que aporta el gobierno central.⁴⁹

Según Draibe (2000), en 1995 el gobierno federal seguía siendo responsable de la mayor parte del gasto, en 8 de un total de 14 programas sociales. En 1995, el gasto social conjunto de los gobiernos federal, estadual y municipal correspondía a 21% del PIB,

85% del cual se destinaba a educación, salud, asistencia social y beneficios de funcionarios públicos.

La estabilización de precios y la voluntad política fueron los factores que permitieron una mejor focalización y una mayor selectividad de los programas, nuevos procedimientos de gastos, además de criterios técnicos mejor definidos para la asignación de recursos. Los programas sociales se concentran en dos líneas de acción: inversión en recursos humanos y asistencia social, y programas de lucha contra la pobreza.

7. Reforma del sistema de pensiones

La necesidad de reformar el sector de la seguridad social se tornó patente a fines de la década de 1980, como resultado de una serie de factores determinantes: hasta entonces, el sistema incorporaba afiliados a un ritmo superior al de la expansión del número de beneficiarios, superando incluso el crecimiento de la fuerza de trabajo, pero hubo un cambio significativo en el patrón demográfico de la población, y la Constitución de 1988 incorporó al sistema a los trabajadores rurales.⁵⁰ El número de nuevos jubilados era de casi dos millones de personas entre 1991 y 1995, habiéndose duplicado el valor de la pensión media durante dicho período, y abarcaba un tercio de la población rural en edad de jubilar (Dias y Amaral, 2000).

A todo lo anterior debe agregarse el hecho de que la expectativa de vida de la población ha venido aumentando en las últimas décadas. Dado que el sistema permitía jubilar en función de los años de servicio, dos tercios de los nuevos jubilados tenían 54 años de edad en 1995, con una expectativa de vida de más de 22 años. El gasto en seguridad social absorbía en 1998 casi 10% del PIB,⁵¹ y el número real de beneficiarios llegaba a 19 millones de individuos. El déficit de la seguridad social correspondía en 1998 aproximadamente a 3% del PIB, debido en su mayor parte (75%) a beneficios pagados a funcionarios públicos.

⁴⁶ Aunque el financiamiento siga siendo sumamente dependiente (58% en 1996) de esas contribuciones.

⁴⁷ El gasto social del gobierno se redujo de 11.4% del PIB en 1990 a 9.7% en 1992, un período de recesión. Cada área fue afectada en forma distinta: mientras el gasto federal en salud, alimentación y abastecimiento de agua y alcantarillado equivalió en 1993 a entre 50% y 60% de su valor correspondiente en 1989, el gasto en seguridad social se duplicó durante el mismo período (Draibe, 2000).

⁴⁸ La proporción del gasto social/PIB creció aproximadamente 4% entre 1990-1991 y 1996-1997 (llegando a casi 20%). En el mismo período, la participación del gasto social en el total del gasto público permaneció prácticamente invariable (59%) (CEPAL, 1999).

⁴⁹ Eso ha sido posible gracias a la mayor transferencia de recursos del gobierno federal a los estados y municipios, así como al mejoramiento de su ingreso fiscal: en 1980, los estados captaban 25% y los municipios 9.6% del ingreso total; en 1991, esas participaciones correspondían a 27% y 16%, respectivamente (Draibe, 2000).

⁵⁰ El valor de la pensión de jubilación se calcula sobre la base de los últimos 36 meses de contribución al sistema, hasta un límite de, aproximadamente, 1 000 dólares. En cambio, los funcionarios públicos pueden jubilarse recibiendo el equivalente al último salario. Los trabajadores rurales tienen la jubilación garantizada, pero no contribuyen. Se considera que la transferencia de recursos, resultante de la inclusión de los trabajadores rurales en el sistema de seguridad social, ha representado una contribución considerable a reducir el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza de 41% en 1990 a 20% en 1996, según las estimaciones de la CEPAL (1999).

⁵¹ Tomando en cuenta los regímenes tanto públicos como privados.

La reforma del sistema de seguridad social comprendió, por lo tanto, la definición de un valor límite para las pensiones, además de la edad mínima para jubilar. El personal militar fue obligado también a iniciar sus contribuciones.

8. Inversión y productividad

La estabilización de precios y la apertura comercial promovieron (como cabía esperar) la actividad económica y la inversión, tanto a través del aumento de la demanda interna de bienes de consumo, como del acceso facilitado a bienes de capital más baratos.⁵²

La mayor parte de las empresas del sector manufacturero atravesó, durante los primeros años de la década de 1990 (en especial entre 1990 y 1992), por un proceso de racionalización de la producción, como uno de los instrumentos para enfrentar la competencia de los productos importados. Al desaparecer la inflación, los retornos de la inversión pasaron a ser relativamente elevados, debido al menor costo de equipos y piezas, al hecho de que la mayoría de las empresas ya había pasado por un proceso de racionalización y a que el equipo nuevo ayudaba a superar el desfase tecnológico del sector productivo. Todo ello contribuyó a aumentar la productividad de los factores en la industria, incluso a expensas de tornar al sector más intensivo en capital.⁵³

La inversión en el sector industrial se concentró principalmente en la modernización, sólo con una expansión limitada de la capacidad productiva en algunos sectores específicos.⁵⁴ La clasificación de los sectores por formación de capital revela un cuadro diferente del observado en los ciclos anteriores de inversión, como fue el caso de la década de 1970. El cuadro 2 muestra la información básica.

Los sectores que lideraron las inversiones en los años setenta —industria, minería y petróleo— vieron

reducida su participación en la formación bruta de capital durante la década de 1990. La inversión en infraestructura (energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte y abastecimiento de agua y alcantarillado) se redujo en el período 1990-1994 a algo entre la mitad y un tercio de los valores observados durante los años setenta. Si se compara la primera y la segunda mitad de la década de 1990, se constata una caída absoluta de la inversión en energía eléctrica, un patrón hasta cierto punto estable en el sector transporte y abastecimiento de agua y alcantarillado y un aumento notorio en las telecomunicaciones.

En el sector industrial, los bienes de consumo lideraron el ritmo (los segmentos más dinámicos fueron los de bienes durables, bajo el liderazgo de empresas transnacionales), estimulados por el manifiesto “efecto riqueza” resultante de la estabilización de precios.⁵⁵ En el caso de los bienes intermedios y de capital, los resultados obtenidos se mostraron desfavorables.

Los tres nuevos elementos que vinieron a afectar las inversiones en la segunda mitad de los años noventa fueron los incentivos concedidos por los estados y municipios,⁵⁶ el ambiente posterior a la privatización y el componente de importación de los procesos de inversión y producción. Otra característica importante de la inversión desde mediados de la década de 1990 es el hecho de que gran parte de ella está asociada a la explotación de las ventajas comparativas (estáticas) del país en recursos naturales.⁵⁷

Esto plantea la pregunta de hasta qué punto el modelo de crecimiento industrial de los últimos años está basado en la dotación de recursos naturales, y por tanto en qué medida es dependiente del mercado internacional de productos básicos.⁵⁸ Un patrón de especialización centrado en segmentos productivos con

⁵² Efecto amplificado por la sobrevalorización del tipo de cambio durante la mayor parte del segundo lustro de la década.

⁵³ Según las estimaciones de Bonelli y Fonseca (1998b), el aumento anual de la productividad total de los factores pasó de una media de 1% en los años ochenta a 2.1% en 1990-1997. Según Neri y Camargo (1999), la producción industrial creció 10% entre 1991 y 1995, mientras que el empleo en el sector industrial disminuyó 22% durante el mismo período, lo que se tradujo en un aumento de 40% en la productividad del trabajo.

⁵⁴ En algunos sectores —como la industria automotriz— hubo en realidad más inversiones del tipo totalmente nuevo, motivadas por incentivos fiscales. Sin embargo, en la mayor parte de los sectores los proyectos de inversión se orientaban sobre todo a la modernización.

⁵⁵ Siendo los textiles la única excepción.

⁵⁶ Que tuvieron una función decisiva en la reubicación geográfica de fábricas sin precedentes en el país durante los últimos años.

⁵⁷ Según Bielschowsky (org., 1998), el total de inversiones fijas en el sector manufacturero, a precios constantes de 1980, fue en promedio de 3.3% del PIB en 1995-1997. El grupo de sectores “dinámicos”, formados por los fabricantes de productos de acero, material de transporte, alimentos procesados, material eléctrico y electrónico, productos farmacéuticos, plásticos y textiles invirtió en promedio aproximadamente 2.1% del PIB, mientras que los fabricantes de productos químicos, maquinaria, productos no metálicos, celulosa y papel, y productos de caucho invirtieron sólo 0.77% del PIB durante el mismo período.

⁵⁸ A diferencia, por ejemplo, de las estrategias adoptadas en otras economías emergentes y en Brasil, en décadas anteriores, tales como los estímulos a (productores y) exportadores para ingresar a mercados nuevos y más dinámicos.

CUADRO 2

Brasil: Formación bruta de capital fijo (FBCF), 1970-1997
(Porcentaje del PIB; a partir de precios constantes de 1980)

	1970-1980	1981-1989	1990-1994	1995-1997
Industria de transformación	4.5	3.2	2.0	3.3
Minería	0.2	0.2	0.1	0.1
Petróleo	0.9	1.0	0.4	0.4
Infraestructura	5.4	3.7	2.3	2.2
Energía eléctrica	2.1	1.6	0.9	0.6
Telecomunicaciones	0.8	0.4	0.5	0.7
Transporte	2.1	1.5	0.8	0.8
Abastecimiento de agua y alcantarillado	0.5	0.2	0.2	0.1
Otros	12.5	9.7	10.1	11.1
<i>Total FBCF</i>	23.5	17.8	14.9	17.1

Fuente: Bielschowsky (org., 1998).

demanda poco dinámica suscita dudas en cuanto a su sustentabilidad a lo largo del tiempo y en cuanto a su vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado externo. Por lo tanto, un aspecto relevante se refiere a las condiciones reales de la economía para apoyar un modelo alternativo que favoreciera productos con utilización más intensiva de la tecnología.

9. Políticas de desarrollo productivo

Hasta finales de la década de 1980, la política de ciencia y tecnología en Brasil se concentraba en la construcción de infraestructura para investigación y desarrollo. Se adoptaron dos líneas de acción: a) recursos para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo por las empresas (afectados sobremanera por las crisis de los años ochenta), y b) incentivos fiscales.

Durante los años noventa, la estructura institucional relacionada con la innovación e investigación pasó por varios cambios, debidos sobre todo a la reducción del papel del gobierno federal.⁵⁹ en 1990, éste era responsable de 73% de la inversión en investigación y desarrollo de nuevos productos (I+D); en 1997, esa participación había disminuido a 64%.

Parte de esa reducción se compensó con un papel más activo del sector privado. La participación de las empresas en el gasto en investigación y desarrollo aumentó de 15% a 20% en el período 1990-1997, correspondiendo a una media de 0.7% del total de ventas. Ade-

más, el número considerable de certificados ISO 9000 concedidos a empresas brasileñas⁶⁰ y el aumento del gasto privado en tecnología y bienes de capital reflejan la preocupación por la modernización de las fábricas.⁶¹ Sin embargo, las empresas locales en su conjunto no desarrollaron sus propias capacidades de innovación para penetrar nuevos mercados.

El análisis de la oferta potencial de investigación y desarrollo es fundamental para cualquier país, y más aún para una economía en que dos tercios de las exportaciones consisten en bienes industrializados. Sin embargo, en la experiencia brasileña más reciente hay tres efectos que habrían contribuido al bajo porcentaje de gasto en I+D en las ventas totales de las empresas: el impacto negativo del ajuste fiscal, que significó menos recursos públicos para el financiamiento de actividades; reformas en la legislación, que facilitaron la importación de tecnología⁶² (como parte del proceso de apertura de la economía); y la composición de las exportaciones⁶³ con una participación creciente de

⁶⁰ En torno a 2 500 certificados hasta 1997 (Tigre, Cassiolato y otros, 1999).

⁶¹ Aunque positivos, estos resultados son demasiado escuálidos en comparación con los de otros países. La proporción de I+D/Ventas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza casi a 2%, e incluso otras economías emergentes revelan un mayor compromiso con la tecnología: en la República de Corea, la participación del sector privado en investigación y desarrollo llega a 80%.

⁶² En 1991, y nuevamente en 1993, hubo normas específicas que facilitaron los contratos de transferencia de tecnología entre las filiales de empresas extranjeras en Brasil y sus casas matrices (véase Tigre, Cassiolato y otros, 2000), para la descripción de las principales modificaciones en la legislación.

⁶³ La eliminación de algunos incentivos a la exportación condujo a una participación más "pasiva" en la división internacional del trabajo.

⁵⁹ El gasto total en ciencia y tecnología corresponde (Tigre, Cassiolato y otros, 1999) aproximadamente a 1.5% del PIB.

productos que entrañan el uso intensivo de recursos naturales.

En general, el escaso dinamismo de las exportaciones brasileñas durante la década de 1990 se relacionaría con el patrón de especialización: a pesar de la mayor participación de los productos industrializados, la cuenta de exportaciones se caracteriza, en gran parte, por la exportación de productos básicos intensivos en recursos naturales y productos intensivos en energía o en mano de obra.⁶⁴

Un ambiente económico más abierto al comercio tuvo también implicaciones para los efectos multiplicadores del comercio exterior. Por ejemplo, Tigre, Cassiolato y otros (2000) constatan que para sectores como la cerámica y el acero —en cuya producción el país tiene una ventaja comparativa (estática)—, la apertura comercial no representó un desafío para los productores locales,⁶⁵ y en realidad fue crucial para el desarrollo de una red de proveedores locales. En el caso de otros sectores —como automóviles y telecomunicaciones— que dependen menos de la disponibilidad de recursos, la exposición a los productos importados competitivos, vinculada al acceso más fácil a bienes de capital e insumos producidos en el exterior, significó un nuevo desafío que provocó en realidad un rompimiento de los lazos con los proveedores locales, lo que afectó la posibilidad de inducir la investigación en el desarrollo de productos y procesos.

10. Empleo

Estos factores —estabilización de precios, fuerte demanda interna e inversión en sectores específicos— tuvieron diversas consecuencias para el mercado laboral. Hasta principios de 1995, el empleo total creció como resultado neto del crecimiento del número de trabajadores en el comercio y en el sector servicios, así como en el sector informal, que compensó con creces la reducción del nivel de empleo en el sector industrial y la agricultura.

La participación del empleo industrial en el empleo total bajó de 25% a 16% entre 1990 y 1997.⁶⁶ Prácticamente todo ese cambio de la estructura secto-

rial del empleo obedece a la migración de trabajadores del sector manufacturero a los sectores del comercio y servicios,⁶⁷ asociada en gran medida a las nuevas tecnologías y al (bajo) costo de la mano de obra.⁶⁸ El cuadro 3 ilustra la estructura ocupacional urbana por sectores.

Del cuadro 3 se concluye que la reducción del empleo en el sector manufacturero se compensó con un aumento de la absorción de mano de obra en las áreas de vivienda, comercio y servicios.⁶⁹

El empleo en el sector industrial viene declinando desde 1995 pese a la expansión de la producción,⁷⁰ mientras que el empleo en los sectores del comercio y servicios creció hasta finales de 1996, para luego estancarse. En otras palabras, al principio del proceso de estabilización de precios el crecimiento del número de empleos en el sector servicios compensó con creces la baja del número de empleos en la industria, pero ese fenómeno sólo se dio hasta 1997. Como consecuencia, a finales de la década se observa un desempleo abierto mayor y creciente: según el Instituto Brasileño de

CUADRO 3

Brasil: Estructura ocupacional urbana por sectores, 1990-1996
(En porcentajes)

	1990	1996
Agricultura y minería	6.8	8.7
Manufacturas	25.2	16.0
Vivienda	1.0	7.5
Transporte y comunicaciones	4.8	4.6
Comercio y servicios	62.2	63.2
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL (1999).

⁶⁷ Este proceso migratorio fue facilitado también por otra característica estructural del mercado laboral brasileño: en promedio, entre 2.5% y 3% de los empleados de la industria cambian de empleo todos los meses; aproximadamente 40% de los trabajadores de la industria ocuparon el mismo puesto por menos de dos meses, gracias a la legislación que regula los pagos por despidos (véase Amadeo y Gonzaga, 1997, y Amadeo y Neri, 1997, para mayores detalles).

⁶⁸ El aumento del costo de la mano de obra en el sector industrial (55%) entre 1994 y 1997 superó el incremento correspondiente en el sector servicios (15%) (Camargo, 1998).

⁶⁹ Las cifras relativas al sector agrícola en el cuadro 3 reflejan al parecer un aumento significativo del número de trabajadores autónomos: la participación de los asalariados rurales bajó de 44% del total de empleos en el sector en 1990 a 34% en 1996, mientras que el número de trabajadores autónomos aumentó de 53% a 64% en el mismo período (CEPAL, 1999).

⁷⁰ Hay un repunte incipiente a partir de fines de 1999.

⁶⁴ Celulosa, papel, zumo de naranja, productos derivados de la soja y productos minerales semielaborados, entre otros.

⁶⁵ El sector de la cerámica representa en realidad una historia exitosa de reestructuración, que provocó un aumento del número de patentes, más inversiones en I+D y varios otros efectos positivos.

⁶⁶ Se produjo también una reducción del empleo en el sector agrícola, que se analizará más adelante.

Geografía y Estadísticas (IBGE), el desempleo abierto subió de 4.3% en 1990 a 7.6% en 1998 (véase el gráfico 4).

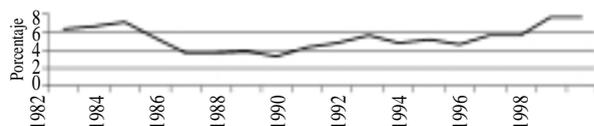
En general, hubo un claro *shock* de productividad, tanto en el sector industrial como en el de servicios de la economía brasileña, aunque fue más severo en el primero.⁷¹ Las referencias anteriores a aumentos de la productividad reflejados en las proporciones mano de obra/producción se ven confirmadas por otros indicadores, como la evolución del salario inicial de trabajadores contratados,⁷² así como el número de años de instrucción formal entre los trabajadores industriales.⁷³

El ingreso real de los trabajadores urbanos no se redujo durante todo el período, debido a que: a) la estabilización y la apertura favorecieron relativamente los precios de los bienes no comercializables; b) mientras persistió ese factor favorable, aumentó el ingreso real de los trabajadores del sector servicios; c) cuando: i) el empleo en los sectores industrial y de servicios comenzó a perder dinamismo, ii) empezó a crecer el desempleo abierto y iii) los precios relativos dejaron de favorecer a los productos de esos sectores, el ingreso real de los trabajadores del sector servicios comenzó a caer de manera sistemática; pero iv) en el sector industrial, mientras el empleo disminuía, el ingreso real de los trabajadores aumentaba hasta 1998, haciendo subir el costo real de la mano de obra en ese sector (véase el gráfico 5).⁷⁴

El ajuste del mercado laboral a un ambiente económico abierto al comercio con precios estables invo-

GRAFICO 4

Brasil: Tasa de desempleo abierto en las áreas metropolitanas, 1982-1999
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

⁷¹ Lo que en el futuro podría conducir a una disparidad creciente de salarios entre los dos sectores (Camargo, Neri y Reis, 2000).

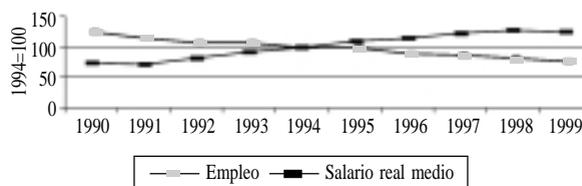
⁷² Considerado como el indicador de la productividad marginal de la fuerza laboral, señala que entre 1995 y 1997 los aumentos de productividad fueron de 45% en el sector industrial y de 33% en el sector servicios (Camargo, Neri y Reis, 2000).

⁷³ El porcentaje de trabajadores con menos de cuatro años de instrucción cayó de 38% en 1989 a 31% en 1996, mientras que el porcentaje de trabajadores con más de ocho años de instrucción subió de 42% a 49% de la fuerza laboral (Camargo, Neri y Reis, 2000).

⁷⁴ Un aumento de 30% entre 1994 y 1997 (Camargo, Neri y Reis, 2000).

GRAFICO 5

Brasil: Empleo y salario real medio en el sector manufacturero, 1990-1999



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

lucraba, por tanto, el paso de trabajadores del sector de bienes comercializables al de no comercializables. Esto es consistente con las consideraciones ya analizadas, relativas a la intensidad creciente del uso de capital en el proceso productivo que siguió a la apertura comercial.

11. El sector agrícola

En lo que antecede, hemos hablado de los sectores urbanos. Hasta mediados de la década de 1980, el sector agrícola pasó por un período de intervención constante del gobierno, lo que fue fundamental para el proceso de crecimiento, pues permitió la oferta de alimentos a precios bajos. Pese a ello, desde la mitad de aquella década la agricultura perdió su mecanismo principal de compensación, los programas de crédito oficiales (fuertemente subsidiados), como parte del proceso de ajuste fiscal.

En el nuevo ambiente (posterior a 1990) —en que el sector agrícola se vio expuesto a la competencia internacional y a la falta de crédito oficial—, el factor principal que explica el crecimiento de la producción fue el aumento acentuado y sistemático de la productividad: la pérdida de crédito fácil hizo que los productores trataran de reducir los costos medios mediante incrementos de la productividad, asociados a una reducción moderada de la superficie cultivada y la merma notoria del número de empleos.

En el caso de los productos principales, la productividad en el período 1996-1998 varió en forma sustancial en comparación con la de 1990-1992.⁷⁵ Todos los indicadores de productividad del sector agrícola señalan un aumento sistemático entre 1987 y 1998: la

⁷⁵ El algodón tuvo un aumento de productividad de 26%; la soja, 29%; el café, 27%; el mijo, 30% y el frijol, 21% (Dias y Amaral, 2000).

tasa anual de aumento de esos indicadores es prácticamente de 1.8%.⁷⁶

Ese repunte de la productividad se vio favorecido por: a) la mala infraestructura de transporte, que condujo a una explotación más intensa de la tierra, en que las áreas próximas a los centros urbanos fueron las más utilizadas; b) el uso creciente de tecnologías nuevas desarrolladas en el país;⁷⁷ c) el profesionalismo cada vez mayor de la fuerza laboral asociado, entre otros factores, a los movimientos migratorios de los estados del sur a las regiones oeste y norte de país; y d) la apertura comercial, que redujo el costo de los insumos (Dias y Amaral, 2000).

Uno de los elementos importantes para el crecimiento sostenido de la producción en el sector agrícola fue el mejoramiento de las relaciones de intercambio del sector. Entre 1987 y 1994 (año cúspide), las relaciones de intercambio de la agricultura se incrementaron en 46%. La rentabilidad del sector aumentó 59% entre 1987 y 1998, lo que refleja un crecimiento de 22% de la productividad y de 31% del índice de las relaciones de intercambio en el sector agrícola (Dias y Amaral, 2000). Esa ventaja —medida respecto de la productividad y el mejoramiento de las relaciones de intercambio— permitió a los productores que empleaban nuevas tecnologías encontrar sustitutos del crédito rural tradicional.

El cuadro general surgió de estas cifras es que el sector agrícola consiguió ajustarse a través de una mayor productividad, asociada a un aumento de la relación capital/producto y a la selectividad de los productores. Estos factores tomados en conjunto impusie-

ron de hecho una sobrecarga más al mercado laboral urbano.

12. Reformas pendientes

Los indicadores mencionados sugieren que Brasil está en vías de completar el conjunto de reformas llamadas de primera generación. La intensificación de ese proceso supone la adopción de más medidas, como por ejemplo, la reforma de las políticas de seguridad social. La experiencia ya ha demostrado que ese sistema, en su formato actual, está destinado a presentar déficit considerables en los años venideros. Para que el sistema pueda mantenerse en equilibrio a lo largo del tiempo, habría que adoptar diversas medidas adicionales.

Ya se demostró que el mercado laboral está sujeto a una serie de restricciones impuestas por la legislación y que, bajo ciertos aspectos, se remontan a la década de 1930. La representación sindical, su financiamiento, los incentivos a la movilidad entre diferentes actividades, todo ello forma parte del mismo paquete de asuntos que deberán encararse en el corto plazo.

Otras reformas que suelen exigirse tienen que ver con el funcionamiento del aparato judicial —oneroso y lento—, así como con el propio sistema de representación y decisión políticas, mediante la creación (sin precedentes en la historia) de mecanismos que permitan a los ciudadanos sentirse realmente representados y dotados de participación activa. Para ello, es necesario introducir cambios profundos en la estructura político-partidaria y en la legislación electoral.

IV

¿Qué es lo que no funcionó?

¿Sabemos realmente por qué?

La experiencia brasileña adquirida con las reformas es bastante nutrida. Estas tuvieron (*ex post*) una secuen-

cia bien definida, fueron de carácter variado y, en su mayor parte, simultáneas con un programa de estabilización. Sin embargo, varios indicadores muestran que no todo logró el resultado esperado.

Para comenzar, los dos episodios de intensificación del proceso de reducción de aranceles a las importaciones, ocurridos en 1990 y 1994, se proyectaron básicamente como parte de programas de estabilización de precios. En consecuencia, la reducción de alcúotas

⁷⁶ En el caso del subsector pecuario, se obtiene un valor semejante, con un aumento anual de la productividad cercano a 1.9% (Dias y Amaral, 2000).

⁷⁷ Desarrolladas principalmente por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), dependiente del Ministerio de Agricultura.

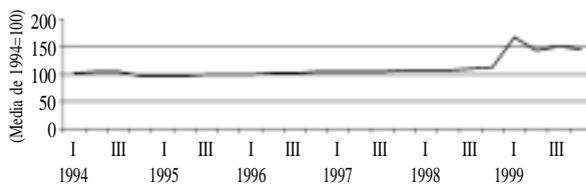
arancelarias no fue un proceso instantáneo ni lineal a través del tiempo. Por el contrario, varios sectores se vieron forzados a enfrentar una secuencia de incrementos y reducciones de alícuotas arancelarias durante períodos de tiempo relativamente breves.⁷⁸ Esas señales ambiguas imponen una sobrecarga a los inversionistas y a los consumidores de bienes importados.

Una de las críticas más frecuentes a la política de estabilización adoptada en 1994 es que, al examinarla tras cinco años de haber sido adoptada, se observa que el programa siguió siendo básicamente un programa de estabilización. Le faltó estrategia de mediano y largo plazo. La política económica permaneció subordinada a este objetivo principal y eso no dejó de entorpecer costos.

El tipo de cambio permaneció bajo los niveles de equilibrio, argumentándose que: i) los “fundamentales” económicos se modificaron con la estabilización de precios (y por tanto había que reconsiderar el criterio de paridad sobre nuevas bases), ii) la desvalorización del tipo de cambio habría implicado presiones sobre los costos (perjudicando con ello el proceso de estabilización), y iii) el escenario macroeconómico más estable garantizaría una economía atractiva para los inversionistas extranjeros. Como se observa en el gráfico 6, se produjo un deterioro de la competitividad (medida en términos de paridad, a partir del índice de precios al por mayor) hasta mediados de 1996.

La sobrevalorización se redujo cuando el gobierno comenzó a señalar la necesidad de modificar el tipo de cambio con arreglo a la inflación interna (a partir de 1997), pero las presiones externas exigieron una variación más marcada en 1999.

GRAFICO 6

Brasil: Tipo de cambio real, 1994-1999

Fuente: Banco Central del Brasil.

⁷⁸ Baumann, Rivero y Zavattiero (1997) mostraron que en varios productos hubo hasta ocho modificaciones de las alícuotas arancelarias nominales en el transcurso de 26 meses: de julio de 1994 a septiembre de 1996. En algunos casos, las alícuotas arancelarias nominales fluctuaron entre 0% y 19% (entre 19% y 73% en algunos otros productos), y esos cambios ocurrieron repetidamente en ambos sentidos, es decir, una secuencia de incrementos y reducciones.

Se tenía la expectativa de que los efectos positivos sobre la competitividad resultantes de la reforma comercial estimularan las exportaciones. Aún no está claro hasta qué punto la mayor facilidad de acceso a los bienes importados incentivó el crecimiento de las exportaciones. En todo caso, las altas tasas de interés internas afectaron la producción de bienes de exportación, y los aumentos salariales asociados a la sobrevalorización del tipo de cambio repercutieron negativamente sobre los agentes del comercio exterior. Al mismo tiempo, hubo una explosión de la demanda de importaciones, y, como resultado de ello, surgieron grandes déficit comerciales.

La literatura consultada para la sección II sugeriría que ese procedimiento podría haber sido parte de la estrategia del gobierno dirigida a conquistar credibilidad para su programa de reformas. No queda claro, sin embargo, la cantidad de tiempo exigida por el argumento de la credibilidad: básicamente, la política cambiaria se mantuvo durante cuatro años y medio con pocas modificaciones.

En el ámbito monetario, la deuda interna se financiaba durante la primera mitad de los años noventa a través de bonos con tasas de interés fijas. A partir del Plan Real, la estabilización de precios asociada a la entrada de capital externo indujo a las autoridades a modificar su estructura de financiamiento, y optar sobre todo por bonos con tasas de interés flexibles (70%) y bonos indizados al dólar (21%). La continuidad de la política monetaria y las restricciones del tipo de cambio fueron fundamentales para sustentar la estabilidad de precios, aunque la mantención de tasas de interés elevadas que exigía esa combinación de políticas haya contribuido a aumentar la deuda pública, sin que el gobierno haya sido capaz de promover las modificaciones de política necesarias.

Esto no quiere decir que no se hayan desplegado esfuerzos para incrementar la recaudación: el ingreso fiscal aumentó de 25% del PIB en 1993 a 30% en 1998, y los resultados fiscales “primarios”⁷⁹ se mostraron positivos durante toda la segunda mitad de la década. El problema reside en el ámbito de los gastos,⁸⁰ y en especial como consecuencia de la variación de las tasas de interés internas: en 1998, el pago de tasas de interés por la deuda pública interna correspondía a 44% del ingreso fiscal total.

⁷⁹ O sea, excluyendo la corrección monetaria y el pago de tasas de interés.

⁸⁰ Al final de la década surge otro debate en torno al tipo de recaudación fiscal, basada cada vez más en contribuciones (porcentajes fijos de salarios y utilidades) en lugar de impuestos.

El tipo de cambio sobrevalorizado estimuló la demanda de moneda extranjera por parte de los importadores. Los cambios en la legislación, la estabilización de precios y el acceso renovado a los mercados de capital internacional generaron una entrada importante de capital extranjero, al comienzo en forma de empréstitos e inversiones en cartera, y luego como inversión extranjera directa.

El resultado fue un círculo vicioso de entrada de moneda extranjera que era monetizada y que tenía que ser neutralizada mediante tasas de interés más altas. A su vez, éstas presionaban las cuentas fiscales generando la expansión de la deuda, la necesidad de nuevos empréstitos y por tanto de tasas de interés aun más elevadas. El cuadro 4 muestra los diversos componentes del déficit fiscal.

Hay dos aspectos que cabe destacar en el cuadro 4. Primero, los intereses de las deudas interna y externa explican la mayor parte del déficit de fines de la década de 1990. Segundo, la monetización al comienzo del proceso de estabilización fue sustituida por la venta de bonos nacionales y extranjeros como fuente de financiamiento público.

La dependencia del ahorro externo reveló ser de hecho un arma de doble filo. Contribuyó al financiamiento de la deuda pública, pero a su vez, el aumento de la tasa de ahorro externo posterior a 1994 (de 0.9% a 4.4% del PIB en 1998 (gráfico 7) financió principalmente el consumo. La tasa de inversiones se elevó de 15% a 18%⁸¹ durante esos cuatro años,⁸² pese a que

CUADRO 4
Brasil: Componentes principales del déficit fiscal
(Como porcentaje del PIB)

	1994	1998
Déficit fiscal "operacional"	-1.4	7.5
Usos		
Déficit "primario"	-5.3	-0.0
Intereses de la deuda interna	3.2	7.2
Intereses de la deuda externa	0.7	0.3
Fuentes		
Financiamiento interno	-2.6	4.5
Financiamiento externo	-3.0	2.2
Expansión monetaria	4.3	0.8

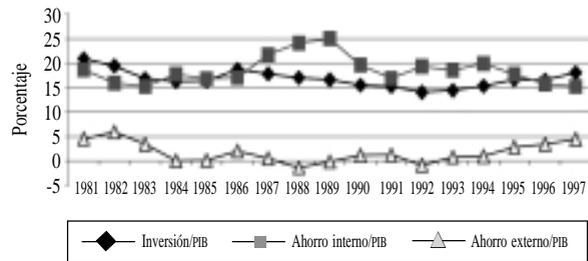
Fuente: Banco Central del Brasil, 1999.

⁸¹ A precios constantes de 1980.

⁸² Principalmente del sector privado: la inversión pública en maquinaria y equipos se redujo de 0.7% en 1994 a sólo 0.4% en 1998, mientras que para la inversión en construcción las tasas fueron de 2.9% y 1.8%, respectivamente, según el IBGE.

GRAFICO 7

Brasil: Inversión y ahorro, 1981-1997
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

éstas se destinaron sobre todo a proyectos de modernización y no a la expansión de la capacidad productiva.⁸³ Entre 1993 y 1996, el consumo privado representó 72% del aumento de la demanda agregada, mientras que la formación de capital correspondió a sólo 22% (Sáinz y Calcagno, 1999).

El programa de privatización contribuyó a encarar ese escenario de ajuste fiscal incompleto mediante la venta de empresas públicas y el alivio de la sobrecarga fiscal impuesta por las empresas estatales ineficientes. Cualesquiera que hayan sido las consecuencias para la eficiencia productiva, hay dos efectos colaterales que merecen destacarse.

Algunas empresas fueron vendidas, incluso antes de que se completara la regulación de su sector, y esto podría afectar la competencia en el mercado interno. Por otra parte, la privatización de varias empresas importantes fue al principio el resultado de los movimientos del arbitraje financiero, con la participación de agentes no involucrados directamente en la actividad productiva, y —hasta hace poco— con la participación limitada de los inversionistas extranjeros. Por consiguiente, las mejoras de eficiencia no serían tan significativas como se había planificado originalmente, o se requeriría más tiempo para que los cambios de propiedad pudieran mejorar las condiciones de competitividad.

Aunque uno de los objetivos del programa de privatización pareciera ser la maximización de ingresos, y a pesar de la cantidad impresionante de recursos involucrados, la deuda pública siguió siendo considerable, sobre todo como resultado de la nómina

⁸³ La dependencia del financiamiento externo elevó también la deuda externa total en 47% en un período de cuatro años: de 151 mil millones de dólares en 1994 a 222 mil millones de dólares en 1998.

salarial del sector público (9% del PIB en 1997), el déficit de la seguridad social (9.4% del PIB) y las tasas reales de interés (3.4% del PIB) (Cysne, 2000).

La privatización de las empresas públicas, sumada a los cambios de reglamentación y la ruptura del monopolio público en varios sectores, mejoraron la actividad del capital privado. Sin embargo, este último se tornó más activo sólo en el sector productivo, pues sus contribuciones al gasto social siguieron siendo bastante escasas. Aunque las empresas privadas y las ONG hayan participado durante mucho tiempo en la prestación de servicios sociales, la mayor parte de esos servicios sigue siendo básicamente un atributo del sector público.

El nivel del gasto social en Brasil es bastante comparable con el de la mayor parte de los países de ingresos medianos —aproximadamente 19% del PIB, aunque distribuidos en forma injusta— y las reformas no han tenido éxito hasta ahora en modificar notoriamente el origen y la composición del ingreso: pese a los cambios constitucionales, el gasto social (58% en 1996) sigue dependiente de los fondos formados por las contribuciones sociales.⁸⁴

Además, los indicadores sociales agregados sugieren que todavía queda mucho por hacer en este campo. La estabilidad de precios y las transferencias públicas generaron efectos positivos importantes. El ingreso real de los trabajadores empleados se incrementó en 30% entre 1993 y 1997, debido principalmente a: a) un notorio aumento de las transferencias a las familias de todos los niveles de ingreso y b) cambios en los precios relativos que redujeron el precio de los productos básicos. Por consiguiente, entre 1990 y 1996 el número de hogares bajo la línea de pobreza descendió de 41% a 29%,⁸⁵ lo que representa indiscutiblemente un indicador positivo.

Respecto a la igualdad de ingreso, las estimaciones de Neri y Camargo (2000) —que utilizan datos de las encuestas nacionales de hogares (PNAD)⁸⁶— confirman la notoria concentración del ingreso en Brasil, pues revelan una variación relativamente exigua de los

indicadores de desigualdad entre 1990 y 1997.⁸⁷ El resultado se obtiene utilizando tanto el índice de Theil (0.748 en 1990 y 0.715 en 1997 para todas las fuentes de ingreso) como el coeficiente de Gini (0.607 en 1990 y 0.595 en 1997 para todas las fuentes de ingreso).⁸⁸

Neri y Camargo (2000) demuestran también que el cálculo detallado de los datos primarios de las PNAD exige cierta calificación de esos resultados. Esa baja de los indicadores generales de desigualdad no refleja una mejora de la distribución del ingreso: la participación de los estratos más ricos de la población en el ingreso total sigue siendo elevadísima, y los individuos de esos tramos de ingreso obtuvieron sus ganancias a partir de una variedad de efectos, como los asociados a la mejor remuneración de los trabajadores más calificados, y de acuerdo con el tipo de actividad, ganancias financieras obtenidas a partir de tasas de interés más elevadas, y otros. Varios tests indican que la mejora sugerida por esos indicadores es producto sobre todo del “efecto riqueza” derivado de la reducción del costo de la canasta de consumo y la merma de la volatilidad del ingreso de los trabajadores después de la estabilización de precios. Prácticamente no hubo un cambio estructural significativo en el perfil de la distribución del ingreso en este período.

En todo caso, el número importante de hogares que superó la línea de pobreza representó un impacto considerable en la demanda agregada interna. Por consiguiente, las importaciones se dispararon a la vez que crecieron las tasas de inversión agregada, en buena medida para atender la demanda interna.

En la mayor parte de las industrias hubo una expansión significativa de la inversión en 1995-1997, en comparación con el período 1990-1994. No obstante, salvo en el sector de las telecomunicaciones, esa inversión fue inferior a los niveles observados en las décadas de 1970 y 1980. En los años noventa existe claramente un nuevo modelo de inversión, tal vez más eficiente desde el punto de vista microeconómico, pero que no lo es tanto desde la perspectiva de la capacidad productiva y el crecimiento económico.⁸⁹

⁸⁴ Los recursos permanecen concentrados en áreas específicas: el gobierno federal concentra dos tercios de sus recursos en seguridad social y beneficios para los funcionarios públicos; los estados concentran sus gastos en educación, beneficios para los funcionarios públicos y salud, mientras que los municipios destinan tres cuartos de sus gastos a educación, vivienda, salud y abastecimiento de agua y alcantarillado.

⁸⁵ Con una reducción de 36% a 25% en las áreas urbanas, y de 64% a 46% en las áreas rurales (CEPAL, 1999).

⁸⁶ Encuesta nacional de hogares (PNAD).

⁸⁷ Los coeficientes son casi estables, si se toma en consideración el margen de error en este tipo de indicadores.

⁸⁸ Las metodologías alternativas, que utilizan una unidad diferente para el análisis —como por ejemplo en CEPAL (1999)—, indican también un grado bastante alto de concentración, con una variación relativamente escasa durante los años noventa: en 1990, los coeficientes de Gini eran de 0.528 para las áreas urbanas, y de 0.456 para las áreas rurales, sólo ligeramente más bajos que los coeficientes correspondientes a 1997, de 0.538 y 0.460, respectivamente.

⁸⁹ Además, la inversión se revela más intensa en aquellos sectores que de alguna forma mantuvieron su protección contra la competencia externa, con una productividad más elevada (por ejemplo, bienes durables de consumo), y donde hay mayor presencia de empresas transnacionales.

Fuera del área industrial, los registros de inversión son variados. En el sector de la minería, la inversión fue bastante escasa a causa del conocimiento relativamente limitado de los recursos disponibles, y de las malas perspectivas de mercado de aquellos minerales con reservas conocidas; lo mismo ocurrió en el sector del petróleo.

Los estrangulamientos de la producción y distribución están tan difundidos, que pasaron a conocerse como el "costo Brasil", para indicar aquellos costos generales de ineficiencia impuestos por inadecuaciones específicas. La inversión en infraestructura es también una mezcla de éxitos y fracasos: está en curso la modernización de los puertos después de su privatización, pero existe una inversión relativamente escasa en materia de ferrocarriles y equipos, y subsiste una falta de integración del sistema ferroviario con otras vías de transporte.⁹⁰

El desempeño más destacado corresponde al sector de telecomunicaciones, con un monto significativo de inversiones asociadas a la privatización. No obstante, se verifica a su vez un desempeño mediocre en materia de energía eléctrica, lo que viene conduciendo a una oferta insuficiente e incluso al riesgo de falta de energía.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la política industrial, las reformas sólo permitieron obtener un éxito parcial en el mejoramiento de la infraestructura. Como ya se demostró, el crecimiento de la producción podrá repuntar durante algún tiempo, pero subsisten dudas crecientes en cuanto a la estructura resultante y sus perspectivas de largo plazo respecto de la inserción de la economía en la división internacional del trabajo.⁹¹

En general, las empresas trataron de ajustarse a la competencia de los productos importados mediante estrategias defensivas de especialización, que afectaron con frecuencia la producción local de piezas y productos de más alto contenido tecnológico. El proceso de ajuste del sector industrial promovió la competitividad de los sectores cuya producción es en gran escala y que hacen uso intensivo de mano de obra. Asimismo, la facilidad de importación de bienes de capi-

tal estimuló la modernización de los sectores con bajo dinamismo tecnológico.

En el período 1991-1993, varias medidas condujeron a que se facilitara la importación de tecnología. No obstante, el uso de tecnología extranjera no se acompañó habitualmente de un esfuerzo tecnológico interno, más allá de la adaptación de esas tecnologías a las condiciones locales.⁹² Sólo unas pocas empresas disponen de actividades de investigación y desarrollo, y los vínculos tecnológicos externos de las empresas son bastante limitados, no sólo entre sí sino también entre ellas y las universidades e instituciones de investigación. Un sector industrial demasiado heterogéneo dificulta el establecimiento de relaciones técnicas entre las empresas.

Los procesos de producción que hacen uso más intensivo del capital y con más componentes importados, contribuyeron también a incrementar un componente estructural en el aumento del desempleo abierto: aunque la economía retome una trayectoria de crecimiento de la producción, la reducción del desempleo abierto será más lenta que en los períodos anteriores. El tiempo durante el cual el trabajador medio permanece desempleado subió de 3.5 meses en 1991 a seis meses en 1998 (Camargo, Neri y Reis, 2000). Esta situación es favorecida por la legislación laboral.⁹³ En consecuencia, en promedio 3% de los trabajadores del sector industrial cambia de empleo todos los meses, lo que reduce los incentivos para la capacitación laboral y enfatiza las dificultades ya mencionadas respecto de los esfuerzos tecnológicos locales.

Los efectos del ajuste fueron percibidos también en el área rural. El crédito reducido, la liberalización comercial y un tipo de cambio sobrevalorizado provocaron modificaciones significativas en los precios relativos de los productos agrícolas.

⁹² Los datos del balance de pagos muestran un aumento de la importación de tecnología durante los años noventa, con un cambio significativo en su composición: la participación de la importación de "servicios técnicos especializados" en el total de importaciones bajó de 67% en 1990 a 32% en 1996, con un simultáneo incremento acentuado de los pagos por el "uso de patentes" y el "suministro de tecnología industrial" (en el caso de las tecnologías no patentadas). Esto refleja un crecimiento de la importación y transferencia de tecnología extranjera, sin un aumento correspondiente de la inversión en investigación y desarrollo por parte de las empresas locales (véase Tigre, Cassiolato y otros, 2000).

⁹³ Cuando la economía está creciendo y el desempleo es escaso, existe un incentivo implícito para que los trabajadores provoquen su propio despido, ya que reciben un pago correspondiente a un salario mensual, más 40% de un fondo acumulado por la empresa (FGTS), constituido por un salario por año de servicio en ella (Amadeo y Gonzaga, 1997).

⁹⁰ La inversión privada empieza a mejorar las condiciones de varias carreteras, pero sólo un número reducido de autopistas brasileñas es susceptible de ser privatizado, considerando las expectativas de rentabilidad del sector privado.

⁹¹ Existen también preocupaciones en cuanto a la participación real de los productores en la actividad exportadora: sólo 14 mil empresas realizan operaciones sistemáticas con el mercado externo, de un total que supera el millón de empresas registradas.

El sector agrícola se ajustó mediante la experimentación con formas alternativas de capitalización interna, asociadas principalmente a un notable aumento de la productividad, reducción de costos y reducción de activos. Por consiguiente, se produjo un alto desempleo.⁹⁴

El aumento de la demanda de alimentos,⁹⁵ que se produjo después de la estabilización, se satisfizo con la oferta interna de alimentos, estimulada por la reducción significativa del costo de los insumos importados. Esta característica, asociada a la marcada reducción del

crédito oficial, demostró ser altamente discriminatoria contra los pequeños productores, usuarios éstos de tecnologías más tradicionales. La eliminación de los productores con niveles de productividad inferiores al promedio contribuyó también a elevar la tasa de desempleo abierto.

Los problemas derivados de esta situación y la insatisfacción con los resultados obedecen al hecho de que las reformas fueron incompletas, mal aplicadas, o se enviaron señales inadecuadas a los agentes económicos.

V

Lecciones de la experiencia brasileña

Las reformas aplicadas en Brasil desde fines de la década de 1980 son bastante ilustrativas en varios aspectos. Para comenzar, presentan por lo menos dos características que no se han considerado en la literatura sobre reformas: a) ocurrieron en paralelo con un proceso de integración regional (Mercosur), con compromisos significativos asociados a ese proceso, al menos en términos de políticas comerciales externas; y b) Brasil tiene una estructura federal, lo que acarrea fuertes implicaciones para los resultados de muchas reformas como, por ejemplo, las reformas del sistema de seguridad social y del sector financiero.

Como se sugirió en el gráfico 1 de la sección III, la secuencia de las reformas correspondió, al parecer, a las recomendaciones halladas en la literatura: la reforma comercial precedió a todas las demás. Pese a ello, se observaron nítidamente dos etapas —hasta mediados de 1994, y con posterioridad— en que el vuelco está representado por la adopción de un energético programa de estabilización de precios.

En otras palabras, la reforma comercial comenzó en un momento en que la economía enfrentaba todavía serios desequilibrios macroeconómicos —de modo que los beneficios transmitidos a través de los precios

relativos no pudieron maximizarse—, para luego acelerarse en paralelo con el programa de estabilización de precios.

La simultaneidad de la apertura y la deflación es mejor conocida por la literatura sobre reformas.

Los indicadores muestran que la apertura ayudó en realidad a la estabilización y aumentó los excedentes tanto de productores como de consumidores, mediante el acceso a los bienes importados. La simultaneidad de la sobrevalorización del tipo de cambio, necesaria para los fines de la estabilización, afectó tanto el balance comercial como el precio relativo de los bienes comercializables y no comercializables. Como resultado, se produjo un déficit comercial y se estimuló el movimiento de factores hacia la producción de bienes no comercializables.⁹⁶

Suele aceptarse que durante los programas de estabilización la mantención de un tipo de cambio sobrevalorizado sería un costo que debe pagarse, en caso de que forme parte de la estrategia del gobierno para demostrar su firme compromiso con el proceso de reformas. El costo social alternativo de perder credibilidad en las reformas podría ser de hecho infinitamente mayor. Sin embargo, la cuestión que plantea la experiencia brasileña es que esa política perduró durante un período bastante largo, mucho más allá del que se

⁹⁴ Se calcula que el número de trabajadores en el sector agrícola se ha reducido en 23% entre 1985 y 1996 (lo que corresponde a 5.5 millones de empleos), mientras que la producción del sector aumentó 30% en el mismo período.

⁹⁵ El poder de compra de los trabajadores urbanos en relación al costo de los alimentos y vestuario aumentó en más de 60% desde 1990, en que los salarios de los trabajadores menos calificados superaron la variación de precios de los alimentos.

⁹⁶ En forma muy semejante a lo que un modelo de balance de pagos del tipo absorción habría previsto: un desplazamiento de la frontera de producción, en que los precios relativos benefician la producción de bienes no comercializables.

habría considerado como necesario para inducir credibilidad.

En consecuencia, esto generó una preocupación creciente por el crecimiento a largo plazo. Las señales enviadas a los agentes económicos se concentraron en los propósitos de la estabilización. No se hizo mucho en términos de crear condiciones para que repuntara el crecimiento, salvo los efectos esperados de eficiencia derivados de la privatización y la apertura comercial. Por consiguiente, aumentó la inversión como un todo, siendo más eficiente en términos microeconómicos, pero el valor invertido realmente no ha sido suficiente desde el punto de vista de la estrategia de crecimiento a largo plazo (el aumento de la capacidad productiva fue limitado), y no ha permitido abrigar muchas esperanzas en cuanto al desempeño de las exportaciones.

También se señaló que la literatura dedicada a las reformas indica que aquella del sector financiero debería ocurrir antes de la eliminación de los controles al capital extranjero. La experiencia brasileña fue peculiar también en este aspecto. Se adoptaron incentivos a la inversión extranjera en el período 1990-1991, mientras que la verdadera reforma del sector financiero ocurrió solamente en 1995, después de verificada la necesidad de efectuar ajustes debido a la pérdida de las ganancias producidas por la inflación, que eran canalizadas hacia el sector bancario. Esa reforma no indujo la reducción de las tasas de interés, como se podría haber previsto. Por el contrario, se produjo un círculo vicioso de flujos de capital acoplados al déficit fiscal, que derivó en tasas aun más elevadas, las que atrajeron a su vez nuevos capitales, y así sucesivamente.

En términos de los modelos analizados en la sección II, siempre que la falta de confianza en la permanencia de las reformas aparece ligada al acceso al financiamiento externo, el sector privado termina por incurrir en deudas para financiar el consumo esperado. La experiencia brasileña muestra una historia distinta. El mismo efecto —de aumentar la deuda externa básicamente para financiar el consumo interno— ocurrió en medio de un contexto de niveles relativamente bajos de inversión, pero de gran demanda interna, incluso cuando había pocas dudas en cuanto a las intenciones del gobierno (como lo ilustra la serie de victorias políticas acumuladas por éste).

Las recetas básicas relativas al ajuste estructural indicarían también que el gasto público debería concentrarse en salud, educación e infraestructura, dejando todas las demás actividades en manos de la iniciativa privada.

Este es probablemente el aspecto en que la estructura federal de la sociedad brasileña aparece con mayor nitidez como determinante de los resultados. Las secciones III y IV mostraron que diversas características alteraron la estructura del financiamiento público. Por otra parte, las evidencias demuestran también que: a) el compromiso del sector privado con el financiamiento de esas áreas es lento y limitado, y b) existen restricciones estructurales que condicionan la medida en que es posible transferir los gastos del gobierno federal a los estados y municipios. La insistencia en esas reformas deberá exigir un nuevo diseño de la estructura fiscal.

Este último aspecto, ligado a las indicaciones de rigideces en el mercado laboral impuestas por la legislación, y a los costos cada vez más evidentes que entraña el modo de operar de los poderes judicial y parlamentario, permiten concluir que no existen reformas parciales. Si el propósito es preservar el proceso de reformas, una vez iniciado éste es necesario profundizarlo y expandirlo continuamente.

En resumen, es posible identificar (al menos) siete lecciones que pueden derivarse de la experiencia brasileña en los años noventa.

1. Existen ventajas nítidas generadas por el fin de la inflación, pero los resultados dependerán de la forma en cómo se mantenga la estabilización.

En Brasil no se adoptó i) un esquema represivo, como aconteció en Chile en la década de 1980, o como en Argentina (con el Bonex y la reducción de los salarios nominales), ni ii) un proceso negociado como en México e Israel. En vez de eso, en la experiencia brasileña se conjugaron desde mediados de los años noventa, a) un *ancla* de tipo de cambio nominal, b) altas tasas de interés real positivas, c) represión de los salarios reales en el sector público, acompañada de d) ajuste cuantitativo en el mercado laboral, de manera que ese conjunto de medidas impone barreras a la competitividad y al desempeño a mediano y largo plazo.

2. Como sugiere la teoría, la apertura comercial aumentó los excedentes de productores y consumidores. Sin embargo, la forma en que se produjo la apertura parece haber impuesto costos excesivamente elevados a algunos sectores.

3. Resulta imperativo el ajuste fiscal, en caso de que se desee evitar tasas de interés demasiado altas y retomar las acciones en el sector público. No obstante, el ajuste debe ser programado de manera tal que no perjudique la eficiencia productiva, ni imponga costos sociales excesivos: el financiamiento privado del gasto social no es ni inmediato ni está garantizado.

4. La reestructuración del sector financiero es fundamental en un mundo de intenso movimiento de capitales: el proceso brasileño costó menos, en términos del PIB, que procesos similares en otros países, y al parecer fue crucial para evitar los efectos multiplicadores de las crisis externas recientes.

5. Pese a ser importante, la estabilización de precios no debería transformarse en la única meta de la política económica. La experiencia ya ha demostrado que debe pasar algún tiempo para que desaparezcan las expectativas de inflación.⁹⁷ Pero el envío de señales correctas a los agentes económicos respecto de la recuperación de la producción reviste igual importancia, a fin de garantizar que las propias condiciones para las reformas sean sustentables a lo largo del tiempo.

6. Una vez iniciado, el proceso de reforma determina su propia continuidad, avanzando en cada etapa si se tiene la intención de evitar una reversión. Por lo tanto, los contextos económicos con baja inflación y relaciones económicas abiertas con el resto del mundo exigen consistencia fiscal y modificaciones de la legislación laboral, así como de los procedimientos administrativos e institucionales.

7. El hecho de contar con el ahorro externo para retomar un ciclo de inversiones es una apuesta arriesgada, puesto que las decisiones de los inversionistas extranjeros se toman sobre la base de lo que ocurre con las variables internas, pero incluyen también hechos que acontecen en otros lugares.

La intensidad y multiplicidad de las reformas efectuadas en Brasil en los años noventa fueron de tal envergadura que quizá sea todavía prematuro evaluarlas en plenitud. Varios cambios de políticas —como la privatización de empresas públicas y la reforma del sistema de seguridad social— sólo después de algún tiempo deberán traducirse en ventajas dinámicas. Sin embargo, ya han transcurrido 10 años desde los primeros movimientos significativos, y no cabe duda que ya pueden extraerse algunas lecciones que contribuyen a nuestro entendimiento del proceso de ajuste en un país en desarrollo.

La experiencia brasileña ilustra un caso en que las reformas no siguieron la secuencia ideal prescrita, y en que a veces se enviaron señales inadecuadas a los agentes económicos, pero también encarna un caso en que las ventajas ya alcanzadas podrían perderse fácilmente, de llegar a revertirse los movimientos registrados hasta ahora.

Bibliografía

- Amadeo, E. y G. Gonzaga (1997): Brasil: salario, productividad y cambio. Análisis del costo unitario en la industria, OIT (Oficina Internacional del Trabajo), *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra.
- Amadeo, E. y M. Neri (1997): Houve precarização do setor de serviços? Qualidades dos trabalhadores e dos empregos no Brasil entre 1989 e 1997, Rio de Janeiro.
- Banco Central del Brasil (1999): *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 35, N° 5, Rio de Janeiro, mayo.
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (s/f): www.bndes.gov.br.
- Baumann (org.) (2000): *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/ Editora Campus.
- Baumann, R. y C. Mussi (1999): *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura económica, N° 5, Santiago de Chile, CEPAL.
- Baumann, R., J. Rivero y Y. Zavattiero (1997): A tarifas de importação no plano real, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 27, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Bielschowsky, R. (org.) (1998): *Investimentos na transição brasileira dos anos 90*, Rio de Janeiro, IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil.
- Bielschowsky, R., M. Abicalil y otros (2000): Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/ Editora Campus.
- Bonelli, R. (1998): A note on Foreign Direct Investment (FDI) and industrial competitiveness in Brazil, Texto para discussão, N° 584, Rio de Janeiro, IPEA.
- Bonelli, R. y R. Fonseca (1998a): Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 28, N° 2, Rio de Janeiro, IPEA.
- _____ (1998b): Competitividade da indústria brasileira nos anos noventa, *Notas sobre o mercado de trabalho*, N° 7, Brasília, Ministerio del Trabajo.
- Bruno, M. (1991): *High Inflation and the Nominal Anchors of an Open Economy*, Essays in international finance, N° 183, Princeton, New Jersey, Princeton University, Department of Economics.
- Calvo, G. (1989): Incredible reforms, en G. Calvo y otros (eds.), *Debt, Stabilization and Development: Essays in Honour of Carlos Díaz-Alejandro*, Nueva York, Basil Blackwell.

⁹⁷ Véanse, por ejemplo, los análisis de las experiencias de estabilización en Argentina, Chile, México y Perú, publicadas por IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil (1997): pueden transcurrir más de cuatro años después de la estabilización para que los agentes económicos pierdan su memoria inflacionaria y ajusten su comportamiento. La larga experiencia brasileña con una inflación ampliamente generalizada podría, no obstante, requerir incluso un período más largo de adaptación.

- Camargo, J. M. (1998): O mercado de trabalho brasileiro no período pós-estabilização, Rio de Janeiro.
- Camargo, J. M., M. Neri y M. C. Reis (2000): Empleo e produtividade no Brasil na década de 1990, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Pinheiro, A. Castelar (1996): Privatização no Brasil, Rio de Janeiro.
- Pinheiro, A. Castelar y F. Giambiagi (1998): The macroeconomic background and the institutional framework of Brazilian privatization, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina y el Caribe, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Choksi, A. M. y D. Papageorgiou (eds.) (1986): *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Chudnovsky, D. y A. López (1997): Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil: ¿qué hay de nuevo en los años noventa?, Documento de trabajo, N° 23, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTT).
- Conley, J. P. y W. F. Maloney (1995): Optimal sequencing of credible reforms with uncertain outcomes, *Journal of Development Economics*, vol. 48, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Corbo, V. y S. Fischer (1992): Adjustment programs and bank support: Rationale and main results, en V. Corbo, S. Fischer y S. B. Webb (eds.), *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cysne, R. (2000): Aspectos macro e microeconômicos das reformas, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Dias, G. L. da Silva y C. Amaral (2000): Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Draibe, S. (1998): Brasil anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): As políticas sociais nos anos 1990, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Edwards, S. (1990): The sequencing of economic reform: Analytical issues and lessons from Latin American experiences, *The World Economy*, vol. 13, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, marzo.
- Edwards, S. y A. C. Edwards (1987): *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experience*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil (1997): *O plano real e outras experiências internacionais de estabilização*, Brasília.
- McKinnon, R. (1982): The order of economic liberalization: Lessons from Chile, en K. Brunner y A. H. Metzler (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Mesquita, M. (1999): A indústria brasileira nos anos 90: O que já se pode dizer?, en F. Giambiagi y M. Mesquita (org.), *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Mussa, M. (1986): The adjustment process and the timing of trade liberalization, A. M. Choksi y D. Papageorgiou (eds.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Neri, M. y J. M. Camargo (1999): *Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil*, serie Reformas económicas, N° 39, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): Efeitos distributivos das reformas estruturais no Brasil, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Rodrik, D. (1992): The rush to free trade in the developing world: why so late? why now? will it last?, NBER working paper, N° 3947, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1993a): Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory and evidence, NBER working paper, N° 4417, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1993b): Trade liberalization in disinflation, NBER working paper, N° 4419, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1996): Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.
- Sáinz, P. y A. Calcagno (1999): *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stern, E. (1991): Evolution and lessons of adjustment lending, en V. Thomas, A. Chibber y J. de Melo (eds.), *Restructuring Economies in Distress*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Thomas, V., A. Chibber y J. de Melo (eds.) (1991): *Restructuring Economies in Distress*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Tigre, P., J. E. Cassiolato y otros (1999): Câmbio estrutural e sistemas nacionais de inovação: o caso brasileiro, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): Mudanças institucionais e tecnologia: impactos da liberalização sobre o sistema nacional de inovações, R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (varios números): *World Investment Report*, Ginebra.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).