

La economía brasileña y el proceso de globalización de la economía mundial*

José Antonio Sant'Ana**

Introducción

El proceso histórico de crecimiento y modernización del Brasil fue acompañado por la desigualdad en la distribución de la renta, que se acentuó en el período reciente, creando gran conflicto entre la abundancia y riqueza de las minorías ricas y la pobreza y miseria social de las amplias mayorías desposeídas.

Actualmente, el país concentra sus energías en el equilibrio de la crisis económico-financiera, como base para la implantación de un nuevo proceso de crecimiento económico acelerado y sustentable. Entretanto, el país no puede enterrarse en la obsesión del corto plazo, sin discutir su proyecto futuro.

Es preciso definir, estratégicamente, un proyecto nacional que movilice las energías creadoras de la nación y promueva la convergencia de propósitos e iniciativas para la obtención de un desarrollo sustentable. Los objetivos centrales de un modelo de desarrollo sustentable encontraron respaldo en una gran convergencia de fuerzas políticas, en torno de tres postulados centrales:

1. Inserción competitiva del país en la economía mundial, combinando la ampliación del comercio externo con el cambio selectivo de la pauta de exportación y asociando la apertura de la economía con el fortalecimiento de la competitividad de la economía brasileña, basada en la innovación tecnológica, en el desarrollo de los recursos humanos y en la oferta adecuada de infraestructura de calidad. La integración mundial de la economía brasileña es congruente con el dinamismo y la ampliación del mercado interno, ya que una complementación entre los dos mercados favorece las ganancias de escala y la difusión de la competitividad.

* Agradezco los comentarios y sugerencias de los funcionarios de la SAE-SPE durante la presentación de la versión preliminar del presente trabajo, principalmente al Dr. Lívio W. Carvalho y al Dr. Carlos Alberto M. Hartog. Los errores remanentes son de mi entera responsabilidad y el trabajo representa la opinión del autor.

** Departamento de Economía, Universidad de Brasilia.

2. Reformulación del estado y de su papel económico-social, concentrando su intervención en la regulación y en la inversión en capital físico y capital humano, como agente promotor del desarrollo. El mercado tiene un papel importante en la racionalidad económica, pero no siempre asegura la colocación adecuada de recursos, la promoción del bienestar y la equidad social. El estado es ciertamente impotente para resolver solo todos los problemas de la sociedad, pero debe ser lo suficientemente fuerte como para usar su poder para la señalización, la regulación, la concesión de estímulos, de incentivos y subsidios, así como su capacidad de inversiones, para crear condiciones adecuadas con el fin de que el mercado, de forma descentralizada, adopte decisiones compatibles con los objetivos de las políticas públicas. De esta forma, la acción del estado es indispensable para la regulación social y para la organización del mercado, como medio de promover el desarrollo sustentable del Brasil.

3. Equidad social, con reducción de las desigualdades sociales, apertura de nuevas oportunidades de empleos productivos e incorporación progresiva al mercado y a los beneficios de la sociedad moderna de decenas de millones de brasileños. El crecimiento de la economía es fundamental e indispensable al desarrollo brasileño, pero por sí solo no es suficiente para mejorar la calidad de vida y promover la equidad social.

Este trabajo trata, en primer lugar, de describir el proceso de cambios que ya están ocurriendo en la economía mundial; en segundo lugar, presentar el impacto de esos cambios sobre la economía brasileña y; finalmente, sugiere cómo la economía brasileña debe ser reestructurada para insertarse en la economía global.

Es importante advertir de antemano que el impacto de los cambios de la economía mundial sobre la economía brasileña no se da en forma automática y la reestructuración de la economía nacional no es homogénea para todos los sectores productivos. Hay un período de transición que, seguramente, afectará sectores y agentes económicos en forma diferenciada, alterando, por ejemplo, la distribución de la renta, la producción y la productividad. La inserción del país en la economía globalizada creará perdedores y ganadores internamente durante este período de transición. El período de transición no será tratado en el trabajo, ya que estamos preocupados con el medio y largo plazo.

I. Cambios en la economía mundial

En tanto el Brasil está sumergido en la obsesión de medidas de corto plazo, sin discutir su proyecto futuro, cambios inéditos y de gran alcance y profundidad están ocurriendo en el mundo al final del siglo XX, que van a afectar el porvenir de la economía brasileña.

La economía mundial está atravesando su más profunda reestructuración desde la revolución industrial, a tal punto que algunos autores (Fukuyama, 1992 y 1993) argumentaron que la democracia capitalista es el punto final del desarrollo de la sociedad. Kurth (1993) ve emerger un nuevo orden formado

por los medios de comunicación, alta tecnología y corporaciones multinacionales. Están en marcha revoluciones tecnológicas en áreas básicas que afectan no sólo la producción de gran parte de los bienes y servicios, sino también la vida cotidiana.

Los procesos de cambios en marcha son contradictorios y conflictivos. Aunque el siglo XXI parezca estar destinado a ser un siglo global, los cambios económicos tendientes a la cooperación internacional fueron acompañados de un recrudecimiento del proteccionismo (Nogués, 1989) y del aumento de la desigualdad entre países ricos y pobres;¹ al mismo tiempo que la revolución tecnológica es una promesa de avances prodigiosos, ella puede contribuir al desmoronamiento del equilibrio ecológico.

En un período de transición, en el cual están presentes factores de continuidad y de cambios, sería posible construir tres escenarios de evolución de la economía mundial: globalización, regionalización y fragmentación.

1. El proceso de globalización

Al final de la II Guerra la economía mundial estaba fragmentada y dividida; además de las tarifas elevadas, cuotas y otras barreras al comercio, imperaban controles rígidos sobre el movimiento de capitales y sobre las tasas de cambio.

Durante las últimas cuatro décadas, no obstante, esta fragmentación tendió a la reversión y enormes partes del globo se volvieron integradas económica y financieramente. Los controles fueron reducidos sustancialmente y el volumen del comercio internacional creció más rápidamente que la producción. El incremento del comercio y de los flujos financieros tuvo, en cierta medida, origen político. Con la división del mundo en dos áreas de influencia, norteamericana y soviética, Europa se volvió el palco del embate ideológico. El Plan Marshall, con grandes inversiones norteamericanas a fondo perdido, tenía el objetivo de, además de la recuperación europea, la creación de una barrera al avance del socialismo. Las grandes corporaciones siguieron el mismo rumbo de los capitales gubernamentales. Al mismo tiempo, el mercado de euro-monedas presentó un crecimiento espectacular permitiendo así una circulación muy rápida de vastas sumas de recursos, sin control por parte de las autoridades monetarias nacionales.²

Algunas manifestaciones concretas del proceso de globalización son la rápida internacionalización de la producción; el crecimiento del comercio por

1 El aumento del proteccionismo está evidenciado por el hecho de que en 1992 los países industrializados tenían barreras más elevadas que en 1980. De acuerdo con la distribución mundial de la riqueza realizada por las Naciones Unidas, en 1989 el 20% de la población mundial detentaba el 83% de la renta mundial, recibía el 95% de los empréstitos comerciales, detentaba el 81% del comercio mundial y era responsable por el 81% del ahorro y de las inversiones mundiales (Klikberg, 1994)

2 Para un análisis del origen y del funcionamiento del mercado de euro-monedas, véase Sant'Ana (1978).

encima del crecimiento del producto; el aumento del componente intra-sectorial en el comercio mundial; la mayor movilidad de los factores de producción; el papel crucial que desempeña el capital extranjero en el crecimiento de la producción y del comercio; la integración entre los diversos sectores de la economía, tanto a nivel nacional como a nivel internacional; la creciente importancia de los servicios en el comercio mundial; y la reducción de las diferencias entre las políticas económicas de los diversos países.

Durante la década del 80 hubo una aceleración en el proceso de globalización con el crecimiento e integración de los mercados financieros internacionales, lo que llevó a un aumento substancial en la circulación de capitales, haciendo que los flujos de capitales se volvieran superiores a los flujos de comercio. Otro fenómeno destacado de los años 80 es la explosión del proceso de fusiones y adquisiciones de empresas a nivel internacional, proceso que debe afectar a la reestructuración industrial y a la competencia internacional en los próximos años. Además de eso, se verifica una acelerada homogeneidad, en escala global, de las preferencias de los consumidores, de los patrones de los productos y de los métodos de producción. Finalmente, hay una tendencia muy clara de las empresas multinacionales a depender cada vez menos de la economía de un solo país.

La globalización, una manifestación de la creciente interdependencia entre los países, se inscribe en una trayectoria histórica que comenzó con el crecimiento del comercio mundial y de las finanzas mundiales en la posguerra. La globalización, por lo tanto, es un proceso que hace algún tiempo se venía desarrollando, pero sólo recientemente se tomó conciencia generalizada del fenómeno y de sus implicancias.³

Al proceso de globalización se sumaron, en los años 90, las profundas transformaciones en el Este europeo y en la antigua Unión Soviética, dando término a la guerra fría. La virtual desaparición de la opción socialista y el fin de la guerra ideológica de las décadas anteriores transformaron completamente las relaciones políticas y económicas mundiales y abrieron camino a la unificación del espacio económico.

Es importante dejar claro, no obstante, que la globalización no abarca necesariamente a todos los países sino, al contrario, exhibe fuertes tendencias a la concentración y desigualdad en la distribución geográfica de sus beneficios y muchos países subdesarrollados están al margen del proceso (Anderson, 1992 y Evans, 1993).

El primer actor en el proceso de globalización es la empresa multinacional.⁴ No sólo la imagen del mundo está siendo rediseñada por las multinacionales,

3. Emmerij (1992) hace un análisis de la evolución del proceso de globalización desde la posguerra hasta hoy. Benavente y West (1992) muestran la evolución del nuevo orden económico y sus efectos sobre América Latina.

4. Las inversiones directas extranjeras constituyen una de las variables más importantes en el proceso de globalización. Desde 1985, las inversiones directas han aumentado a una tasa media del 27 % anual (CET, 1992).

sino que también la acción de esas empresas probablemente será más importante en los próximos años. Es difícil cuantificar la participación de las empresas multinacionales en el comercio mundial, pero un buen indicador es el comercio intra-firma.⁵ Pero incluso, como reflejo de la internacionalización de la industria, la expansión del comercio mundial de manufacturas ha sido mayor que la expansión de la producción.⁶

La globalización surge, en general, en la raíz de la aceleración del progreso tecnológico, afectando la competencia de todos los sectores, particularmente los avances en la tecnología de la información y de la comunicación y provocando cambios en las formas cómo las empresas y los países comercian entre sí. Los sectores industriales que asumen un papel dinámico de movilización del sistema, son aquellos que incorporan, o se vinculan a la alta tecnología. La tecnología, por lo tanto, crece y al mismo tiempo es producto de la globalización (Bradley, Hausman y Nolan, 1993).

El crecimiento de la producción industrial fue impresionante en el sector de telecomunicaciones, electrónica, componentes electrónicos y, sobre todo, informática. Al mismo tiempo, se observa una caída constante en la industria metal-mecánica clásica (vehículos, material eléctrico, hierro y acero, máquinas y herramientas). Así, los mercados fundamentales —de tecnología, de medios de comunicación, de productos de calidad y bienes de consumo en general, sin hablar de las materias primas tradicionales— operan hoy unificados, o marchan rápidamente hacia la globalización.

En un mundo globalizado, el desafío para las multinacionales ya no es más el control de la oferta de un determinado producto, en cambio sí el organizar una red mundial de subsidiarias, con un grado suficiente de flexibilidad que permita captar el máximo posible de los beneficios de los oligopolios mundiales. Las innovaciones tecnológicas y en la dirección de las empresas de la última década —administración de mercaderías y el creciente comercio de servicios— crearon presiones hacia una mayor especialización y división territorial de la producción.

El objetivo de una multinacional es “internalizar” el mercado, lo que permite colocar bajo un único control diversas actividades, operando tanto en actividades de demanda como en las actividades que constituyen la oferta. En un mercado internacionalizado la empresa multinacional se responsabiliza por un gran número de actividades, y permite tanto una integración horizontal, con fábricas que producen en diversos espacios geográficos, como una integración vertical, que abarque materias primas, productos intermedios y bienes finales.

5. La CEPAL estima que entre el 30 % y el 40 % del comercio mundial se realiza dentro de las multinacionales. Sólo las empresas multinacionales norteamericanas son responsables por más del 10 % del comercio mundial (CEPAL, 1989). La UNCTAD (1993) estima que un tercio del comercio mundial es realizado “intra-firma” entre las matrices y sus filiales.

6. En la década de los 80, el comercio mundial creció el 5 %, en tanto la producción creció el 3,5 %.

El desarrollo de nuevas tecnologías y de nuevos productos presiona a las firmas para expandir su participación en el mercado global de modo que los elevados costos fijos sean amortizados. El resultado ha sido el aumento de la presión sobre las firmas para que adopten una visión global para sus ventas (nombres de fantasía y propagandas globales), reforzando de este modo la globalización de los mercados.

La aceleración en los cambios tecnológicos y en la desregulación fortalecen todavía más la globalización. Esto se debe a la importancia de las tecnologías de la información y de la comunicación para el buen funcionamiento de los mercados financieros mundiales y para la administración de las actividades globales de las multinacionales, así como para la internacionalización de la producción.

El crecimiento de las empresas multinacionales está siendo suplantado por el crecimiento de alianzas y acuerdos entre las firmas a nivel global. Las firmas tienden a definirse en el mercado global más en términos de acciones estratégicas que ellas controlan que en términos de un producto en particular. Con la expansión del componente de los servicios en muchas actividades industriales, las fronteras de industrias específicas se están volviendo cada vez más confusas.

El fenómeno de la globalización, juntamente con la liberalización y desregulación de los mercados, llevó al establecimiento de una red o sistemas productivos transnacionales. Este obtuvo éxito en virtud de la ampliación de la esfera de influencias de las empresas multinacionales, del concierto de alianzas estratégicas entre las empresas, incluidas las pertenecientes a diversos sectores, y de la utilización generalizada de redes de información y comunicación mundiales. Una parte importante y significativa del comercio mundial se da en el marco de estos sistemas.

Estas nuevas formas de organización de la producción tienen como consecuencia una redefinición de las ventajas comparativas, en las cuales la innovación permanente, el carácter global de la organización y las estrategias empresariales ejercen influencia decisiva. La internacionalización de los mercados sobre estas bases tiene impactos importantes sobre el comercio internacional, dado que los factores de producción presentan una extraordinaria movilidad tanto sectorial como espacial y temporal. La movilidad del conocimiento, de la información y del capital permite superar las barreras aduaneras y los costos de transporte que, asociados con la internacionalización del sistema financiero, dan agilidad y flexibilidad a la multinacional.

La internacionalización de los mercados por parte de la corporación multinacional tiene diversas implicancias. La primera, elemento fundamental para poder operar, es el control y el manejo adecuado de la información y del conocimiento, lo que supone no sólo capacidad técnica sino también empresarial y financiera. La segunda es la necesidad de internacionalizar la investigación científica y tecnológica e integrarla al proceso productivo, arma fundamental en la competencia oligopólica contemporánea. La tercera es la necesidad de reglamentación sobre la propiedad intelectual, dado que la informa-

ción y los conocimientos son intangibles y tienen características de un bien público y, por lo tanto, de difícil apropiación.

El segundo actor en el escenario mundial es la corporación financiera. La movilidad del capital sólo se volvió posible porque hubo una internacionalización de la moneda y del sistema financiero, a través de la globalización de los bancos comerciales vía mercado de euro-monedas (Sant'Ana, 1982). Con la expansión de las empresas multinacionales y con la creación de un sistema financiero internacionalizado, el dominio sobre el capital, sea productivo o financiero, pasa a ser fragmentado, o sea ningún estado nacional posee control absoluto sobre la economía mundial.⁷

El proceso de internacionalización de los flujos financieros está formando un nuevo sistema mundial, unificando los mercados de capitales a tal punto que cambian completamente los sistemas de las economías nacionales, reduciendo la autonomía de los países. Pero, al mismo tiempo, la coexistencia de monedas nacionales muestra que las fronteras todavía son importantes. Podríamos decir que los mercados son predominantemente globales, al paso que las autoridades son predominantemente nacionales (Strange, 1988).

Las transacciones financieras internacionales van creciendo a tasas extremadamente elevadas y fuera del control de las autoridades monetarias. Este crecimiento es concomitante y va siendo estimulado por el proceso de globalización de la actividad económica. Al mismo tiempo, la integración de los mercados financieros ha generado inestabilidad en los mercados internacionales, con movimientos especulativos de gran monto y sucesivas crisis financieras.

La dicotomía entre el sistema internacional y los sistemas nacionales es evidente, pues la falta de una autoridad monetaria supranacional y la falta de una moneda mundial hacen que las tasas de cambio y las tasas de intereses de las economías nacionales compitan entre sí para atraer capitales, volviendo inestable al sistema económico.

El tercer actor es el estado, cuyo papel se ha modificado *pari passu* con la internacionalización de la economía. El estado actúa protegiendo la industria nacional de la concurrencia extranjera y en la conquista de nuevos mercados internacionales. Dentro de esta perspectiva, su papel es facilitar el funcionamiento de las empresas nacionales en los mercados internacionales, creando una infraestructura interna para aumentar la competitividad y reducir los controles sobre las empresas multinacionales.

La integración de los países dentro de un sistema económico internacionalizado no sólo aumentó la apertura de las economías nacionales, sino que también redujo los poderes del estado para imponer sus decisiones de políticas económicas y su habilidad en controlar el comportamiento de los agentes económicos (empresas multinacionales e inversores con acceso al mercado financiero internacional).

7. Goldstein, *et al.* (1991) estudian los determinantes y las consecuencias de los flujos de capitales financieros en las décadas del 70 y 80.

La internacionalización de los mercados de capitales volvió difícil el control de la oferta de moneda y la determinación de la tasa de interés por los bancos centrales (Mathieson y Rojas-Suares, 1992; Zahler, 1992). La transferencia de precios por parte de las empresas multinacionales tornó fácil transferir las ganancias de los países con impuestos elevados a países con impuestos más bajos. Al mismo tiempo, el poder de la empresa para localizar su inversión en cualquier parte del globo llevó a una reducción en el poder del estado para dictar una política industrial y regular la industria a través de impuestos, legislación de salarios mínimos, controles ambientales, etcétera.⁸

Si, por un lado, la globalización fragilizó la habilidad del estado en administrar la economía nacional, por otro, ella hizo necesaria la acción del estado para abrir mercados mediante negociaciones multilaterales y bilaterales. El estado sigue siendo el actor principal en el plano internacional por su poderío militar y de regulación de la actividad económica, tanto por ser el protagonista en el encaminamiento de las cuestiones globales, como por ser el articulador de acciones y también en el papel de mediador de intereses conflictivos. Otra función que el estado viene ejerciendo es la de constituirse en mercado para la producción de las empresas nacionales, esto es, crear mercados cautivos a través de su poder de compra.

Finalmente, el estado viene impulsando activamente el desarrollo científico y tecnológico, factor fundamental en la concurrencia global, mediante la participación directa o indirecta en la investigación científica y tecnológica, por la creación de mecanismos de difusión, programas de ciencia y tecnología y promulgación de leyes y reglamentos sobre la propiedad intelectual.

2. *El proceso de regionalización*

De lo anteriormente expuesto, podríamos concluir que, en la década del 90, la globalización triunfó. Pero podríamos decir también que los síntomas que llevarían a una reducción en el proceso de globalización y al fortalecimiento de bloques regionales tomaron fuerza durante el mismo período. Existe actualmente la opinión que la economía mundial se está polarizando en núcleos regionales con el apoyo de acuerdos que refuerzan los vínculos privilegiados entre estados que comparten un ambiente económico, geográfico y cultural.

Cuarenta años atrás, con la creación de la comunidad europea (CEE), la primera ola de regionalización se expandió por el mundo. Después de quedar parada durante los años 70, la regionalización arrancó de nuevo en la mitad de los años 80. En esta segunda ola de regionalización, los Estados Unidos, Canadá y México formaron el NAFTA y fue lanzada la Iniciativa para las Américas. En Europa, la CEE está por crear un mercado único y hay una fila

8. Para un análisis de la relación entre el estado y las multinacionales, véase Friedmann (1993).

de países interesados en formar parte del mismo. Hay, además de esto, un bloque comercial en formación en el Este Asiático bajo el liderazgo de Japón.⁹

En posición defensiva frente a la protección de los países industrializados, los países subdesarrollados se decidieron por la formación de bloques regionales, durante los años 80, aumentando así los intercambios sur-sur. La política de formación de bloques regionales por los países subdesarrollados trata de combinar promoción de exportaciones con medidas proteccionistas.

América Latina tomó conciencia de la necesidad de establecer una zona de libre comercio con el objetivo de aumentar y diversificar el intercambio entre los países. Este proceso ha sido favorecido, sin ninguna duda, por las nuevas políticas de apertura comercial aplicadas en el continente y por el consenso alrededor de esas políticas. Esto explica las características de la nueva integración, que ya no es para sustituir importaciones, sino como un medio de aumentar la competitividad de las exportaciones en mercados externos.

En los años 90, con el fin de la guerra fría, ha aumentado substancialmente la prioridad atribuida a las cuestiones económicas por la mayoría de los países. El principio de la cuestión económica sobre la seguridad produjo un segundo cambio básico: tres superpotencias económicas más o menos iguales (Estados Unidos, CEE y Japón), substituyendo dos superpotencias militares (Bergsten, 1993).

La prioridad atribuida a las cuestiones económicas ha sido reforzada por el crecimiento global lento, en la medida en que los Estados Unidos luchan contra sus problemas estructurales, Europa reduce sus tasas de inflación y déficit presupuestario encaminándose a la unión monetaria y Japón enfrenta problemas de recesión doméstica. Como los Estados Unidos, la CEE y Japón dependen en forma aproximadamente igual del comercio internacional y de flujos financieros,¹⁰ el resultado ha sido una competencia todavía más feroz por mercados y por inversiones en todo el mundo. Así, la perspectiva de una escasez mundial de ahorro deberá mantener e intensificar la lucha para atraer capitales.

De este modo, el régimen de alineamientos bilaterales y multilaterales de la guerra fría está cediendo lugar a agrupamientos regionales muy diferentes y más bien naturales. Los países del Este europeo están firmando acuerdos de asociación con la CEE. En Asia, la adopción del *East Asia Economic Council* representaría el primer agrupamiento pan-asiático moderno, que podría agrupar a China y Vietnam. Modelos semejantes pueden ser vistos en América Latina: el MERCOSUR y el Pacto Andino pueden ser vistos como tentativas de fortalecimiento en las negociaciones con los Estados Unidos y el NAFTA.

El debate sobre los méritos de la regionalización no es nuevo. Jacob Viner

9. Para una descripción de la segunda ola de regionalización véase Melo y Panagariya (1992). Para un análisis del regionalismo en Asia, véase Panagariya (1993 y 1994).

10. Dividiéndose el mundo en tres bloques —norteamericano, europeo y asiático— el comercio mundial (exportaciones más importaciones) llega a cerca de US\$ 5.500 millones y el comercio interno de esos bloques es de US\$ 2.700 millones, o sea, casi la mitad de ese total.

(1950) ya mostraba que podría haber un desvío de comercio en vez de creación de comercio, lo que llevaría a una pérdida del bienestar. Pero está claro que lo que no fue pensado en los años 50 y 60 fue la división del mundo en tres bloques comerciales.

Los defensores de la regionalización argumentan que, ahora que los Estados Unidos son un gigante disminuido e incapaz de ser un líder efectivo en los acuerdos multilaterales, la división del mundo en tres bloques puede ser inevitable. Este sistema de bloques puede ser bueno, en principio, si hubiera cooperación entre ellos. Así, estos bloques pueden reducir todavía más las barreras al comercio y llevar a un régimen de libre comercio, pues las negociaciones para un comercio más libre son mucho más fáciles cuando están hechas entre tres bloques, que cuando están hechas entre muchos países. Además de esto, la regionalización ha ido mucho más allá de la reducción de tarifas, llegando a la armonización de sistemas tributarios y patrones de productos, generando, por lo tanto, una mayor estabilidad en las políticas.

Otro argumento utilizado por los defensores de la regionalización es el que se refiere al aumento de la competitividad. Como los acuerdos regionales envuelven una gran comunidad política, los grupos políticos nacionales pasan a tener un papel menos importante y esto hace a la política económica menos ligada a intereses de grupos. Un acuerdo regional exige armonización de la política tributaria, de la política industrial, de las políticas ambientales y, sobre todo, exige estabilidad en las políticas cambiarias y monetarias. Esta armonización, a su vez, reduce la posibilidad de acciones gubernamentales discrecionales y reduce el poder de grupos económicos nacionales.

Los críticos de la regionalización argumentan, no obstante, que la división del mundo en un pequeño número de grandes bloques presenta un riesgo pues, si estos bloques fracasaran en sus negociaciones, ellos van a ejercer su poder de mercado y el resultado será elevadas barreras entre los bloques y un comercio libre entre los miembros del bloque. Más aún, el regionalismo puede llevar al mundo lejos del comercio más libre, debido al "nuevo proteccionismo", esto es, el uso creciente de barreras no-tarifarias (restricciones voluntarias, normas técnicas, anti-dumping, reciprocidades, sello verde, etc.) como una forma de ajustarse a desequilibrios bilaterales. Esto es evidente en el discurso del comisario de Relaciones Exteriores de la CEE, Willy de Clerq, citado en Hamilton (1991): "Nosotros no estamos formando un mercado único para entregarlo a los ávidos extranjeros".

Finalmente, para los países subdesarrollados en general el acceso a los mercados desarrollados es de vital importancia. El movimiento en dirección a tres bloques comerciales y las dificultades de acceso a través de acuerdos multilaterales, levanta el espectro del aislamiento para aquellos que no son miembros de un bloque. Para evitar el aislamiento, los países subdesarrollados tienen que pagar un precio elevado para ingresar a un bloque, bajo la forma de arreglos de exclusión y contra sus intereses nacionales.

Así, la organización de la arena internacional todavía se asemeja a la *Granja* de Orwell, donde, por un lado, todas las naciones son soberanas, pero algunas son más soberanas que otras. Por otro lado, en cuanto todos los países

defienden públicamente el libre comercio, los más fuertes intimidan y chantajea a los más débiles, pues el comercio internacional se da en una arena de poder desigual.

3. Fragmentación

Habría, según unos pocos autores, una tercera tendencia en la economía mundial: la fragmentación. El fin de la guerra fría reveló la artificialidad y fragilidad de ciertas construcciones estatales, pues estaban a tono con las rivalidades en que estaban inmersas por el conflicto ideológico.

Así habría una multiplicación de conflictos étnicos, culturales y locales, que asumieron una posición dominante en los planos político y económico. Podría haber un deterioro del cuadro europeo, en los Balcanes, en la ex-URSS y en el Medio Oriente, al punto de afectar la seguridad política y económica. Además de esto, podría haber un resurgimiento del nacionalismo japonés con reacciones previsibles de China y de otros países de la región.

La hipótesis de la fragmentación podría representar, en cierta medida, una vuelta al mundo de rivalidades que llevaron a la I Guerra Mundial. Este sería un futuro dramático y traería consigo el resurgimiento peligroso de movimientos autoritarios de base nacionalista, étnica o religiosa.

En este contexto, la propia idea de comunidad internacional estaría en cuestión. Su prevalencia sería el resultado directo de la incapacidad de la globalización para generalizar su dinamismo e imponer su lógica de funcionamiento.

4. Tendencias de la economía mundial

Dado el predominio de las cuestiones económicas con el fin de la guerra fría y la creciente dominación de las tres superpotencias económicas, es probable que los acuerdos globales de la economía internacional sigan entre los dos primeros caminos, ya que no parece haber ninguna tendencia para que el mundo vaya hacia una fragmentación. El primero es el liderazgo colectivo llevando hacia una economía mundial abierta. El segundo camino es en dirección a los bloques regionales que se volverían cada vez más restrictivos y excluyentes.

Un nuevo orden económico mundial está en gestación, fruto de los cambios recientes en las relaciones políticas y económicas internacionales. Las características recientes de este nuevo orden conducen a una internacionalización todavía mayor de la actividad económica. Si es verdad que una guerra comercial generalizada, como es preconizada por la fragmentación, parece distante, la tendencia de la globalización convive con el fortalecimiento de una tendencia opuesta: la consolidación de bloques económicos y comerciales de carácter regional.

La tendencia, predominante, hoy, es la globalización, con la economía

mundial cada vez más abierta (Furtado, 1993). Los acuerdos regionales no pasan de una fase intermedia rumbo a ese futuro (Kuwayama, 1992). La interdependencia económica, medida por la relación entre el comercio intra-regional y el PBI de la región, muestra que la CEE es el único centro regional que reúne las condiciones para la creación de un bloque.¹¹ En términos de comercio global, cada bloque, durante los años 80, favoreció más el comercio con el resto del mundo que el comercio intra-regional.

En el ámbito financiero, la economía mundial se caracteriza por una interdependencia progresiva entre los tres bloques, ya que el 80 % de los flujos de salida y el 70 % de los flujos de entrada de las inversiones directas se dan en los Estados Unidos, en la CEE y en Japón. Indudablemente, esta creciente proporción de las inversiones directas en el interior de los tres bloques refleja la orientación estratégica de las empresas multinacionales de asegurar el acceso a los mercados de los tres bloques.

La conjunción de los impulsos de la regionalización y de la globalización deberán generar una economía mundial distante de los dos grandes mitos de los últimos años: el orden liberal y el retorno del proteccionismo. Así, las tendencias perceptibles en materia de globalización y regionalización apuntan hacia la formación de un nuevo contexto internacional, donde la competencia es la base. La concurrencia internacional se caracteriza, cada vez más, por una lucha frontal de las empresas en los mismos mercados y no por espacios reservados o nichos de mercado.

Los bloques son de carácter abierto, más inclinados a la liberalización que a la protección, de modo que, de hecho, serán bloques constructivos para el comercio mundial. Pero todavía no ha habido un cambio del comercio en dirección a la regionalización. En suma, lo que se observa hasta el momento no corrobora la hipótesis de que el mundo está caminando hacia bloques regionales de comercio (CEPAL, 1991, Naciones Unidas, 1993 y Panagariya, 1994).

La globalización y la regionalización pueden caminar juntas de la mano, o pueden ser antagonistas, dependiendo de las circunstancias. Parecería que el regionalismo va a ayudar y no detener la globalización. En cuanto a la hipótesis de fragmentación, el punto importante aquí es que la paz y el crecimiento económico, en la próxima década, dependerán en gran parte de la continuación de la globalización.

El nuevo orden internacional abre una era llena de posibilidades de mayor integración internacional, pero también de incertidumbre y, por consiguiente, de riesgos para el Brasil. Pero todo indica que la tendencia hoy predominante es la globalización, de tal forma que los sistemas subregionales no pasan de una fase intermedia rumbo a ese futuro (CEPAL, 1991). En resumen, el siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo global.

11. La relación entre comercio intra-regional y PBI, en 1987, fue del 26 % para la CEE, 5 % para el NAFTA y del 10 % para el Este asiático (CEPAL, 1992). En la ALADI la relación entre el comercio intra-regional y el PBI de la región fue del 3 % (CEPAL, 1991).

II. Impacto de los cambios en la economía internacional sobre la economía brasileña

Hay hoy en el país una apatía en cuanto a los fenómenos del ámbito mundial, como si ellos no afectasen la economía brasileña o, en todo caso, aceptándolos resignadamente. Una política global de largo plazo se vuelve indispensable, pues “no podemos ser el país que elija no-elegir”. No se puede continuar ignorando la magnitud y la dinámica de los cambios que ocurren en la economía mundial. Más aún, no se puede actuar en respuesta a hechos ya ocurridos y, lo que es peor, con medidas paliativas, pues no comprometernos en el proceso de transformación del mundo equivale a privarnos de sus beneficios.

La tendencia a la globalización de la economía mundial se combina con el fin de la guerra fría y con el concomitante surgimiento de tres potencias económicas para configurar un nuevo orden económico mundial, que está en gestación. Este nuevo orden define los contornos internacionales en los cuales el Brasil se inserta. El mundo continúa en dirección a nuevos desafíos y es preciso que el Brasil entienda las nuevas realidades y reaccione adecuadamente ante ellas, si pretende perseguir eficazmente los intereses nacionales.

La globalización es un hecho incuestionable y para el Brasil significa tanto una oportunidad como un desafío. Significa una oportunidad porque constituye el marco de referencia para que el país pueda integrarse en las corrientes internacionales de finanzas, comercio y tecnología; de esto dependen crucialmente las perspectivas del crecimiento económico futuro. Significa un desafío porque es preciso sanear serias deficiencias con el fin de aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece, mediante una participación positiva que permita evitar los riesgos inherentes a un proceso que tiene lugar fuera del control del país.

5. Inserción en la economía mundial y competitividad

La tendencia perceptible de los cambios de la economía mundial apunta hacia la formación de un nuevo contexto internacional, en el cual la competitividad es la base. Un mundo globalizado exige un aumento de la competitividad de la economía brasileña a través de la conquista y mantenimiento de mercados abiertos para el comercio e inversiones internacionales. A pesar de su tamaño, el mercado brasileño no puede ser plenamente competitivo y eficiente a menos que sus firmas y trabajadores sean constantemente estimulados por la disponibilidad de bienes y servicios extranjeros.

La política comercial precisa estar basada en una nueva realidad: estamos viviendo en una economía global. Tanto la economía brasileña, como la economía global, están cambiando. Las economías del mundo ya no son cerradas. Todos competimos en una economía global con elevada movilidad de capital y tecnología. Estas tendencias vinieron para quedarse. La cuestión no es saber *si*, sino *cómo* nos adaptaremos a ella.

Hoy predomina en el Brasil la idea neoliberal (también llamada del "Consenso de Washington"), donde el libre comercio y la liberalización total de la economía son entendidos como la mejor salida y la mejor solución para el aumento de la competitividad; no obstante, no es lo que nos dice la teoría moderna del comercio internacional.¹² La teoría económica moderna del comercio internacional nos dice que —aunque se obtengan ganancias con el comercio, el comercio libre no es una política económica óptima en todas las situaciones. Siempre puede haber políticas de intervención que aumentan la renta nacional a un nivel superior a la renta obtenida con el libre comercio (Krugman, 1979 y 1986).

Aunque la idea neoliberal dé, a veces, la impresión de que un régimen comercial liberal es capaz de producir maravillas, varios estudios no lograron demostrar que la política comercial liberal hubiera sido un factor importante en el crecimiento económico de los países asiáticos. Así, la defensa del libre comercio es mas política que económica, ya que la liberalización no necesariamente lleva a una eficiencia técnica y a una productividad mayor (Edwards, 1989).

La visión neoliberal articula una drástica reducción en la interferencia del gobierno y una reducción de impuestos sobre el capital para impulsar la competitividad internacional del país. La filosofía de no interferencia se vuelve indefendible después de años de decadencia en los niveles de crecimiento de la producción y de la inversión en la economía brasileña. El segundo defecto básico del análisis neoliberal es la incapacidad de percibir que, en una economía global, la no interferencia no tiene lugar en una economía internacionalizada, ya que en un mercado internacionalizado las diferencias de costo de capital no reflejan diferencias en niveles de impuestos, pero sí en otros dos factores básicos: la inflación futura en cada país y la estrecha relación entre bancos y empresas en algunos países.

En segundo lugar, la disponibilidad de capital interno —argumento para reducción de impuestos sobre ganancias de inversión— no es el factor más importante para el éxito económico. En la competición global, el capital es sólo una de las variables que afectan la productividad. Además de esto, la internacionalización de los mercados da a las grandes empresas acceso al mercado internacional de capital, donde pueden obtener empréstitos.

Por otro lado, no hay un pensamiento coherente sobre el significado de la competitividad. Con frecuencia, el asunto es presentado de forma apocalíptica: si el Brasil no se prepara para enfrentar la competitividad internacional, se encontrará con algún tipo de catástrofe económica. Si el Brasil fracasa en igualarse a sus socios comerciales, sufrirá severos daños económicos: déficit comerciales insanables, desempleo en gran escala y tal vez el colapso económico. Esta visión extremada proviene de la analogía entre país y empresa. La

12. La teoría moderna del comercio internacional será presentada en el ítem 7. Sachs (1987) muestra que no hay consenso sobre el papel de la liberalización en el crecimiento de las economías con crecimiento hacia afuera. Dornbusch (1993) muestra el origen de la propuesta neoliberal de libre comercio y que no hay relación entre régimen de comercio y crecimiento.

falta de competitividad puede llevar a una empresa a la quiebra, pero la falta de competitividad no lleva a un país a la quiebra.

Este temor es injustificado, pues los países con baja productividad son capaces de equilibrar su comercio exterior. Existen fuerzas de equilibrio que normalmente aseguran que cualquier país continúe capacitado para vender una diversidad de bienes en el mercado mundial, aunque su productividad, tecnología y calidad de producto sean inferiores a las de otros países.

Un país cuya productividad se aparta de la de sus socios comerciales en casi todas las industrias, exportará aquellos bienes en los cuales la desventaja de su productividad es la menor. En un lenguaje patrón, un país siempre encontrará una clase de productos en los cuales él tendrá una "ventaja comparativa", siempre que no existan bienes en los cuales tenga una "ventaja absoluta".

El problema es que un país que sea menos productivo que sus socios comerciales, será forzado a competir sobre la base de bajos salarios, (como hace actualmente el Brasil), en lugar de hacerlo sobre la base de una productividad superior. Pero no sufrirá un desastre. Mantener el crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico es extremadamente importante; pero es importante para que el país sea altamente competitivo y, por lo tanto, tenga mejores salarios y mayor bienestar social, y no porque el país vaya a enfrentar un colapso económico.

Una nueva estrategia económica para la era global debe reconocer que la filosofía neoliberal en el campo de la economía es inadecuada para el aumento de la competitividad internacional del país. En la nueva economía global, esta forma de tratar la cuestión no será capaz de incentivar el crecimiento y la productividad de las empresas y de los trabajadores brasileños.

El país necesita de una política de comercio exterior estructurada y coordinada con la política macroeconómica, que sea capaz de aprovechar y adaptarse a las condiciones ofrecidas por la economía internacional. El Brasil está frente a un genuino desafío económico de larga duración: transformándose de una economía cerrada y con reservas de mercado a una economía competitiva internacionalmente.

En la producción y exportación de productos agrícolas y de materias primas el país posee una ventaja comparativa dada por su extensión territorial con disponibilidad de tierra y mano de obra. De acuerdo con Coutinho y Ferraz (1994) el Brasil posee capacidad competitiva en sectores de insumos básicos (petroquímica, siderurgia, aluminio, celulosa) y en algunos productos agroindustriales.

En la producción industrial, hasta ahora las industrias nacionales pudieron disputar mercados externos exclusivamente con bajos precios, debido a la mano de obra y materias primas baratas, esto es, basados en una competencia espuria.¹³ Mientras tanto, una relación cambio-salario favorable, por sí sola, jamás será capaz de dotar a las industrias nacionales de imaginación y

13. De acuerdo con Coutinho y Ferraz (1994) los sectores con capacidad competitiva son los de petroquímica, siderurgia, aluminio, celulosa, soja, café y jugo de naranja.

compromiso con la productividad. A partir de ahora, es preciso agregar innovaciones tecnológicas y un patrón de calidad mundial. Un país es orgánicamente competitivo internacionalmente sólo cuando su productividad interna es elevada; las ventajas de factores son rápidamente superadas por innovaciones tecnológicas. Aquí está la importancia de la concurrencia y del consumidor sofisticado, impulsando la industria con sus exigencias.

La política de comercio exterior brasileña necesita ser mucho más compleja, más que simplemente de exportación o importación, y no puede basarse en ejercicios contables de equilibrio de la balanza de pagos. Las relaciones económicas internacionales están siendo dominadas por una fuerte concurrencia, que va más allá de la competitividad basada en precios, puesto que está basada en el conocimiento científico y tecnológico y en la información como su arma fundamental. De aquí la necesidad de integrar definitivamente la política científico-tecnológica brasileña con la política de comercio exterior.

Es importante recordar que hay un factor crítico en la política de apertura de la economía: la distribución de la renta. Cambios en los modelos de las transformaciones internacionales con frecuencia producen fuertes efectos en la distribución de la renta interna, de tal modo que los cambios en el comercio exterior del Brasil crearán perdedores y ganadores internamente. Así, si el resto del mundo estuviera dispuesto a venderle al Brasil productos de mayor calidad a precio más bajo esto es bueno para muchos brasileños, pero malo para la industria doméstica, que compite con los productos importados.

Una estrategia abarcativa de competitividad, incluyendo asistencia gubernamental a los sectores perjudicados en el proceso de ajuste, puede proporcionar una alternativa a las políticas comerciales proteccionistas actuales. Hay necesidad de reformar sustancialmente las instituciones domésticas para mejorar el desempeño competitivo de la economía brasileña. Serán necesarios cambios significativos en las políticas macroeconómicas para incrementar los índices de ahorro e inversión, que son cruciales para el crecimiento de la productividad nacional, que hoy es muy baja. Esto exige una reforma tributaria, fiscal y de mercado de capitales favorable al aumento del ahorro y de la inversión (Sant'Ana, 1991).

6. Nuevas opciones en la estrategia de comercio exterior

En general se afirma que la apertura de la economía brasileña sería buena porque gran parte del comercio exterior está basado en ventajas comparativas. Sin embargo, en un mundo globalizado, las industrias parecen crear sus propias ventajas comparativas, mediante un proceso de retroalimentación positiva, ventajas competitivas éstas, basadas en P&D y tecnología.

Las nuevas teorías de comercio internacional parten de la premisa de que la tecnología redujo dramáticamente las limitaciones de recursos escasos y que economías de escala, que tienen origen en niveles más altos de producción, son más importantes para aumentar la eficiencia y la competencia que los costos de oportunidad y la distribución geográfica de las dotaciones de recursos

(Krugman, 1979, 1986 y 1992). De esta forma, todo lo que acelera el desarrollo tecnológico, o que permite que empresas entren primero en el mercado y construyan economías de escala, lleva a una mayor eficiencia.

En una economía global, las economías externas son un determinante muy valioso del comercio internacional en los sectores de alta tecnología, más importante que cualquier otro, aunque no estén de ninguna manera restringidas a la alta tecnología. Las economías externas presentan dos variantes principales. La primera es la economía externa tecnológica, que implica el vaciamiento de conocimiento entre las firmas. Las empresas aprenden unas con otras y una industria nacional fuerte puede proporcionar una base de conocimiento nacional que refuerce la ventaja de la industria. La segunda es la economía pecuniaria externa, que depende de la dimensión del mercado: una industria doméstica fuerte ofrece un amplio mercado de trabajo especializado a los abastecedores de componentes, disponibilidad de un *pool* profesional flexible y una eficiente base abastecedora, que refuerza la potencia de la industria. Así, un país que haya establecido una fuerte presencia en una determinada industria, va a producir economías externas que refuerzan el poder de esa industria.

El Brasil enfrenta concurrentes que ya poseen una base de conocimientos, abastecedores de componentes y la pericia especializada en industrias en las cuales las economías externas y la tecnología son factores importantes. No contando con la protección del gobierno, el Brasil estará produciendo, con baja productividad, solamente bienes para los cuales las economías externas no son importantes y tendrá, por lo tanto, una situación permanente de bajos salarios, ya que el país será forzado a competir cada vez más sobre la base de precios bajos y no de tecnología.

La proposición de que pueda ser creada la ventaja comparativa, al revés de la dada exógenamente, califica, de cierto modo, el cuadro generalmente benigno de la competencia internacional. Ella sugiere que el Brasil puede perder, o dejar de establecer, industrias en las cuales, a largo plazo, podrá ser capaz de adquirir una ventaja comparativa. Esto, a su vez, ofrece una oportunidad potencial para la intervención del gobierno. El fracaso en crear ventajas comparativas llevaría a la pérdida de competitividad, baja productividad y bajos salarios. Ese fracaso tiene mucho que ver con la baja tasa de ahorro nacional, bajos gastos en investigación y desarrollo y educación básica de baja calidad. Al promover la industria, el país podría escapar de esta celada, estableciendo una ventaja competitiva en sectores emergentes.

No habría, por lo tanto, una gran dicotomía entre promoción de exportaciones y proteccionismo. Es posible tener una economía orientada hacia la exportación y que, al mismo tiempo, sea proteccionista en algunos sectores. La estrategia sería una combinación óptima de promoción de exportaciones y proteccionismo. La interacción entre gobierno y sector privado ha sido acertada en Asia y puede perfectamente serlo en el Brasil.¹⁴

14. Para un estudio de las relaciones entre gobierno y empresas en el Este asiático véase Campos (1993); Page (1993) describe la experiencia de crecimiento del Este asiático, enfatizando el papel del gobierno.

En cuanto a la ventaja competitiva del país, es necesario centrar la atención en el industria competitiva y en segmentos industriales específicos ya que, al final de cuentas, la competitividad de un país depende de la capacidad de innovación y del perfeccionamiento de su industria. Para las industrias de vanguardia que usan tecnología ultramoderna —como las de microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales, robótica, computadoras, telecomunicaciones— la ventaja competitiva puede ser creada, vía política industrial, mediante fuertes inversiones y alianzas estratégicas entre las multinacionales que utilizan tecnología avanzada.

Para las industrias maduras que producen en serie y en gran escala y que actualmente se encuentran en proceso de reestructuración —automotriz, artículos electrónicos de consumo, textiles, hierro, acero, etc.— la ventaja competitiva puede ser adquirida, en gran parte, mediante una combinación de progreso tecnológico e innovación organizativa (nuevas formas de gestión y organización productiva).

El gobierno, en consecuencia, desempeña un papel importante en este proceso, pues puede acelerar el progreso tecnológico a través de subsidios a la investigación y el desarrollo,¹⁵ regular el tamaño del mercado para sus propias empresas al limitar el mercado para importación y estimular exportaciones. La política industrial y la estrategia económica para reformar el sistema de salud, realizar cambios en la educación, capacitar trabajadores e invertir en tecnología, actúan en búsqueda del mismo objetivo: construir una economía más productiva y competitiva. Se trata de delimitar el papel del estado y dotarlo de medios y de la orientación para enfrentar los nuevos desafíos (Coutinho y Ferraz, 1994).

Esta, entonces, es la verdadera cuestión de la competitividad: la posibilidad de que la competencia internacional excluya al Brasil de algunas industrias en las cuales el país podría o debería tener una ventaja competitiva. Se considera estratégica una actividad productiva que tiene ventajas comparativas y competitividad real o potencial en el mercado internacional. Uno de los medios para obtener el aumento de la productividad y de la competitividad de la economía brasileña es la liberalización selectiva, sin interferencia en el crecimiento de las industrias incipientes, que no pueden comenzar como industrias de exportación.¹⁶ Ciertamente habrá ganancias con la estrategia de liberalización selectiva y con el fortalecimiento y creación de sectores estratégicos.

Es eficiente proteger industrias nacientes para competir en los mercados de exportación, porque el comercio intra-industria es casi tan grande, en los mercados internacionales, como el comercio entre industrias. Más aún la protección a industrias nacientes genera renta y empleo y posee el efecto multiplicador (*spin-off*) de las externalidades. Así, la protección selectiva posibilita tomar los beneficios del aprendizaje, al mismo tiempo que minimiza

15. La evidencia reciente en los Estados Unidos indica que el nivel de gastos en P&D es altamente sensible a los incentivos fiscales recibidos (Hines, 1993).

16. Staiger (1994) presenta la teoría de la liberalización gradual.

los costos de los recursos. Esto lleva inevitablemente a descubrir dónde se encuentran las áreas de aprendizaje y externalidades (sectores estratégicos). En general, de acuerdo con Coutinho y Ferraz (1994), son los sectores difusores del progreso técnico (informática, biotecnología, bienes de capital, telecomunicaciones). Además de esto, la liberalización gradual es capaz de abrir la economía, pues las mismas tarifas elevadas permiten un margen de competencia y previenen el riesgo de la crisis cambiaría.

Los sectores estratégicos merecen un tratamiento especial en términos de promoción o protección, ligados a las políticas para industrias nacientes. En el universo oligopólico parece lógica una política que privilegie y estimule aquellos sectores que, gracias a su capacidad de insertarse en el mercado mundial, pueden captar los beneficios que surgen de las imperfecciones del mercado. La idea de que ciertas actividades económicas sean consideradas estratégicas no es nueva y estuvo presente en las políticas de industrialización en la mayor parte de los países.

Una política industrial cuidadosamente elaborada en sectores específicos puede ayudar al desarrollo de industrias cruciales, como ocurrió en el pasado. La búsqueda de competitividad debe volverse el objetivo mayor de la política industrial. En este sentido, la educación se vuelve el recurso básico, no sólo para la transformación competitiva de la economía, sino también para la expansión del empleo productivo.

Los regímenes de regulación y las políticas de gobierno son más importantes que los recursos naturales en la determinación de las ventajas comparativas. La experiencia brasileña con las medidas anti-*dumping* y otras medidas para eliminar el comercio desleal deberán expandirse para incluir el *dumping* del medio ambiente y social. Después de la ronda de Uruguay las reglas para subsidios serán más transparentes, el anti-*dumping* será la válvula de escape de los países industrializados para proteger sus productos domésticos.¹⁷ La reglamentación del anti-*dumping* será un tópico muy importante para el Brasil, y siendo así, las prácticas económicas restrictivas y los cárteles deberán estar en la agenda brasileña.

Otro sector que va a exigir mucha atención por parte del gobierno es el comercio de servicios, ya que es una cuestión importante para el país, dado el papel de los servicios en el estímulo de la productividad. Es preciso que la atención sea volcada principalmente hacia los servicios financieros (bancos, *underwritings*, seguros) que ofrecen ganancias evidentes provenientes de la economía de escala y de la competencia. El comercio de servicios se extiende a otras áreas: contabilidad, consultoría, servicios legales, planeamiento de construcciones, diseño, telecomunicaciones y otras semejantes.

Es de interés para el país la reglamentación de normas y procedimientos referentes al comercio y a las inversiones en servicios, con el objetivo de facilitar el acceso brasileño al mercado internacional de los sectores de

17. Para una descripción de la agenda de negociación de la Ronda de Uruguay, así como sobre TRIP (trade-related intellectual property rights) y TRIM (trade-related investment measures), véase Hoekman (1993).

servicios y activos intangibles. Así, la reglamentación de los derechos intelectuales (*copyright*, marcas, diseños industriales, patentes, diseños de circuitos integrados) no necesariamente va en contra de los intereses del país.¹⁸

Será necesario elaborar políticas de inversiones y protección relacionadas con el comercio, la propiedad intelectual y la competitividad en el mercado de servicios. La globalización de la economía, al llevar a una integración mayor del país a nivel mundial, exige una armonización de las reglamentaciones nacionales referentes a patrones de productos y procesos, certificados profesionales, políticas sociales y del medio ambiente.

7. Globalización y liberalización financiera

Los mercados financieros internacionales han presentado una creciente integración entre países y segmentos del mercado y entre instituciones e instrumentos financieros. Este proceso está apoyado en el avance tecnológico de los sistemas de telecomunicaciones y de computación, en políticas de desregulación cambiaria y financiera y en el aumento del papel de las inversiones institucionales. Nuevas limitaciones a la política monetaria y fiscal surgen de esa integración: la esterilización de los flujos de capitales eleva la deuda interna, aumenta las tasas de interés, aumentando todavía más la entrada de capitales. Las entradas de capitales han estado acompañadas por pequeñas reducciones en la tasa de inflación y por una gran valorización en la tasa de cambio.

Después de una pesada transferencia líquida de recursos al exterior durante los años 80, la creciente integración al mercado internacional de capitales abrió al Brasil nuevas posibilidades de captación de recursos en esos mercados y permitió una entrada líquida de capitales. Este cambio en los flujos de capitales se debe a una caída en la tasa de interés en el mercado financiero internacional e, internamente, a la desregulación, a la privatización y a la apertura de la economía, combinadas con una tasa de interés doméstica muy atractiva. En ese sentido, ese flujo de capital es completamente diferente, ya que anteriormente el capital había venido debido a la alta protección tarifaria.

Diferentemente de los años 70 y 80, cuando predominaban los empréstitos de los bancos privados, el nuevo acceso del Brasil al sistema financiero internacional se da de dos maneras:¹⁹ a través de inversiones directas e inversiones en cartera (títulos internacionales e inversiones en la bolsa).

18. En 1990, el comercio mundial de servicios fue de US\$ 820.000 millones, los rendimientos provenientes de inversiones directas fueron de US\$ 115.000 millones y los rendimientos de derechos intelectuales fueron iguales a US\$ 33.000 millones. Esto hace que la regulación de los servicios, la transferencia de tecnología y la protección de activos intangibles se vuelva más importante tanto para los gobiernos como para las firmas. De acuerdo con las Naciones Unidas (1993), el comercio de servicios en 1992 fue equivalente al 26 % del comercio mundial de mercaderías.

19. Para un análisis de los movimientos de capitales en los años 90, véase Obstfeld (1993); World Bank (1993) y Frankel (1993).

El aumento del proceso de integración financiera de la economía brasileña al mercado internacional presenta la oportunidad de un flujo mayor de inversiones directas. Las inversiones extranjeras deben crecer con la globalización porque las empresas multinacionales tendrán que enfrentar una oferta creciente de bienes importados, como consecuencia de la liberalización comercial y, además de esto, tendrán que racionalizar las operaciones de sus subsidiarias para defender su posición en el mercado interno. También debe haber una incorporación de nuevas empresas en el sector de recursos naturales y servicios: turismo, telecomunicaciones, finanzas, transporte aéreo, energía eléctrica.

La privatización de las empresas públicas se debe convertir en uno de los mayores incentivos para reactivar las inversiones directas en el Brasil. Las inversiones directas dejaron de dirigirse hacia el sector industrial para dirigirse al sector de servicios, principalmente hacia las nuevas industrias que son capital-intensivas (telecomunicaciones, transporte, bancos, obras públicas). Con una liberalización mayor, hay perspectivas de mayores entradas de capitales para inversiones en infraestructura, particularmente telecomunicaciones, debido a las perspectivas de fuerte crecimiento en ese sector que no recibió inversiones durante la crisis de la deuda.

Las inversiones directas deben continuar dirigiéndose hacia la compra de empresas ya existentes, lo que no representaría ingresos nuevos, sino simplemente un cambio en la propiedad de los activos. No obstante, esas inversiones pueden llevar a un proceso de saneamiento de las empresas, incorporación de nuevas técnicas administrativas, tecnologías más avanzadas e inversiones adicionales.

El cambio tecnológico llevó a la creación de nuevos servicios con diferentes grados de especialización y, consecuentemente, los flujos de tecnología estarán inevitablemente acompañados de los flujos de servicios. Considerando el conjunto de intangibles que están asociados a estas transferencias de capital y tecnología, se entiende por qué ellos traen consigo un conjunto de servicios técnicos, financieros, legales, de comercialización, de capacitación, etc. Cuanto más compleja es la tecnología, mayor es el flujo de servicios que, como paquete, incorpora la asistencia técnica, capacidad de gestión empresarial, *know-how* científico y tecnológico, capacitación, servicios de manutención y servicios financieros, los cuales acompañan los flujos internacionales de tecnología y de inversiones directas.

Así, las inversiones directas vinieron a ayudar a reducir el atraso tecnológico del Brasil, llevando a una modernización y actualización tecnológica, a la mejoría de la calidad de los administradores, a la apertura de mercados de exportación,²⁰ vía inserción más activa en los flujos de comercio mundial y al desarrollo del capital humano (capacidad de dirección). De este modo, las inversiones directas deben desempeñar un papel importante en la creación de la competitividad internacional y facilitar el acceso del Brasil al mercado

20. Para mayores detalles, véase World Bank (1993b).

internacional, evitando, en parte, las barreras comerciales, sobre todo porque las inversiones directas están asociadas a la transferencia de tecnología y a la capacidad empresarial.

Otro patrón en los flujos de capital extranjero, que es nuevo, se expresa respecto a las inversiones en cartera (acciones y títulos).²¹ La emisión de títulos se ha dado en plazos relativamente cortos a través de ADR ("American Depositary Receipts"). Además de eso, las empresas han buscado financiamiento por medio de *commercial papers* y financiamiento bancario al comercio externo. La apertura de la bolsa para inversores extranjeros hizo que se iniciase un gran flujo de capital a través de inversiones en acciones; ya que los activos son baratos en términos internacionales y en términos de sus ganancias potenciales (World Bank, 1993b). Gran parte de ese flujo representó la repatriación de capitales e inversiones de algunos fondos de alto riesgo, siendo una pequeña parte proveniente de inversores institucionales (principalmente, fondos de pensión).

El mercado de acciones en el Brasil sufre dos problemas: la propiedad de las firmas es altamente cerrada y los mercados de capitales no son competitivos. Las empresas son cerradas y familiares y, así, los propietarios tienden a resistir a la apertura del capital. La estructura financiera y de propiedad de las firmas debe cambiar hacia una economía inserta en el contexto global, en la cual la fuente de financiamiento de medio y largo plazo para las empresas pasa a ser la bolsa de valores y no créditos públicos subsidiados. De esta forma, los propietarios tendrán que diluir su control sobre la empresa para aumentar su capital y prestar informaciones detalladas sobre la empresa. El resultado será una estructura productiva más dinámica que podrá asimilar más fácilmente nuevas tecnologías.

Además de esto, la privatización debe ser diseñada correctamente para que ella pueda mejorar la actuación de la bolsa de valores, ya que la venta de las empresas estatales puede ser estructurada para disminuir la propiedad familiar de las empresas, diluyendo el control accionario y aumentando la responsabilidad de la nueva dirección de la empresa. El gobierno ha usado su propiedad de las empresas públicas como forma de regular precios y producción, así como para reducir rentas monopólicas en una industria altamente concentrada. Si el mercado fuera liberado hacia la competencia nacional e internacional, la *raison d'être* de las empresas públicas desaparece. En ese caso, un sistema eficiente de regulación tendrá que sobrevenir en lugar del control de la propiedad del gobierno, pues la eficiencia en la asignación de fondos puede sufrir con la privatización si no hubiera un sistema eficiente de regulación.²²

21. Los flujos de capital para los países subdesarrollados en forma de inversiones en cartera crecieron explosivamente en los últimos años; de US\$ 6.000 millones por año durante el período 1982-1988 a US\$ 34.000 millones en 1992 (World Bank, 1993a). Para un análisis de la evolución de los flujos financieros a los países subdesarrollados, véase Naciones Unidas (1993).

22. Willig (1993) argumenta que la eficiencia de la privatización se debe al hecho de que aísla a la empresa de la influencia política arbitraria.

El argumento anterior sugiere que el orden de la privatización y de la liberalización es importante. La privatización debe ser un complemento lógico de la liberalización y desregulación de un sector de la economía. Por lo tanto, la estrategia debería ser de liberalización en primer lugar y después la privatización. Si está hecha la liberalización, la oposición a la privatización disminuirá, ya que las razones regulatorias de la economía para mantener las empresas públicas estará ya bastante disminuida.

Los flujos de capitales tienen tendencia a dirigirse hacia el mercado de acciones y no hacia el sistema bancario, ya que la diferencia de intereses entre títulos domésticos y externos tiende a disminuir. La caída en las tasas de interés debe coincidir con la valorización de las bolsas. Las ganancias potenciales futuras dan una buena perspectiva para aumentos en los mercados de capitales domésticos —y un continuo flujo de entrada de recursos— siempre y cuando los intereses reales estén cayendo.

El aumento en los flujos de capitales financieros depende de mejores perspectivas de rentabilidad en el país. Las mejores perspectivas, a su vez, dependen de las reformas económicas adoptadas, de la privatización, de una mayor apertura al comercio y de un mayor control sobre los gastos del gobierno. Las perspectivas hacia un flujo continuado de entrada de capitales dependen de las tasas de intereses globales, del desarrollo de un mercado doméstico para títulos y de reformas políticas y sociales.

Una integración mayor de la economía brasileña al sistema financiero internacional ciertamente traerá resultados positivos, desde que ella aumente la competencia entre las instituciones financieras, incentive la especialización en servicios financieros y aumente la eficiencia del proceso de intermediación financiera. Pero, al mismo tiempo, la integración financiera introduce una nueva inestabilidad en la economía brasileña, pues ella acentúa la volatilidad de los precios de los activos financieros y surgirán problemas en lo que se refiere a la supervisión bancaria, siendo más difícil el manejo de las políticas monetaria y cambiaria (Dornbusch, 1988).

No se debe olvidar el carácter inestable y la naturaleza cíclica de los movimientos internacionales de capitales, lo que lleva a que el acceso a ese tipo de capital aumente algunos riesgos y posibles costos.²³ Existe el peligro de que, en determinadas circunstancias, las entradas de capitales puedan revertirse bruscamente. Por otro lado, puede haber un problema diametralmente opuesto; una oferta excesiva de recursos en momentos de auge económico y de confianza de los inversores extranjeros, lo que podría dificultar el control macroeconómico, sobre todo el manejo de las políticas monetaria y cambiaria.

De esta forma, para liberalizar la cuenta de capital sin que capitales especulativos dificulten esa liberalización, es necesario antes: (I) efectuar una reforma fiscal para que se pueda financiar el déficit público de una forma no

23. Para el estudio del impacto de la entrada de capitales sobre algunos países, véase Schadler (1994).

inflacionaria; (II) las tasas de interés domésticas deben ser semejantes a las tasas de interés internacionales; (III) mejorar la calidad del mercado financiero interno con la introducción de nuevos instrumentos, nuevas fuentes de recursos y nuevos participantes y; (IV) armonización de los impuestos sobre el sistema financiero con los prevalecientes en otros países.

8. Transformación productiva, innovación tecnológica y política industrial

Durante la última década se manifiestan tres fenómenos dinámicos en la economía mundial, de amplias y profundas repercusiones sobre la economía brasileña. Primero, la transformación del sistema productivo basada en la innovación tecnológica industrial; segundo, la eliminación de las distancias geográficas y espaciales y una creciente multipolaridad del sistema económico mundial; en tercer lugar, la internacionalización definitiva de los servicios, particularmente financieros, apoyada en una rápida capacidad para transferir recursos e informaciones, que se libraron de controles y tiene un papel cada vez más importante en la actividad económica mundial.

El motor de estos tres fenómenos es una verdadera revolución científico-tecnológica, que se caracteriza por el uso intensivo de conocimientos no necesariamente incorporados en las máquinas y equipamientos, por lo tanto fácilmente transferibles a bajo costo y de difícil control debido a su característica de bien público. La movilidad, flexibilidad y adaptabilidad de las nuevas tecnologías permiten a los agentes económicos penetrar en nuevos sectores, antes desconocidos. Los aspectos de organización, planeamiento, investigación y desarrollo, control y gestión financiera adquieren una mayor relevancia. Esta demanda por servicios lleva a una "terciarización" del sector industrial juntamente con la industrialización del sector agrícola. En este contexto, lo que se observa a nivel internacional y que ya comienza a existir en el Brasil, es la reducción de las fronteras sectoriales, que se refleja en una interdependencia mayor entre los sectores productivos.

En la economía globalizada es cada vez más difícil distinguir dónde comienza la actividad industrial y dónde termina la agrícola, pues la tendencia es hacia una industrialización creciente de la agricultura, tanto a través de los insumos industriales como a través de la industrialización de la producción agropecuaria. Lo mismo sucede con la industrialización de los servicios y con la terciarización del sector industrial, mostrando que hay una creciente integración de las actividades de servicios con las actividades industriales. La superación de la sectorización, que se dio primero en los países industrializados, tiende a proyectarse al mercado brasileño y es, sin duda, uno de los fenómenos importantes de la década.

La superación de la sectorización ha sido posible debido a la existencia de un factor de producción de alta movilidad intersectorial y geográfica, que es la información y el conocimiento científico y tecnológico y por la gran movilidad del capital, que es facilitada por la internacionalización del sistema financiero. Esta superación de la sectorización exigirá de la industria brasileña una

extraordinaria flexibilidad para poder entrar en nuevas áreas, moverse geográficamente, enfrentar la obsolescencia de los productos causada por el rápido proceso de innovación tecnológica, penetrar en mercados que se modifican constantemente y enfrentar la entrada de nuevos competidores en el mercado brasileño.

La forma básica de producir y el patrón de consumo de bienes y servicios debe cambiar en el Brasil. El mercado global muestra que los consumidores prefieren bienes y servicios individualizados a los bienes seriados de la producción en masa. Para continuar compitiendo, las empresas y los trabajadores brasileños serán forzados a adoptar nuevos métodos de producción. El nuevo sistema, llamado de producción liviana o ágil, ofrece mejor calidad y bienes más a gusto del consumidor que el sistema de producción en masa, y a costos comparables.²⁴ La enorme ventaja del nuevo sistema sobre la producción en masa, en términos de competencia, es su flexibilidad. Un sistema de producción que puede administrar económicamente diferentes productos de igual línea, por cortos períodos, para satisfacer clientes variados e inconstantes, ofrece una enorme ventaja.

Este nuevo sistema no se limita a la industria manufacturera. Empresas de prestación de servicios también están atendiendo la demanda individualizada de los consumidores. Programas de TV por cable para segmentos específicos de mercado; tendencia de los bancos a ofrecer planes de ahorro e inversión para atender las realidades de familias diferentes.

En el nuevo sistema los trabajadores tendrán que estar más capacitados para cambiar rápidamente de máquinas y hacer diferentes versiones de los productos-patrón encomendados por los clientes. De la misma forma, tendrán que aprender a usar esa flexibilidad para identificar y corregir defectos en el origen —y no en el fin— de la línea de producción. El surgimiento de procesos de producción para atender demandas específicas alterará la propia naturaleza del trabajo. Las personas ocuparán un papel mucho más importante en el nuevo sistema de producción: creación de equipos de producción, participación en las ganancias, mayor participación en las decisiones empresariales.

Estos cambios deberán ser introducidos como un imperativo económico y no como un proyecto social. El sistema exige de los trabajadores la capacidad de resolver problemas y de tomar decisiones para que puedan usar mejor la nueva tecnología. El sistema tiene que cambiar para que la toma de decisiones y la solución de problemas se haga sobre la base del aprendizaje continuo. La tecnología de la información va a estar omnipresente, generando presión constante sobre los trabajadores para avalar la calidad y hacer ajustes inmediatos en la producción.

Queda claro el valor de la educación, en la medida en que se vuelve evidente que la adquisición de habilidades de naturaleza técnica y en relación con la lengua hablada y escrita, está en la base de la ventaja competitiva de todas

24. Para un análisis del sistema de producción liviana, también llamada de economía empresarial, véase Ross y Shapiro (1993).

las empresas. La habilidad de cognición, interpretación, resolución de problemas, de decidir independientemente sobre la base de la nueva información, de comunicarse, son requisitos de la "manufactura flexible" en el interior de la firma pos-fordista.

Estas son las nuevas realidades de producción y de competencia que las empresas y los trabajadores brasileños tendrán en adelante. Las empresas necesitarán saber lo que significa alta calidad en el mercado internacional y los trabajadores necesitarán saber cuál es el nivel de calificación necesario para hacerse más productivos. Estos cambios en la producción deberán llevar a un cambio en el perfil del empleo de la economía brasileña, mediante la creación de nuevas funciones, reducción de costos y movilidad de trabajo. Además de esto, ellos estimulan la dinámica del mercado, pues permiten ofrecer nuevos productos y generar nuevos métodos y procesos al sector productivo y, finalmente, estimulan la creación de nuevas líneas de producción mediante la incorporación de componentes de alta tecnología a los bienes de consumo populares.

En este contexto, las empresas brasileñas deben ser incentivadas para invertir a largo plazo para mejorar su capacidad productiva, en nuevas instalaciones y equipamientos, en tecnologías más avanzadas, en la calificación de la mano de obra y en el aprendizaje de nuevos procesos de producción y organización. La industria brasileña tendrá que intensificar las inversiones en la adquisición y creación de intangibles. Las inversiones en P&D serán necesarias para fortalecer la capacidad de adaptación y la flexibilidad y movilidad de las firmas entre diferentes actividades productivas. Además de esto, la inversión en P&D será fundamental para sobrevivir ante la competencia, no ya de precios, sino de innovaciones.

Es sabido que el avance tecnológico genera un proceso de retroalimentación del sistema científico y tecnológico, aumenta la capacidad de investigación y desarrollo y acelera el proceso de generación de nuevas tecnologías de proceso y producción. Además de esto, facilita y acelera la difusión tecnológica, posibilitando una transferencia de conocimientos más rápida, reduciendo los costos de imitación y facilitando y acelerando la formación de recursos humanos.

No obstante, ciencia y tecnología han sido consideradas, en el Brasil, como un *deus ex-machina*, fuera del sistema económico, como un lujo, sin función útil. Ciencia y tecnología fueron mantenidas separadas y, a su vez, ambas desvinculadas de las actividades productivas. En esta perspectiva no es de extrañar que haya una ausencia de elementos científicos y tecnológicos en las estrategias de comercio internacional del país. Esta actitud no puede continuar porque ella se traduce, a largo plazo, en la inhibición del desarrollo científico y tecnológico nacional, en una creciente dependencia externa y en una baja competitividad de la economía brasileña.

En un mundo global, no será posible entender la dinámica de las relaciones comerciales brasileñas sin explicar el papel del desarrollo científico y tecnológico. El cambio tecnológico es un factor fundamental que está por detrás de las características del nuevo comercio internacional. El cambio tecnológico

modifica las características de la competencia, ya que se pasa de la competencia de precios hacia una competencia basada en el control de la innovación tecnológica. Es el progreso tecnológico el que explica el comercio creciente intra-industria e intra-firma. Es cada vez más importante la participación en el comercio internacional de bienes de alta tecnología o con alto contenido tecnológico.

El cambio tecnológico exige una reestructuración de la economía brasileña, pues la tecnología es el factor clave en la determinación de las ventajas comparativas, ella determina la competitividad del país y contribuye al aumento cuantitativo y cualitativo de la productividad de la economía. Existen cuatro elementos que permiten definir la capacidad del Brasil para insertarse en el sistema internacional, en el cual la tecnología tiene una importancia cada vez mayor. El primero es la capacidad del país de explotar las potencialidades ofrecidas por la tecnología existente tanto nacional como extranjera. El segundo es la rapidez de difusión de las nuevas tecnologías de los países industrializados en el Brasil. El tercer elemento es la velocidad de generación de nuevas tecnologías y la forma cómo ellas afectan el comercio internacional. El cuarto está determinado por el régimen de apropiación del conocimiento científico-tecnológico en el país.

La política industrial debe tener el objetivo de producir una industria competitiva, integrada en la economía mundial, crecientemente poblada por empresas que utilizan intensamente el trabajo calificado, produciendo por medio de procesos limpios y eficientes bienes de alto valor agregado y con capacidad sustentada de creación de empleos. Una política industrial de esa naturaleza se reflejaría en un aumento pronunciado de la productividad de los recursos humanos y, consecuentemente, en un aumento sustancial de la renta y del consumo (Frischtak, 1994).

Es indiscutible la importancia de la innovación tecnológica para definir la competitividad internacional de las empresas brasileñas, para crear ventajas comparativas y para abrir nuevos mercados. Las empresas y el gobierno deberán dedicar un monto creciente de recursos a la generación y difusión de tecnología, ampliar los gastos para capacitación de mano de obra, fomentar las relaciones entre empresas y centros de investigación, y finalmente, crear mecanismos económicos e institucionales que posibiliten la apropiación del conocimiento tecnológico creado en otros sectores y/o países.

La innovación y generación tecnológica exige una infraestructura que incluya un sistema de enseñanza y capacitación, investigación, laboratorios, redes de comunicación, un sistema de regulación de la propiedad intelectual, un régimen económico que las incentive y que facilite su difusión, que ofrezca capital de riesgo y, de un modo general, un ambiente económico y político favorable. Como muchos de estos elementos son bienes públicos, hay necesidad de intervención estatal (Stern, 1991).

El Brasil enfrenta una triple dificultad: entrar en los mercados de los países industrializados, en algunos casos altamente protegidos; reservar su mercado para las industrias nacientes; y mantener abierto el acceso a la tecnología y la información. La protección a las industrias estratégicas y/o nacientes no

debe ser genérica, sino sólo para determinadas industrias, en la forma de apoyo a la investigación básica y al desarrollo de nuevas tecnologías. El gobierno puede prestar servicios útiles a la industria, principalmente proveyendo información sobre nuevas técnicas empresariales, oportunidades de exportación y ayudar a los sectores perjudicados por los productos importados a enfrentar la competencia, en lugar de protegerlos de la competencia.

Cabe al gobierno hacer una comparación continua entre la productividad de las empresas brasileñas y la de los competidores internacionales; incentivar investigaciones para la identificación de nuevas tendencias de los productos y procesos en industrias en todo el mundo; e incentivar la entrada de las empresas en nuevos mercados. Debe también apoyar la investigación básica y el desarrollo que generan avances tecnológicos, así como hacer las veces de cámara de compensación, donde las empresas puedan obtener información sobre nuevos procesos y técnicas. Compete también al gobierno suministrar capacitación especializada a través de fondos para educación y capacitación, fondos operados juntamente con las empresas.

El objetivo debe ser el de dar a las empresas y a los trabajadores recursos para que se vuelvan más productivos: educación y calificación de los trabajadores; investigación y desarrollo de tecnologías que puedan crear nuevas industrias y aumentar la eficiencia; calidad del sistema de transporte y comunicaciones entre las empresas y el mercado. En resumen, no será más posible separar la política comercial de la política de industrialización, de la política agrícola o de la política de ciencia y tecnología, pues ellas estarán íntimamente relacionadas.

9. Papel del estado

¿En una economía globalizada y competitiva, el gobierno debe ser débil o fuerte, minimalista o intervencionista? En los años 90 aparece, en el Brasil, la reafirmación de la necesidad de políticas macroeconómicas ortodoxas, principalmente por presión del Banco Mundial y del FMI (Consenso de Washington); el libre comercio (*laissez-faire*) y el déficit público nulo son esenciales para la competitividad, de acuerdo con la visión ortodoxa. La discusión en relación con el papel del estado adquirió un tono altamente ideológico en el Brasil; abundan mitos, dogmas, consignas, trucos lógicos, por eso el debate es muchas veces de una calidad muy precaria.

Aquellos que preconizan un estado minimalista, que deja prácticamente todo por cuenta del mercado, no se encuentran en terreno firme, pues Hong-Kong es ejemplo único de un estado minimalista en el siglo XX. Son mucho más comunes los ejemplos de estados fuertes e intervencionistas. Una característica fundamental de las economías del Este asiático es la estrecha colaboración con el gobierno, donde, a través de los consejos deliberativos, el gobierno, las empresas y los trabajadores fueron capaces de formular e implementar las políticas de crecimiento económico.

Las fuerzas de mercado son poderosas y deben tener libertad para des-

empeñar las funciones que son capaces de desempeñar mejor que el estado. Pero, a pesar de su pujanza, el mercado es un mecanismo muy imperfecto. El mercado por sí solo no garantiza que las personas obtengan, de forma adecuada, alimentos, habitación, agua, salud y educación (Klitgaard, 1993). Además de esto, existen muchas metas de desarrollo que no son estrictamente económicas.

Los mercados libres tienden a producir niveles de desigualdad en la renta que son incompatibles con una economía moderna. Como ya dijo Lester Thurow (1992), "con frecuencia la mano invisible de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista". Los enfoques políticos y económicos modernos enfatizan que los mercados deben estar al servicio de las personas, y no al contrario, que es posible y necesario que el estado y el mercado trabajen en conjunto y que las personas dispongan de un poder suficiente para ejercer una influencia eficaz sobre ambos. No se puede, por lo tanto, sobreestimar el poder y la competencia del gobierno brasileño en la cuestión del desarrollo, pero, al mismo tiempo, no se puede aceptar el dogma ortodoxo que niega cualquier papel esencial para el gobierno. Necesitamos, en el Brasil, de un gobierno más liviano, menos intruso, pero aun más fuerte.

El mercado aparece como un factor fundamental en la producción de bienes y servicios. No obstante, en una economía global, dadas las posibilidades y las debilidades del país, es preciso establecer un sistema de regulaciones que aprovechen las primeras y limiten las segundas. En una economía más abierta, para evitar los posibles vicios del mercado y prácticas comerciales restrictivas, son imprescindibles los reglamentos anti-monopólicos, de protección al consumidor, de calidad de los productos y de protección al medio ambiente. La internacionalización de la economía brasileña debe venir acompañada de una estructura institucional para prevenir el surgimiento de monopolios privados y abusos de mercado. Agencias reguladoras eficaces deben ser establecidas para la supervisión de sectores que vayan a ser privatizados, incluyendo telecomunicaciones y electricidad.

El mercado financiero no sólo debe ser protegido por el gobierno de la competencia de los bancos extranjeros, sino también regulado por el gobierno, por lo menos por tres razones (Stiglitz, 1993). La primera es una variante del argumento de industria naciente (Dasgupta y Stiglitz, 1988), puesto que hay un considerable aprendizaje en el sector financiero, que hace que la protección sea aquí más importante que en el sector industrial. Los depositantes podrán preferir los bancos extranjeros por mayor seguridad; en este caso, los bancos nacionales no podrían competir por depósitos o tendrían que pagar intereses más elevados. La segunda razón es la discrepancia entre los retornos sociales y privados de los empréstitos.²⁵ Los bancos extranjeros podrían colocar fondos en las multinacionales dejando a las empresas locales con poco crédito. En tercer lugar, los bancos extranjeros son menos sensibles a las presiones del

25. La experiencia del Japón y de Corea muestra que programas de créditos directos aumentan la inversión (Vittas y Cho, 1994).

gobierno y una gran presencia de bancos extranjeros reduciría todavía más el control del gobierno sobre la economía.

Los mercados del capital y accionario exigen el desarrollo urgente de instituciones reguladoras para la elevación de los patrones de responsabilidad, a fin de evitar pérdidas en el mercado financiero y escándalos previsibles. De acuerdo con Stiglitz (1993), la proposición simplista para la liberalización del mercado financiero no es derivada de la teoría económica ni de la experiencia de los países desarrollados y, mucho menos, del Este asiático.

La discusión sobre el papel del estado no puede reducirse, como frecuentemente ocurre aquí en el Brasil, a una mera cuestión del tamaño del estado. El tema real es el papel del estado frente a problemas de la economía y de la sociedad civil y a su capacidad de gestión. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública e inversión privada (*crowding-in* o *crowding-out*), sino que se trata, en verdad, de aumentar la inversión total de la economía, vinculada a la capacitación y formación de la mano de obra para el siglo XXI, lo que implica una universalización y mejoría de la calidad de la educación.

La educación es un bien económico, con grandes externalidades y fuertes efectos de eficiencia, que señala al mercado de trabajo la preparación del trabajador para la actividad productiva. Los retornos sociales de inversiones en educación, a pesar del largo plazo, son mayores que los retornos privados que, a su turno, tienden a dominar los retornos de las demás inversiones. De ahí la importancia de la acción pública y de la política pública para elevar el nivel de educación de la fuerza de trabajo. Programas avanzados y generalizados de capacitación profesional deben tener prioridad y el estado debe intervenir activamente en este proceso. Hay necesidad de un aumento creciente en la inversión pública, principalmente en capital humano (educación universal básica) para que el país crezca en un mundo globalizado. Una elevada y creciente inversión en capital humano contribuye a la acumulación (porque el capital humano es un insumo esencial para el crecimiento económico) y para la productividad, lo que permite obtención de más tecnología.

Para aumentar la producción y la competitividad internacional del Brasil, el estado debe facilitar y crear condiciones apropiadas para la empresa privada y para la sociedad civil. Así, el estado brasileño debe diseñar políticas estratégicas para captar, junto con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. El estado debe tratar de propiciar y facilitar el concierto social entre las empresas y la mano de obra.

La globalización requiere un estado brasileño que busque el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en conjunto con la sociedad civil en un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine en forma eficaz con el mercado. Un estado que elabore políticas estratégicas, que piense a largo plazo, que cree condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad, que favorezca la preparación de la misma para la concurrencia en conocimientos y creatividad, que será característica fundamental en el siglo XXI. Todo esto tiene implicaciones en aquello que podríamos llamar "estado inteligente".

10. Impacto de la regionalización

En cuanto a los acuerdos regionales de comercio, el hecho es que ellos están aquí para quedarse. La cuestión es saber si ellos van a facilitar el comercio global, o transformarse en un obstáculo y resultar un factor de competencia entre bloques comerciales.

Los acuerdos regionales pueden ser usados para facilitar el comercio global, de dos maneras: primero, ellos pueden preparar al país para ingresar en el sistema global; segundo, pueden servir de complemento al comercio global, y volver las negociaciones más fáciles y ágiles.

¿Cuál es la perspectiva de aumento de las exportaciones brasileñas si prevalece la regionalización? La teoría de Heckscher-Ohlin-Samuelson diría que habría grandes ganancias de comercio dentro del bloque, pero pequeñas ganancias entre los bloques comerciales. Con esto el Brasil tendría ganancias dentro del MERCOSUR, en un mundo lleno de restricciones voluntarias y protección administrativa. Así, si hubiera limitaciones para el acceso del Brasil al mercado internacional, sería posible obtener ganancias a través del comercio regional debido a las economías de escala que él proporciona.

Pero, aun cuando el resto del mundo esté abierto para las exportaciones brasileñas, hay bienes que solamente pueden ser exportados regionalmente, como la electricidad hacia los países vecinos. Por otro lado, la integración regional puede ir mucho más allá de la liberalización del comercio, ya que la movilidad de la mano de obra dentro de la región, las inversiones externas y los flujos de capitales financieros deben tener un papel importante en los próximos años en América Latina. Por lo tanto, la integración latinoamericana puede ser la llave para llegar a una liberalización del comercio regional.

Existen temores de que el recrudescimiento del proteccionismo transforme lo que serían espacios económicos abiertos en espacios cerrados, esto es, que los bloques económicos lleven a un fraccionamiento de la economía mundial, en lugar de ser la base para una economía mundial integrada. De hecho, los bloques podrían atenuar los efectos nocivos de un aumento del proteccionismo para los países miembros. El principal peligro de los bloques está relacionado con el desvío de comercio que podrían causar. Aunque ese desvío de comercio pudiese ser compensado por los efectos de la creación de comercio a nivel mundial, los países que queden afuera de los bloques más importantes podrían ser perjudicados. Así, el Brasil, por su situación de no vinculación prioritaria con ninguno de los tres grandes bloques comerciales, tendría sus horizontes disminuidos en un mundo de bloques (Hallett, 1994).

Aunque el Brasil estuviese integrado a través de la Iniciativa para las Américas, tal hecho podría constituirse en otro peligro. Si el aumento del intercambio y de la integración se dieran entre las economías de mayor peso dentro de cada bloque (Estados Unidos, Alemania, Japón), los demás países quedarían vinculados al país dominante. En el caso del Brasil, esto significaría una mayor dependencia respecto de los Estados Unidos.

Un mundo de bloques sería contrario a los intereses brasileños, ya que frustraría severamente la expansión de las exportaciones y la atracción de

capitales e inversiones externas. La vuelta de la economía mundial a bloques hostiles sería extremadamente arriesgada para el Brasil, ya que la inserción futura del Brasil en la economía mundial sería afectada negativamente por la formación de bloques comerciales y económicos cada vez más integrados y autosuficientes. En este escenario, una opción creativa para el Brasil sería construir, a partir del MERCOSUR, una base regional más sólida, incluyendo una asociación con el NAFTA, ya que el bloque natural del Brasil sería el Hemisferio Occidental, dentro de la Iniciativa para las Américas.

En cuanto al escenario de la fragmentación, el Brasil, no obstante quedar probablemente apartado de las áreas de mayor turbulencia, sufriría perjuicios sobre todo por la reducción del crecimiento de la economía mundial. Dado el grado reducido de apertura de la economía brasileña, su dimensión geográfica y su base industrial, tal vez el Brasil sufriese un daño menor que las naciones más dependientes del intercambio con el resto del mundo.

Aunque la regionalización sea la tendencia futura dominante y la Iniciativa para las Américas se vuelva una realidad, el país tendrá necesariamente que ser más abierto y más competitivo. En este caso, las observaciones hechas con relación a la globalización continuarían siendo válidas.

11. Conclusión

La economía mundial está atravesando un proceso de profundas transformaciones, que traerán amplias y profundas repercusiones sobre la economía brasileña, afectando así el futuro del país. El siglo XXI parece estar destinado a ser el siglo global. El fenómeno de la globalización juntamente con la liberalización y desregulación de los mercados llevarán al establecimiento de sistemas productivos y mercados financieros transnacionales.

La tendencia perceptible de los cambios de la economía mundial apunta hacia la formación de un nuevo contexto internacional, con elevada movilidad de capital y tecnología, en el cual la competitividad es la base.

Este nuevo orden define contornos internacionales para la inserción del Brasil en la economía globalizada. El país está delante de un desafío: transformarse de una economía cerrada y con reservas de mercado en una economía competitiva internacionalmente. La cuestión no es saber *si*, sino *cómo* el país debe insertarse en la economía global.

El Brasil va a precisar ser orgánicamente competitivo y para ello necesita tener una elevada productividad interna, pues una baja productividad y una falta de competitividad, en una economía global, forzarán al país a competir sobre la base de bajos salarios y bajo bienestar social.

Las economías externas son determinantes de la competitividad, pues el motor de la competitividad es la revolución científico-tecnológica. La tecnología es el factor clave en la determinación de las ventajas comparativas, pues ella determina la competitividad del país y contribuye al aumento cualitativo y cuantitativo de la productividad.

La ventaja comparativa, no obstante, puede ser creada por una política

industrial que dé incentivos y protección a sectores estratégicos (sectores que tienen ventajas comparativas y competitividad real o potencial en el mercado internacional). Por lo tanto, la competitividad necesita ser creada mediante inversiones sólidas en progreso tecnológico e innovación organizativa.

El gobierno, en consecuencia, desempeña un papel importante en la aceleración del progreso tecnológico a través de subsidios a la investigación y desarrollo y provisión de mercado para las empresas brasileñas. El Brasil debe establecer y proteger las industrias en las cuales, a largo plazo, puede ser capaz de adquirir una ventaja comparativa. No hay, por lo tanto, una gran dicotomía entre promoción de exportaciones y proteccionismo, pues es posible tener una economía orientada a la exportación y que, al mismo tiempo, sea proteccionista en algunos sectores considerados estratégicos.

Las empresas deben ser incentivadas a invertir en nuevas instalaciones y equipamientos, en tecnologías más avanzadas, en la calificación de la mano de obra y en nuevos procesos de producción y organización. Las empresas y el gobierno deberán dedicar un monto creciente de recursos a la generación y difusión de tecnologías y a la capacitación de mano de obra. La innovación y generación tecnológica exige infraestructura que incluya un sistema eficiente de enseñanza y capacitación, investigación, laboratorios, redes de comunicación, protección a la propiedad intelectual.

La globalización debe aumentar la integración financiera de la economía brasileña al mercado financiero internacional a través de inversiones directas e inversiones en cartera (acciones y títulos). Las inversiones directas deben dirigirse al sector de servicios e infraestructura, así como a la compra de empresas privadas y públicas. Las inversiones directas deben, también, desempeñar un papel importante en la creación y competitividad internacional y deben facilitar el acceso del Brasil al mercado internacional, evitando barreras comerciales, sobre todo, porque las inversiones directas están asociadas a la transferencia de tecnología y capacidad empresarial.

El flujo de inversiones en cartera debe aumentar con la apertura de la bolsa para inversores extranjeros y con el proceso de privatización. Una integración mayor al sistema financiero internacional introduce inestabilidad, pues aumenta la volatilidad de los precios de los activos financieros, crea problemas de supervisión bancaria y vuelve más difícil el manejo de las políticas monetaria y cambiaria. De esta forma la liberalización de la cuenta de capital exige la creación de instituciones reguladoras de mercado de capitales y accionario, pues el mercado financiero necesita estar regulado por el gobierno para evitar pérdidas y escándalos previsibles.

La globalización requiere un estado brasileño que facilite y cree condiciones apropiadas para la empresa privada, diseñando políticas estratégicas para captar, junto con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Existe la necesidad de un aumento creciente de la inversión pública en capital humano para que el país pueda crecer en un mundo globalizado.

La globalización requiere un estado brasileño que busque el desarrollo humano como meta final, que trabaje, junto con la sociedad civil, en un

proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento. Todo esto tiene implicaciones con aquello que podemos llamar "estado inteligente".

Traducción del portugués: Alejandro Heredia
Revisión técnica: Luis Sabini Fernández

Bibliografía

- Anderson, P., *A zone of Engagement* (Londres, 1992), Verso.
- Benavente, José y West, Peter, "Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio", *Revista de la Cepal*, N° 47, agosto 1992.
- Bergsten, Fred, "O Primado da Economia", *Enfoque Económico*, N° 2, 1993.
- Bradley, Stephen, Hausman, Jerry y Nolan, Richard, *Globalization, Technology, and Competition: The Fusion of Computers and Telecommunications in the 1990s* (Boston, 1993), Harvard Business School Press.
- Campos, José, *Institutional Foundations of Rapid Growth in the High-Performing Asian Economies* (Washington, 1993), World Bank.
- CEPAL, *Comercio internacional e inserción de América Latina*, LC/R.822 (Santiago, diciembre 1989).
- CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina*, LC/L 644, setiembre 1991.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales), *World Investment Report-The Triad in Foreign Direct Investment*, ST/CTC/118 (Nueva York, 1991).
- Coutinho, Luciano y Ferraz, João, *Estudo da competitividade da Indústria Brasileira* (Campinas, 1994), Editora Unicamp.
- Dasgupta, Partha y Stiglitz, Joseph, "Learning by Doing, Market Structure, and Industrial and Trade Policies", *Oxford Economic Papers*, vol. 40, 1988.
- Dornbusch, Rudiger, *The Open Economy: Tools for Policymakers in Developing Countries* (Oxford, 1988), Oxford University Press.
- Dornbusch, Rudiger, "A Justificativa da Liberalização do Comércio nos Países em Desenvolvimento", *Enfoque Económico*, N° 2, 1993.
- Edwards, Sebastian, "Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization, and Economic Performance in Developing Countries", *World Bank Working Papers*, WPS 191, junio 1989.
- Emmerij, Louis, "Globalization, Regionalization and World Trade", *Columbia Journal of World Business*, vol. II, Summer, 1992.
- Evans, David, "Domination and Exploitation in the World Economy in the 1990s", *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 3, julio 1993.
- Frankel, Jeffrey, "The Internationalization of Equity Markets", *NBER Working Paper*, N° 4590, diciembre 1993.
- Friedman, Harriet, "The Regulation of International Markets: The Unresolved Tension Between National States and Transnational Accumulation", *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 3, julio 1993.

- Frischtak, Claudio, *O que é a Política Industrial*, ILDES, marzo 1994.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man* (Londres, 1992), Hamish Hamilton.
- Fukuyama, Francis, "Capitalismo e Democracia: O Elo que Faltava", *Diálogo*, vol. 26, Nº 3, 1993.
- Furtado, Celso, "Globalização das Estruturas Económicas e Identidade Nacional", *Política Externa*, vol. 1, Nº 4, marzo-mayo 1993.
- Goldstein, Morris *et al.*, "Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows", *IMF Occasional Paper*, Nº 77, marzo 1991.
- Goran, Ohlin, "O sistema Multilateral de Comércio e a Formação de Blocos", *Política Externa*, vol. 1, Nº 2, setiembre 1992.
- Hallett, Hugues, "The Impact of EC-92 on Trade in Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, vol. 9, Nº 1, 1994.
- Hamilton, C.B., "European Community External Protection and 1992: Voluntary Export Restraints Applied to Pacific Area", *European Economic Review*, vol. 35, 1991.
- Hines, James, "No Place Like Home: Tax Incentives and the Location of R and D by American Multinationals", *NBER Working Paper*, Nº 4574, diciembre 1993.
- Hoekman, Bernard, "New Issues in the Uruguay Round and Beyond", *Economic Journal*, vol. 103, Nº 421, noviembre 1993.
- Kliksberg, Bernardo, "Un Estado para el Siglo XXI", *Oikos*, 1994.
- Klitgaard, Robert, *Adjusting to Reality: Beyond State versus Market in Economic Development* (San Francisco, 1993), CS Press.
- Krugman, Paul, "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", *Journal of International Economics*, vol. 9, 1979.
- Krugman, Paul (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (Cambridge, 1986), MIT Press.
- Krugman, Paul, "Competitividade Económica: Mitos e Realidades", *Diálogo*, vol. 25, Nº 4, 1992.
- Kurt, James, "Em Direção ao Mundo Pos-Moderno", *Diálogo*, vol. 26, Nº 3, 1993.
- Kuwayama, Mikio, "América Latina y la internacionalización de la economía mundial", *Revista de la Cepal*, Nº 46, abril 1992.
- Mathieson, Donald y Rojas-Suares, Liliana, "Liberalization of the Capital Account: Experiences and Issues", *IMF Working Paper*, WP/92/46, 1992.
- Melo, Jaime y Panagariya, Arvind, "The New Regionalism", *Finance and Development*, vol. 29, Nº 4, diciembre 1992.
- Naciones Unidas, *World Economic Survey*, E/1993/60 ST/ESA/237.
- Nogués, Sam, "Trade Policies and the Highly Indebted Countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 3, Nº 2, mayo 1989.
- Obstfeld, Maurice, "International Capital Mobility in the 1990s", *NBER Working Paper*, Nº 4534, noviembre 1983.
- Page, John *et al.*, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York, 1993), Oxford University Press.
- Panagariya, Arvind, "Should East Asia go Regional? No, No, and Maybe", *Policy Research Working Paper* 1209, World Bank (Washington, 1993).
- Panagariya, Arvind, "East Asia: A New Trading Bloc?", *Finance & Development*, vol. 31, Nº 1, marzo 1994.
- Ross, Doug y Shapiro, Robert, "Economía empresarial", *Diálogo*, vol. 27, Nº 1, 1993.

- Sachs, Jeffrey, "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en V. Corbo, M. Goldstein y M. Khan, (eds.), *Growth Oriented Adjustment Programs* (Washington DC, 1987), IMF and World Bank.
- Sant'Ana, José, "Euro-Currency Systems: Origin and Growth", *Discussion Papers*, N° 371, University of Manchester, 1978.
- Sant'Ana, José, "Internacionalization of Capital Accumulation", *Magdalen College Discussion Paper*, University of Oxford, 1982.
- Sant'Ana, José, "A Crise Mundial da Poupança", *Boletim de Conjuntura Internacional*, N° 2, 1991.
- Schadler, Susan, *et. al.*, "Recent Experiences with Surges in Capital Inflows", *IMF Occasional Paper*, N° 108, diciembre 1994.
- Staiger, Robert, "A Theory of Gradual Trade Liberalization", *NBER Working Paper*, N° 4620, enero 1994.
- Stern, Nicholas, "The Determinants of Growth", *Economic Journal*, vol. 101, N° 404, enero 1991.
- Stiglitz, Joseph, "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economic*, 1993.
- Strange, Suzan, *States and Markets* (Oxford, 1988), Basil Blackwell.
- Thurrow, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America* (Nueva York, 1992), William Morrow.
- UNCTAD, "As Corporações Transnacionais e a Integração Global: As Novas Estratégias das Transnacionais Aceleram o Processo de Integração Global da Produção", *Informe da UNCTAD*, TAD/INF/2344, julio 1993.
- Viner, Jacob, *The Customs Unions Issue* (Nueva York, 1950), Carnegie Endowment for Peace.
- Vittas, Dimitri y Cho, Yoon, "The Role of Credit Policies in Japan and Korea", *Finance & Development*, vol. 31, N° 1.
- Willig, Robert, "Public versus Regulated Private Enterprise", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1993.
- World Bank, *Financial Flows and the Developing Countries*, noviembre 1993 (a).
- World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington DC, abril 1993 (b).
- Zahler, Robert, "Política Monetaria con Apertura de la Cuenta de Capitales", *Revista de la Cepal*, N° 48, diciembre 1992.

RESUMEN

Este trabajo ofrece, en primer lugar, una descripción de los cambios que están ocurriendo en la economía mundial (proceso de globalización, regionalización y fragmentación crecientes, y conformación de un nuevo orden internacional). Ello conducirá al establecimiento de sistemas productivos y mercados financieros transnacionales. En segundo lugar, se describe el impacto de dichos cambios sobre la economía brasileña y se sostiene que el Brasil debe encarar la tarea de transformarse de una economía cerrada y con reservas de mercado en una economía competitiva internacionalmente. Por último, se sugiere cómo debería ser reestructurada la economía brasileña a los efectos de insertarse competitivamente en la economía global. En este proceso, el autor destaca el papel que

le cabe al estado en la implementación de una política industrial que proporcione incentivos y protección a sectores estratégicos que gocen de ventajas comparativas o competitividad real o potencial en el mercado internacional.

ABSTRACT

In the first place, this paper provides a description of the changes occurring in the world economy (process of increasing globalization, regionalization and fragmentation, and the shaping of a new international order). This will lead to the establishment of transnational systems of production and financial markets. Secondly, there is a description of the impact of these changes on the Brazilian economy and it is argued that Brazil should undertake the task of transforming a closed economy with secure markets into an internationally competitive economy. Finally, suggestions are made as to how the Brazilian economy should be restructured for it to find a competitive place in the global economy. In this process, the author stresses the role the state should play in implementing an industrial policy providing incentives and protection for strategic sectors with comparative advantages or real or potential competitiveness in the international market.

