

La década de los mitos. Apertura comercial, internacionalización de la economía y ocupación

by Marcio Pochmann - lunes, enero 31, 2005

<https://vinculando.org/brasil/trabalho/pochman2.html>

Un segundo mito fue constituido a través de la adopción de las políticas neoliberales en Brasil, cuando gran parte de la población fue llevada a creer que la apertura comercial e internacionalización de la economía serían capaces de modernizar el parque productivo, así como generar más y mejores puestos de trabajo. Durante la última década del siglo XX, se percibe que la economía brasileña fue fuertemente alcanzada por el movimiento de internacionalización de su parque productivo. En gran medida, se constituyó un nuevo modelo económico, fundado en una estrategia distinta de inserción en la economía mundial, a partir de la atracción de parte de la liquidez internacional, con ingreso de recursos extranjeros responsables por la aún mayor desnacionalización del parque productivo en el país.

Al haber adoptado el programa de liberación productiva, financiera, comercial y tecnológica, el país terminó exponiendo a la competencia internacional casi todo el sistema productivo, sin paralelo desde 1930. Los resultados fueron, en la mayoría de las veces, negativos para el conjunto del país, lo que permitió exponer un mito más del neoliberalismo en Brasil.

Por un lado, el país aumentó aún más su grado de vulnerabilidad externa, frente a la creciente dependencia financiera, productiva, comercial y tecnológica, sin conseguir instalar una nueva plataforma de desarrollo económico sustentado. Después de la década perdida, evidenciada en los años 80s, se asistió, en la década de 1990, a la consagración de un desempeño económico aún peor.

Por otro lado, la liberación económica, financiera, productiva y tecnológica frustró las expectativas en cuanto a la evolución ocupacional. Transcurridos diez años de predominio de las medidas dirigidas a la liberación comercial, se observa un saldo negativo en el conjunto de las ocupaciones, si consideramos el decrecimiento en el nivel de empleo en los sectores económicos en que hubo el aumento de presencia tanto del capital extranjero como de los productos y servicios importados.

En la mayoría de los casos, los recursos provenientes del exterior se concentraron en las oportunidades especulativas ofrecidas por la propia conducción de la política macroeconómica, a través de la práctica de elevadas tasas de interés. Fuera de eso, sólo una parte del capital extranjero fue constituido por inversiones directas.

Los inversionistas directos del exterior participaron tanto del proceso de privatización del sector productivo estatal y de los servicios públicos, como de la adquisición del patrimonio privado nacional. Al mismo tiempo, nuevas empresas financieras y no financieras se instalaron en el país, reforzando el camino de las transferencias de recursos al exterior, especialmente en los sectores de servicios incapacitados para generar excedentes comerciales.

A partir de eso, el nuevo ciclo de internacionalización de la economía trajo, de cierto modo, implicaciones no despreciables para los trabajadores. En este estudio, se intenta analizar solamente la situación del empleo industrial, una vez que los datos existentes son más efectivos en ese sector ocupacional. Primeramente, se trata de presentar los principales acontecimientos del contexto del comercio mundial, para, enseguida, discutir la nueva inserción económica brasileña. Finalmente, se analiza el cuadro ocupacional que resta en el sector industrial corriente, aparte del proceso de internacionalización de la economía brasileña.

Contexto actual del sistema mundial de comercio

En las dos últimas décadas del siglo XX, el comercio internacional registró alteraciones significativas. Fueron dos los principales vértices responsables de las modificaciones en el sistema mundial de comercio.

El primer vértice se encuentra asociado a la constitución de nuevas instituciones más presentes en la dinámica del comercio internacional. El surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1993, como resultado de la realización de las ruedas de discusión promovidas desde 1986, en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), proporcionó novedades aún no realizadas desde los primeros intentos de regulación del comercio internacional, al final de la segunda Guerra Mundial (Gonçalves, 2000; Rêgo, 1996).

Sin embargo, la OMC no debe ser confundida con una institución libre-cambista, ella presenta señales, cada vez mayores, en dirección a promover la competencia abierta en un mundo marcado por elevadas desigualdades productivas, tecnológicas, de trabajo y financieras. No es de extrañar, entonces, que los países pobres se volvieron casi irrelevantes en el conjunto de los procesos de negociaciones multilaterales, a medida que la OMC terminó aproximándose más a los intereses de las economías desarrolladas y a los de las grandes empresas extranjeras.

Más allá de la novedad en el campo multilateral, con la creación de la OMC, también ganaron mayor importancia los acuerdos plurilaterales, como en el caso de la Unión Europea, Nafta y Mercosur. Pero recientemente, las ideas dirigidas a la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el continente americano tuvieron mayor importancia en las agendas de los gobiernos.

El ejemplo más claro de acuerdo plurilateral que se haya llevado a cabo hasta el momento, es el de la Unión Europea, que más allá de la construcción de políticas supranacionales consensuadas, viene implantando un sistema monetario regional. En lo que respecta a Mercosur y Nafta, que son experiencias más recientes que la Unión Europea, se observa, fundamentalmente, que el flujo de comercio supranacional asume el principal sustento de los acuerdos plurilaterales.

De esa manera, la caída de las barreras comerciales entre países estimula el comercio supranacional, sin llevar, con ello, al desencadenamiento de un nuevo patrón de desarrollo económico, especialmente en relación al Mercosur. La creación del ALCA parece avanzar en el mismo sentido, lo que beneficia aún más a las naciones desarrolladas.

El segundo vértice responsable de las principales modificaciones recientes en el sistema de comercio mundial se refiere a la introducción de una nueva agenda temática en la dinámica de las negociaciones entre países. Frente al predominio del recetario neoliberal, hubo gran convergencia en la retórica diplomática favorable a la liberación de los mercados, especialmente en el ámbito comercial, financiero, productivo y tecnológico.

En los más diversos foros internacionales a los que asisten las agencias multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la defensa de la libertad de los mercados fue realizada no sólo en los discursos, sino por los programas de ayuda financiera y de cooperación técnica y comercial. Las posiciones pro-mercado son casi unísonas en el plano internacional, a excepción de la posición de la Organización Internacional del Trabajo, que se mantiene, a pesar de las presiones, llamando la atención hacia las particularidades de la situación del trabajo en el mundo.

La mayoría de las veces, el énfasis en la eliminación de las barreras nacionales, buscaba sobretodo, eliminar resistencias a la libre circulación del capital. Eso mismo no ocurrió en relación al trabajo.

En general, permanecieron las barreras sobre la circulación del trabajo o fueron aún más fortalecidas. De esa forma, se percibe la manifestación concreta de la globalización, consagrada especialmente al capital, en sus más diversas facetas.

Además de eso, otros temas también repercutieron de forma importante en el interior de la discusión sobre la regulación del comercio internacional, como las discusiones sobre la implantación de cláusulas sociales en los criterios de normatización comercial.

La adopción de una carta social regulando el comercio socialmente injusto podría constituir una forma de que el mundo presionara por el fin de formas pretéritas de trabajo, como trabajo forzado, trabajo infantil, bajos salarios, entre otros. Sin embargo esa discusión no avanzó. Algunos países, especialmente los más pobres, argumentaron que la introducción de cláusulas de esa naturaleza podría contribuir aún más a la marginación de las economías no desarrolladas.

Cabe destacar la discusión en torno a la implantación de sellos de protección ambiental en los productos y servicios comercializados. Esa sería una nueva oportunidad de control y hasta reducción del comercio perjudicial al medio ambiente. Ese tema tampoco avanzó gran cosa. A no ser por la presión directa de las ONG, especialmente a través de los foros mundiales y acciones concretas en casos específicos, el comercio mundial sigue un camino económicamente perverso, socialmente injusto y destructor del medio ambiente.

La nueva inserción económica de Brasil

Brasil completó diez años con un nuevo modelo económico marcado por la desregulación comercial y financiera, reformulación del papel del Estado y desregulación del mercado laboral. En el tono del programa liberal, sucesivos gobiernos brasileños implantaron, después de 1990, diversas medidas que dejaron de diferenciar el mercado interno del exterior con intención de promover la competencia, la modernización productiva y la disminución de la desigualdad social.

Al introducir los presupuestos de un nuevo modelo económico, Brasil alteró radicalmente su inserción en la economía mundial. Estimuló la liberación comercial y financiera, acompañada de medidas favorables para el aumento del ingreso de recursos del exterior, así como de la internacionalización del sistema productivo.¹

La desregulación de la economía produjo el aumento de oportunidades de establecer en Brasil una nueva forma de inserción internacional. De ser el tercer mayor generador de excedentes comerciales en el mundo - en los años 80s - abajo apenas de Japón y Alemania, Brasil se transformó inmediatamente después de la adopción del Plan Real, en una economía deficitaria en el intercambio de bienes.

El eje del conjunto de las reformas implantadas durante los años 90s estuvo comprometido con la integración de Brasil a la economía mundial. Para eso, la estabilidad monetaria asumió gran relevancia, pues sin el regreso de la presencia de la función de la moneda como unidad de cuenta, las grandes empresas transnacionales no tenían cómo evaluar con precisión el desempeño económico, la rentabilidad y los costos de producción y servicios.

Así, el país que convivía con alta inflación por casi quince años, adoptó un programa de estabilización, basado en la moneda norteamericana, permitiendo que el mercado interno internacionalizase sus costos y precios a partir de 1994. Al mismo tiempo, el combate a la inflación fue acompañado de la mayor apertura comercial y financiera, frente a las altas de tasas de intereses y cambio sobrevaluado (Souza y Triches, 1993).

La drástica reducción de las tarifas arancelarias favoreció la ampliación de la oferta de productos importados, sin la contrapartida de la expansión de los bienes y servicios exportados. Como consecuencia, Brasil pasó de una posición de superávit hacia la de déficit en la Balanza Comercial.

Desde 1995 el país viene acumulando déficits comerciales, mientras que entre 1983 y 1994, registró superávits comerciales. En esos años, por ejemplo, el país registró saldo comercial medio anual de 12.3 billones de dólares norteamericanos, que equivale al 3% del Producto Interno Bruto.

A pesar de todo el esfuerzo comercial en la construcción de megasuperavits en la cuenta del comercio exterior, el país no generó recetas suficientes para hacerle frente al déficit en la cuenta de servicios de la Balanza de Pagos. Entre 1983 y 1994, fueron 4.1% del PIB transferidos anualmente hacia el exterior, como pago de los servicios de endeudamiento externo.

La diferencia entre las recetas provenientes de la cuenta del comercio exterior y los presupuestos con la cuenta de servicios de la Balanza de Pagos fue cubierta por el adicional endeudamiento exterior que aumentó en 54.7 billones de dólares. En esos mismos años, el endeudamiento externo brasileño creció de 93.6 billones de dólares a 148.3 billones de dólares.

Ya entre los años de 1995 y 1999, el déficit comercial medio anual fue de 5 billones de dólares, mientras la cuenta de servicios pasó a ser, como media anual a 23.3 billones de dólares. Como comparación: entre 1983 y 1994, era de 13.9 billones de dólares.

De esa manera, la suma de los déficits comerciales y de servicios alcanzó 28.3 billones de dólares cada uno, en promedio. Para el financiamiento de esa cantidad, el endeudamiento fue utilizado una vez más, resultando un aumento de 148.3 billones en 1994, a 236.9 billones en 1999. O sea, un incremento, en cinco años, de 88.6 billones de dólares.

Como se puede ver, el financiamiento del déficit comercial, así como de la cuenta de servicios de la Balanza de Pagos, ocurrió básicamente de dos formas. La primera estuvo asociada al mayor endeudamiento externo. No sólo el sector público se endeudó en el exterior, sino también el sector privado se volvió importante consumidor de crédito externo. La combinación del mayor endeudamiento externo, con la consecuente ampliación de los servicios de pagos externos, y el déficit en la balanza comercial resultó en la mayor dependencia del financiamiento externo. Durante el ciclo de crédito externo, la crisis de un nuevo endeudamiento no se debe manifestar, por eso están dadas las condiciones para que eso ocurra sin precedentes anteriores.

La segunda forma de financiamiento resultó de los inversionistas externos. Inicialmente, la atracción de recursos voluntarios extranjeros dependió de tasas de interés reales elevadas. Paralelamente, la apertura de la privatización a los capitales extranjeros posibilitó fundar las inversiones en la compra de patrimonio nacional (público y privado).

En diversos sectores de actividad económica hubo, en contrapartida, la elevación de la producción en grado de ser internacionalizada. Con la mayor presencia de empresas extranjeras, determinados sectores pasaron a ser controlados por capitales externos, como en el caso de la industria de los alimentos, automovilísticos, informática, farmacia, higiene, limpieza, plástico, bebidas alcohólicas, entre otros. (Gonçalves, 1999; Moreira, 1999). Ver Gráfica 8 en anexo 2.

Durante los años 90s, después del receso del ingreso voluntario de recursos externos ocurrido en la década de 1980, se presencié el aumento de los inversionistas directos del exterior. Comparando la participación de Brasil en el flujo total de inversiones directas mundiales, se ve que en los años 90s, el país recibió, en promedio, cerca de 2.9%, mientras que en los años 80s recibió menos del 2%. En la década de 1970, en pleno auge de las inversiones externas, Brasil absorbió, en promedio, 7.5% del total de los recursos internacionales. Ver Gráfica 9 en anexo 2.

Paralelamente a la elevación de las inversiones directas externas en el país, ocurrió la caída de las tarifas arancelarias. En 1999, el promedio de las tarifas arancelarias era de 11.8%, mientras que en 1989 eran de 41.2%.

Frente a la rápida caída en la protección a la producción nacional, se dio una acentuada elevación en el coeficiente de penetración (importación sobre producción), que aumentó de 4.4% a 8.8%, mientras el coeficiente de apertura (exportación sobre producción) pasó de 8.3% a 8.6%. Sin duda, la presencia de las importaciones fue predominante en los años 90s, especialmente después de la implantación del Plan Real.

La adopción de desregulación comercial con fin en sí mismo, o sea, como instrumento de ampliación de la oferta de productos importados y, por consecuencia, de combate a la inflación, trajo serios problemas. La economía brasileña, por un lado, perdió la oportunidad de usar la política comercial como estímulo de exportaciones y de incorporación de nuevas economías. Debido a eso, la participación brasileña en las exportaciones mundiales de productos manufacturados retrocedió, mientras el peso en las exportaciones de productos primarios fue elevado. Guardadas las debidas proporciones, los años 90s representaron el regreso de la dinámica comercial verificada en Brasil hasta 1930, cuando exportaba bienes de bajo valor agregado y pequeño contenido tecnológico e importaba bienes de mayor valor agregado y coeficiente tecnológico.

Por otro lado, la drástica apertura comercial no acompañada de políticas industriales y agrícolas adecuadas llevó a la desarticulación de algunas cadenas productivas, provocando la sustitución de productos nacionales por importados, lo que aumentó aún más la dependencia externa del país. Con la presencia de medidas gubernamentales dirigidas al valor cambiario, las exportaciones encontraron una barrera adicional, sin hablar del estímulo creciente a las importaciones de bienes y servicios y gastos con servicios en el exterior. Ver Gráfica 10 en anexo 2.

Frente a esto, no es de sorprender que el país haya retrocedido en su situación económica en relación con las principales naciones desarrolladas. Por el contrario de lo que ocurrió entre 1930 y 1980, cuando hubo aumento de la renta por habitante brasileño en relación a la de los Estados Unidos, por ejemplo. A partir de los años 80s Brasil sufrió una reversión en la situación socioeconómica. Con la adopción de las políticas macroeconómicas liberales en los años 90s, se profundizó la regresión de la renta *per cápita* del brasileño en relación a la del norteamericano. Ver Gráfica 11 en anexo 2.

Los efectos sobre el empleo industrial

Junto con la implantación de las reformas neoliberales en Brasil, los efectos de regresión socioeconómica se fueron manifestando. Inicialmente, se constató la presencia de signos de desestructuración del mercado de trabajo.

En otras palabras: la aparición de un elevado desempleo abierto, la desaceleración y la generación de puestos de trabajo precarios. Entre 1989 y 1999, la cantidad de desempleados aumentó de 1.8 millones a 7.6 millones, con el aumento de la tasa de desempleo abierto pasando de 3.0% de Población Económicamente Activa a 9.6%.

De esa manera, hubo también una reducción del empleo asalariado en el total de la ocupación. En 1989, 64% del total de la ocupación brasileña era de asalariados y, en 1999, pasó a 58.7%. Solamente en el mercado formal de trabajo, 3.2 millones de trabajadores asalariados perdieron el empleo, perteneciendo 2 millones de ellos al sector industrial.

Finalmente, los puestos de trabajo generados se caracterizan por ser, en su gran mayoría, precarios. En los años 90s, de cada cinco ocupaciones creadas, cuatro se referían al conjunto de trabajadores autónomos, sin remuneración y asalariados sin registro formal. Ver Gráfica 12 en anexo 2.

Pero, considerándose exclusivamente el movimiento de liberación comercial y de mundialización de la economía brasileña en los años 90s, se puede percibir sus efectos negativos sobre el trabajo. En relación al empleo formal en

el sector industrial, se ve que entre 1990 y 1998, ocurrieron cerca de 1.2 millones de despidos influenciados por el aumento del grado de exposición externa del parque productivo nacional.

Al relacionar la evolución del empleo industrial (PIM-FIBGE) con el coeficiente de penetración de la industria de transformación se observa la presencia de evidencias innegables de variaciones negativas para la ocupación. La ampliación de productos importados, sin gran elevación de la producción doméstica, indicó no sólo el efecto recurrente de sustitución de productos nacionales por importados, sino también la exportación de empleos de brasileños al exterior.²

La reversión de la tendencia de país superavitario en el comercio externo al de deficitario implicó la reducción de las posibilidades de aumento del empleo. El cambio en el *mix** de producción de las empresas que operan en Brasil, pasando a depender, cada vez más, de productos importados, alejó parte del potencial de creación de empleos en el país.

En el pasado, aumentar la producción indicó en lo general la elevación del empleo. En los años 90s, eso ya no ocurrió. La recuperación en el nivel de actividad económica ocurrida entre 1993 y 1997 se dio sin el aumento del empleo industrial, hecho no sucedido desde 1930. Actualmente, producir más puede implicar elevación de productos importados, mucho más que aumentar el empleo de brasileños. Ver Gráfica 13 en anexo 2.

En ese mismo sentido, las empresas extranjeras adoptaron diversos programas de reducción de mano de obra, a partir de innovaciones en la gestión del trabajo, terciación, subcontratación, entre otros. Todo esto resultó ser negativo al empleo.

Esa situación está relacionada con el modelo económico adoptado en Brasil a partir de los años 90s. En los Estados Unidos, que también pasó por el programa neoliberal durante la década de 1980, ocurrió una reducción sensible del empleo industrial, en comparación a la elevación de las importaciones.

En la década de 1990, con el abandono de la experiencia neoliberal y la adopción de políticas comerciales defensivas y de políticas industriales activas, los Estados Unidos volvieron a recuperar el empleo industrial perdido. El ejemplo de los Estados Unidos indica que, guardadas las debidas proporciones, es posible recuperar el tiempo perdido en Brasil.

* *mix* término anglosajón para indicar las mezclas o formas de producción (N de T)

¹ Sobre la nueva inserción económica brasileña ver: Lacerda, 1999; Gonçalves, 2000; Correa y Moreira, 1996.

² Números distintos se pueden encontrar en : Barros, 1996; moreira y Najberg, 1997; Amadeo y Szkurnek, 1997.