

Un norte para la industria

En tres libros de reciente publicación se debaten las estrategias tendientes a enfrentar la desindustrialización de la economía brasileña

Fabício Marques

PUBLICADO EN ENERO DE 2016

La industria de transformación, la que convierte materias primas en productos, era responsable a mediados de la década de 1980 de una cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) brasileño. En 2004, esa participación cayó al 17,9%, y en 2014 se redujo al 10,9%, de acuerdo con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Las raíces de este fenómeno –la desindustrialización que asola a varias economías, más allá de la brasileña– y las políticas capaces de revertirlo vienen siendo objeto de un intenso debate académico en el país. Tres libros publicados recientemente muestran complementariamente los argumentos y los disensos presentes en la mesa de discusión. El libro *O futuro da indústria no Brasil – Desindustrialização em debate* [El futuro de la industria en Brasil. La desindustrialización en debate], compilado por los economistas Edmar Bacha y Monica Baumgarten de Bolle y publicado en 2013, constituye una obra crítica con relación al rumbo de la política industrial implementada en Brasil en el pasado reciente. En el análisis de sus 17 capítulos, es recurrente la idea de que, para

dotar de mayor competitividad a la industria, es necesario asegurar una mayor apertura de la economía e implementar políticas de incentivo que beneficien a todos los segmentos, tales como la simplificación de las reglas tributarias y tipos de cambio competitivos, y no sólo a sectores específicos seleccionados. Este libro es producto de dos seminarios organizados por el Instituto de Estudios de Política Económica/ Casa das Garças, dirigido por Bacha y con sede en la ciudad de Río de Janeiro, realizados en abril y junio de 2012.

En tanto, la obra *Industria e desenvolvimento produtivo no Brasil* [Industria y desarrollo productivo en Brasil], publicado en 2015, reúne artículos con una visión menos escéptica y más diversa sobre la utilidad de las políticas de estímulo a la actividad industrial, aunque los autores se muestran lejos de haber arribado a un consenso sobre sus características. Este libro contó con la compilación de Nelson Marconi y Mauricio Canedo Pinheiro, docentes de la fundación Getúlio Vargas, Laura Carvalho, de la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo (USP), y Nelson Barbosa, actual

ministro de Hacienda de Brasil. Por último, la obra *Indústria, crescimento e desenvolvimento* [Industria, crecimiento y desarrollo], compilada por Flávio Vilela Vieira, reúne los resultados de un proyecto de investigación en el cual participaron docentes del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Uberlândia, referente a la relación entre el sector industrial y el desarrollo económico.

Si existe un común denominador común entre los tres libros es la idea de que la pérdida acentuada de fuerza de la industria resulta perjudicial para el país, dado el potencial que tiene el sector de producir innovaciones, de obtener aumentos de productividad y de generar riqueza. Pero algunos economistas esgrimen argumentos que cuestionan ideas arraigadas, como la de que la importancia del sector de servicios constituye un factor de fragilidad para el desarrollo económico, o incluso que el aumento de las exportaciones de materias primas, en detrimento de los productos manufacturados, representa una señal de regresión al pasado.

En uno de los capítulos de *O futuro da indústria no Brasil*, Sérgio Lazzarini, Marcos Jank y Carlos Inoue sostienen que el *boom* de *commodities* del cual Brasil se benefició durante la década pasada es una “bendición” y no una maldición, tal como abogan algunas corrientes. En 2001, las materias primas agrícolas, los combustibles, los minerales y los metales respondían por menos de la mitad de la pauta exportadora brasileña; diez años después, esa porción trepó al 70%. Los autores demuestran que ciertas materias primas brasileñas tienen un valor agregado comparable o incluso superior al de productos industrializados, pues vienen siendo objeto de incrementos de productividad proporcionados por innovaciones, y sus precios internacionales se ubican en un nivel más elevado que décadas atrás.

“Si un producto es el resultado de capacidades construidas localmente y se inserta en una cadena de producción global, resulta irrelevante si se trata un producto básico o no. La soja, por ejemplo, está insertada en una cadena. Requiere fertilizantes, maquinarias e investigación. Todo eso debe desarrollarse. Se puede

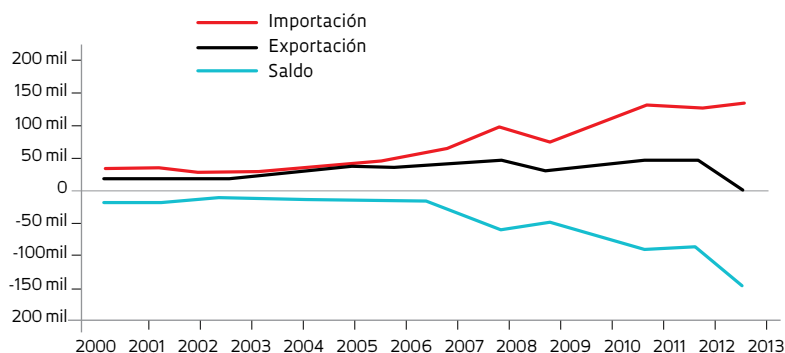
exportar soja *in natura* y contar con toda una cadena productiva que le dé sustentación a eso”, afirma Sérgio Lazzarini, docente de Organización y Estrategia del Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. “Hay mucho más espacio para brindar estímulos a la investigación tecnológica relacionada con las cadenas de *commodities*, en lugar de dirigir el crédito y los incentivos tributarios a otras cadenas con menor potencial competitivo”, sostienen los autores, que plantean el uso de ingresos públicos, tales como las regalías de la explotación de petróleo, para invertir en fondos que permitan diversificar la economía, para no tornar al país rehén de la oscilación de precios de un grupo restringido de productos primarios. El trío de autores sugiere que sólo es deseable invertir en industrias de procesamiento de *commodities* si dicho proceso le agrega valor y productividad al producto final, cosa que no siempre ocurre.

Autor de un capítulo intitolado “Los estándares de la política industrial: La antigua, la nueva y la brasileña”, el economista Mansueto de Almeida critica las políticas de incentivos sectoriales implementadas por el gobierno brasileño durante la última década. Según el especialista, las mismas se basan en el modelo adoptado por Corea del Sur en los años 1960 y 1970. “Con el agravante de que, en lugar de promover una diversificación productiva, se conceden créditos subsidiados a grandes empresas que actúan en sectores en los cuales Brasil ya posee claras ventajas competitivas, tales como alimentos, petróleo y minería”, dice. A su juicio, la inversión en sectores seleccionados tenía sentido en un tiempo en el cual las cadenas productivas eran nacionales. “Pero no lo son más. Cada parte del proceso se encuentra en un país o en una parte del mundo”, afirma. Mansueto de Almeida aboga por una política de desarrollo productivo que vuelva más funcional a la economía como un todo, mejorando así la infraestructura, simplificando las reglas burocráticas y reduciendo la carga tributaria de manera horizontal. Simultáneamente, el rol del gobierno debe ser el de fomentar una política agresiva de apoyo a la innovación que,

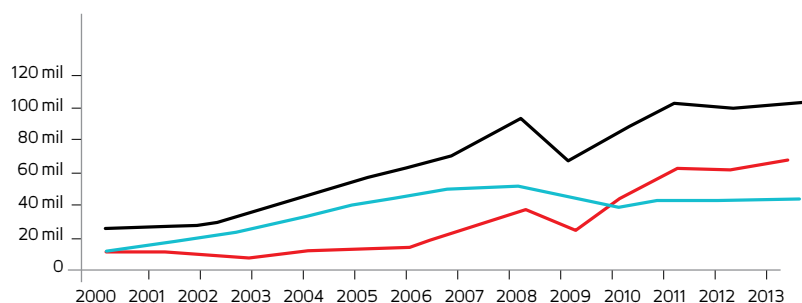
La trayectoria del comercio exterior

Evolución de las exportaciones y de las importaciones de productos industriales de sectores con variada intensidad tecnológica
— en millones de dólares FOB

SECTORES CON ALTA Y MEDIANA-ALTA INTENSIDAD



SECTORES CON BAJA Y MEDIANA-BAJA INTENSIDAD



FUENTE: SECEX/ MDIC

según sostiene, es mucho menos onerosa que las políticas sectoriales.

Para Mariano Laplane, docente del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (Unicamp), hay exageraciones en la crítica a los estímulos que el gobierno concedió a grandes empresas brasileñas. Laplane afirma que es importante para el país que conglomerados nacionales expandan sus negocios en el exterior y se vuelvan globales. “Hay ganancias de interés público cuando una industria es estimulada a globalizarse y a volverse más innovadora. Ése es un tipo de política industrial contemporánea que muchos países, tales como China y Corea del Sur, están llevando adelante”, afirma el profesor. “Vivíamos en un mundo dicotómico, en el cual estaban, por una parte, aquéllos que defendían que era necesario cerrar la economía y

sustituir importaciones, y por otra, los que creían que cualquier tipo de política industrial era un delito. Hemos superado eso y hemos logrado implementar una política industrial sofisticada, que no es ni la de la década de 1950 ni el *laissez-faire* de los años 1990”, dice el investigador, quien es presidente del Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE), una institución vinculada al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

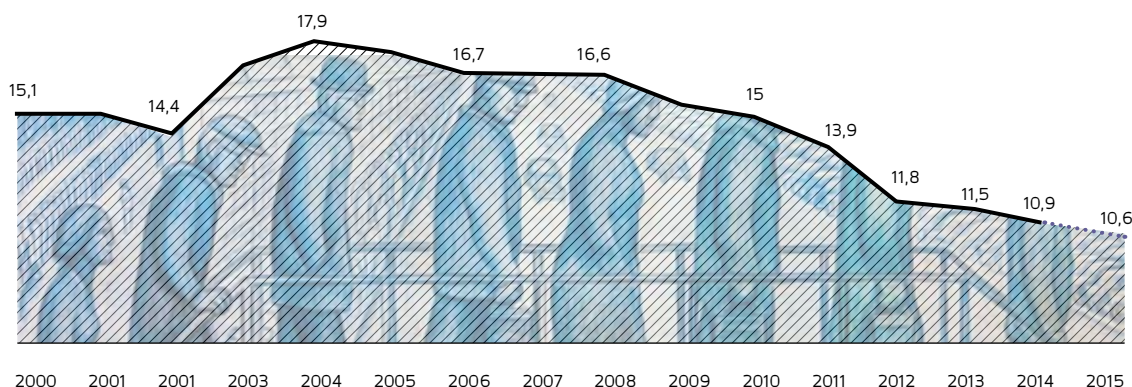
Laplane apunta hacia lo que considera que es un vicio en el debate sobre estrategias de reindustrialización. “Existe una confusión entre política industrial y políticas contra la crisis. La política industrial tiene que ver con estimular la innovación y hacer que las empresas se vuelvan más competitivas. Y también con cambios en la

estructura industrial en favor del aumento de la innovación, el dinamismo y la productividad. Esto no se confunde con las políticas destinadas a combatir la recesión, tal como la disminución de la carga tributaria laboral o el aumento de impuestos sobre la importación de vehículos”, afirma. “Hemos avanzado en la sofisticación de los instrumentos de la política de innovación y ha mejorado el marco legal. Estamos dando los primeros pasos en tal sentido. Muchas de nuestras empresas, nacionales o extranjeras, han despertado al respecto de este tema hace poco tiempo”, afirma. Para avanzar más rápido, es necesario invertir más recursos en investigación y desarrollo (I&D), en las empresas, en las universidades y en los institutos de investigación. “Parte de ese esfuerzo debe hacerse con recursos públicos, y ese dinero ahora está faltando. Es imprescindible lograr el apoyo de la opinión pública para que la innovación sea vista como una prioridad”, afirma Laplane, quien escribió un capítulo sobre innovación y competitividad en *Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil*.

Laplane y los demás autores del libro participaron en un seminario realizado en São Paulo en mayo de 2014 por el Instituto Brasileño de Economía (Ibre) y la Escuela de Economía de São Paulo, ambos dependientes de la fundación Getulio Vargas (FGV), y fueron invitados a escribir sobre los temas al respecto de los cuales disertaron. “El objetivo del seminario consistía en plantear la discusión para producir el libro, pero no todos los invitados tenían disponibilidad como para escribir capítulos. Por eso hubo una concentración un poco mayor de autores más simpáticos a las políticas industriales”, dice Maurício Canedo Pinheiro, investigador del Ibre, quien organizó el libro de la FGV y también contribuyó con un capítulo para la obra de Casa das Garças. “Son dos libros que plantean una interlocución y son útiles para la comprensión y el debate sobre el tema”. Uno de los despliegues del seminario de la FGV fue la creación de un grupo de estudios sobre la reindustrialización en el ámbito de la Asociación Brasileña de la Industria de Maquinarias y Equipos (Abimaq). Este año se realizará un nuevo seminario, probablemente en colaboración con la Federación Industrial del Estado de São Paulo (Fiesp), y

La pérdida de vigor del sector industrial

Participación de la industria de transformación en el PIB brasileño – en porcentaje



FUENTE: IBGE. ESTIMACIONES (EN TRAZOS) Y ELABORACIÓN DECOMTEC/ FIESP

se elaborará un nuevo libro destinado a proponer políticas.

En el trabajo que escribió para el libro de la FGV, Canedo Pinheiro abordó la política industrial brasileña reciente para el sector de petróleo y gas. Constató que la determinación de que los servicios y las compras se concretasen con empresas brasileñas, la llamada regla de contenido local, no fue capaz de asegurar la inserción de esas compañías nacionales en cadenas internacionales de proveedores. “La política industrial basada en algún tipo de protección sólo funciona si tiene fecha de conclusión, si sirve para exponer a las empresas a la competencia”, dice. “Las empresas del segmento de petróleo y gas que producen en Brasil compiten con empresas de otros lugares que compran los insumos donde quieren. ¿Cómo competir con ellas?” A juicio de Canedo Pinheiro, sólo tiene sentido beneficiar a determinados sectores si éstos tienen la posibilidad de desarrollar competitividad en un plazo razonable. “Y seguramente no son sectores intensivos en mano de

obra, pues hay muchos países con mano de obra intensiva muy barata; a no ser que aceptemos trabajar según las reglas de ellos, con salarios bajísimos”, afirma.

Otro organizador de la obra, Nelson Marconi, docente de la Escuela de Economía de São Paulo de la FGV, sostiene que constituye un desperdicio de recursos el diseño una política industrial sin primeramente haber alineado algunos indicadores macroeconómicos. “Es necesario contar con un tipo de cambio que dote de competitividad a las empresas, y asegurarles márgenes de utilidades que sean suficientes como para que los empresarios se vean estimulados a invertir”, afirma. “También es necesario que el salario promedio de la industria crezca de acuerdo con el aumento de la productividad, y que las tarifas públicas sean acordes, para no provocarles ninguna pérdida de ingresos inesperada a las empresas”, dice. Un prerrequisito para la política industrial, según el economista, consiste

en estipular y exigir metas para que las empresas beneficiadas se vuelvan más competitivas, tales como volúmenes de exportación, capacitación de personal e inversión en I&D. “Es fundamental que las inversiones le den retorno al país.”

Marconi se muestra cauteloso con respecto a la idea de privilegiar sectores. “Quizá genere mejores resultados el hecho de contar con una política de estímulo a la innovación y a la I&D al alcance de todos los segmentos”, afirma. Sin embargo, si es para optar por algún sector, explica, es necesario tener en cuenta dos características: que el mismo genere innovación y que a esa innovación puedan utilizarla otros sectores, fomentando aquello a lo que denomina “encadenamientos productivos relevantes”. El profesor hace mención al sector de la salud como un blanco posible. “La población brasileña está envejeciendo y un programa de innovación orientado al área de la salud puede ayudarnos incluso a desarrollar sectores en el entorno, en el cual hemos quedado rezagados, tal co-



O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate
[El futuro de la industria en Brasil. La desindustrialización en debate]
Edmar Bacha y Monica Baumgarten de Bolle (compiladores)
Civilização Brasileira
420 páginas | R\$ 55,00



Indústria, crescimento e desenvolvimento
[Industria, crecimiento y desarrollo]
Flávio Vilela Vieira (compiladores)
Alínea
282 páginas | R\$ 58,00



Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil
[Industria y desarrollo productivo en Brasil]
Nelson Barbosa, Nelson Marconi, Mauricio Canêdo Pinheiro y Laura Carvalho (compiladores)
Elsevier/ FGV
678 páginas | R\$ 89,90



Detalle de mural del artista mexicano Diego Rivera en el Instituto de Artes de Detroit

mo es el caso de la industria electrónica, además de la industria de maquinarias y equipos y diversos servicios.”

La generación de empleo también debe constituirse en una meta, pero ésta no necesariamente es una relación directa. “No es trivial generar innovación y empleo al mismo tiempo, porque a menudo la innovación deriva en una pérdida de puestos de trabajo. Pero es razonable beneficiar a segmentos que generen nuevos empleos en su entorno, especialmente en el sector de servicios”, dice Marconi. Un ejemplo de ello, afirma el profesor, es el de la industria textil, cuyo crecimiento lleva implícita la generación de empleos en áreas vinculadas a la moda, al diseño, a la logística y al *marketing*, entre otros. “Es necesario incorporar innovaciones al proceso productivo que diferencian sus productos. No se puede pensar en una política tendiente a competir directamente con Vietnam o Etiopía, pues el costo de la mano de obra es mucho bajo en esos países”, afirma

Las comparaciones con las estrategias de China, que creció a tasas del 10% anual durante más de dos décadas, y las de Corea del Sur, que desarrolló una industria de tecnología a partir de los años 1970 con el apoyo del Estado, también son recurrentes en la discusión sobre la capacidad de Brasil para reindustrializarse. En el caso de China, pueden asimilarse algu-

Contamos con una estructura industrial compleja y es sobre ella que debemos avanzar, dice Laplane

nas lecciones, afirma Flávio Vilela Vieira, coordinador de *Indústria, crescimento e desenvolvimento*. “Hay que destacar la importancia de políticas que puedan estimular el nivel de competitividad del sector exportador, el sostenimiento de un sector industrial dinámico y competitivo, la relevancia de contar con altas tasas de inversión en la economía y políticas de carácter estructural que logren generar una mejora del ambiente institucional”, escribió Vilela Freire, quien sin embargo advierte acerca del hecho de que, tanto China como la India, tienen todavía un bajo nivel de desarrollo económico, medido según el nivel de ingresos per cápita. “Esto les permite a esas economías, con

la adopción de las políticas y las reformas necesarias, alcanzar elevados índices de crecimiento económico, lo que no pueden lograr en la misma magnitud otras economías que pasaron previamente por un proceso de desarrollo económico y una elevación de sus niveles de ingresos per cápita.”

En tanto, en el caso de Corea del Sur, la articulación entre política industrial y política científica ayudó a sectores privilegiados de la industria a alcanzar un elevado grado de intensidad tecnológica. “El Estado demostró una gran capacidad en su actuación sobre la actividad económica, al valerse de mecanismos de incentivo y de disciplina del capital privado”, escribió Thais Guimarães Alves, docente de la Universidad Federal de Uberlândia. Las experiencias internacionales constituyen referencias importantes; pero, tal como acota Mariano Laplane, de la Unicamp, siempre tienen sus limitaciones. “Las estrategias de Corea del Sur o de Israel pueden ser inspiradoras, pero fueron ejecutadas en condiciones sumamente diferentes a las nuestras. Contamos con una estructura sofisticada y compleja. Y es sobre ésta que debemos avanzar”, afirma. ■