

BRASIL: RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

*Pedro da Motta Veiga**

En el presente artículo se analizan las políticas industrial y comercial desarrolladas en Brasil desde 1985 hasta nuestros días, describiendo el proceso de apertura comercial llevado a cabo en los años noventa y las transformaciones que la industria brasileña ha experimentado como consecuencia de esta liberalización comercial. Asimismo, se señalan algunos de los principales retos para la política actual en el área industrial y de comercio exterior.

Palabras clave: *política industrial, política comercial, industria, liberalización de los intercambios, comercio exterior, Brasil, 1985-2003.*

Clasificación JEL: *F13, L52, O14, O54.*

1. Introducción

La política industrial y comercial mereció ser especialmente destacada en el debate previo a las elecciones de 2002 y en el programa de gobierno del nuevo Presidente. La revalorización de las políticas microeconómicas activas tiene lugar dentro de un marco en el que, en el plano internacional, se multiplican las críticas al llamado Consenso de Washington —que fijó la pauta, en buena medida, de las opciones políticas de muchos países en desarrollo en la década de los noventa— y a la globalización, considerada a partir de

esa fecha, fuente de muchos de los males que afligen a estos países.

En Brasil, para maximizar la relevancia del tema, algunos críticos del gobierno anterior afirmaban que las políticas activas han estado ausentes de la agenda federal en los últimos años y que, en buena parte como consecuencia de este hecho, los impactos de la apertura comercial sobre la industria han sido muy negativos.

Este trabajo pretende discutir estas cuestiones. La sección 2 presenta, de forma bastante esquemática, los elementos que atestiguan que el país ha llevado a cabo políticas activas en los campos industrial y de comercio exterior en los últimos años. La sección 3 describe los principales rasgos de comportamiento de la industria brasileña en los años noventa, destacando el impacto

* Confederación Nacional de la Industria, Brasil.

de la liberalización comercial sobre las transformaciones industriales, y sugiere comentarios sobre la *performance* exportadora del país en el mismo período. Finalmente, en la sección 4 se señalan algunos de los principales retos de la política de hoy en Brasil en el área de industria y comercio exterior.

2. La política industrial y de comercio exterior brasileña a partir de 1985: una descripción sucinta

La liberalización comercial unilateral de los primeros años de la década de los noventa supone un hito de ruptura en la historia de la política industrial y de comercio exterior de Brasil. Esta ruptura tiene menos que ver con la intensidad de la exposición a la competencia exterior producida por la liberalización —exposición que fue, en realidad, limitada—, o con la velocidad de la «apertura», que con el cambio de dirección que ésta representó para los agentes económicos: la competencia de productos importados pasó a ser un instrumento de política industrial, después de décadas en que ésta se identificaba, por encima de todo, con la protección del mercado interior frente a la competencia exterior.

Tal vez derivada de la importancia simbólica de esta ruptura, la liberalización comercial sea a menudo asociada a una política de *hands off* del Gobierno en el área de las políticas microeconómicas y, por lo tanto, sea percibida como expresión de una fase en que no hubo política industrial. No obstante, cualquier análisis más cuidado de la evolución de la política industrial y de comercio exterior del país, en los últimos 15 años, es capaz de demostrar que la liberalización comercial no fue el único instrumento de política utilizado y que la política industrial siguió existiendo, convirtiéndose, incluso, en una actividad crecientemente presente en los niveles subnacionales de Gobierno.

Esquemáticamente, es posible distinguir, a partir de 1985, tres fases en la historia de la política industrial y de comercio exterior en Brasil:

- La primera, que se extiende desde el año 1985 al 1990, está marcada, esencialmente, por la crisis fiscal y reguladora del Estado, que se traduce: i) en el gradual desmantelamiento de la estructura de incentivos fiscales y financieros y de la institucionalidad de la política de exportación (cuya mayor expresión es la desaparición de la CACEX, en 1990); y ii) en la presentación sucesiva de varios programas en el área de la política industrial, que en la práctica no llegaron a ponerse en marcha.

En medio de la crisis, el debate sobre la importancia de la apertura comercial, como instrumento de política industrial, gana peso y se ensayan, a partir de 1988, los primeros movimientos de reducción de los aranceles de importación. Además, incluso en medio del agravamiento de la crisis, tiene lugar una ruptura importante y positiva, con el estrechamiento de los lazos comerciales y de integración económica con Argentina, dentro de un modelo aún fuertemente marcado por la tradición de las negociaciones del ALADI.

- La segunda va de 1990 a 1995 y está dominada por un proceso unilateral de liberalización comercial, concluido en 1993 e iniciado en 1990, con la desaparición de una amplia gama de barreras no arancelarias. Ese proceso unilateral interactúa estrechamente con movimientos al frente de negociaciones externas: la participación de Brasil en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, en la que Brasil fija en el 35 por 100 los aranceles de todos los productos industriales; la profundización del proceso de integración subregional, con la creación del Mercosur; y la adopción de un método automático y universal de liberalización comercial intrazonal, en detrimento del modelo de liberalización sectorial y limitado de la tradición de los acuerdos del ALADI.

A pesar de estar dominada por una trayectoria de liberalización, esta etapa no implicó el abandono de las políticas activas en el ámbito industrial y de exportación. En política industrial ganaron importancia instrumentos horizontales, como el Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), mientras que se reintroducían mecanismos de apoyo financiero a la exportación, a través de la creación de Proex —financiación y ecualización— y de Finamex, ambos al principio de la década.

- La tercera etapa, que se inicia en 1995, está cada vez más marcada por las preocupaciones por la vulnerabilidad externa de la economía brasileña —en un contexto de crisis económicas recurrentes en el ámbito internacional—, y se caracteriza por la interrupción del proceso de liberalización y por la consolidación de un «neoactivismo» en política industrial, orientado, principalmente, por el objetivo de aumentar las exportaciones.

Con relación al primer punto, hay cierta reversión de la tendencia de liberalización arancelaria: se amplía el uso, por parte de las autoridades brasileñas, de medidas de protección contingente, especialmente de las acciones *antidumping* y de no concesión automática de licencias de importación, y Brasil evita comprometerse en el estrechamiento de la integración subregional, además de resistirse a la revisión liberalizadora del Arancel Exterior Común del Mercosur. En compensación, se intensifica significativamente la agenda de negociaciones comerciales del país: éstas pasan a involucrar negocios preferentes con los principales socios comerciales y de inversión de Brasil (EE UU, en el ALCA, y negociaciones birregionales con la Unión Europea) y, a partir de 2002, una nueva Ronda de negociaciones multilaterales en la OMC.

Por lo que se refiere al segundo aspecto —el «neoactivismo»—, su mayor expresión son las iniciativas para ampliar la actuación pública en la financiación

de las exportaciones —movimiento en que el papel del BNDES ha sido esencial— y para reducir la incidencia tributaria y la carga burocrática sobre las ventas externas. En el ámbito de la política industrial *strictu sensu*, se revitaliza el activismo, a través del Régimen Automotriz, aunque también se manifiesta en otros programas sectoriales de apoyo a la inversión, así como en iniciativas de los Estados y municipios de concesión de incentivos para atraer inversiones (ver más adelante).

Este esbozo de los distintos períodos es suficiente para dejar claro que, desde el punto de vista de la política industrial y de comercio exterior, el período que se inicia en 1985 está marcado por tendencias contradictorias que se resisten a lecturas y análisis simplificados. Retrospectivamente, es posible afirmar que Brasil nunca ha abandonado su fuerte tradición de política industrial, solamente pasando a incluir, en cautas dosis, la competencia exterior vía importaciones —y la competencia doméstica, a través de la política de competencia— en el centro de instrumentos y objetivos de las políticas microeconómicas. Además, políticas horizontales —apoyo a la exportación y a las pequeñas empresas y financiación de inversiones productivas— han ido ganando peso relativo frente a las políticas de corte marcadamente sectorial, las cuales, todavía, siguen existiendo. De hecho, en la década de los noventa, persistían varios programas típicos de política industrial de cuño sectorial como la ley de informática, el régimen de automoción o los programas del BNDES de apoyo a los sectores textil y de calzado.

Además, hay un conjunto de unidades de la Federación que aplica, a inversiones y reinversiones en actividades industriales y agroindustriales, programas de ayuda a la financiación, la mayoría de los cuales incluye el aplazamiento de los impuestos y la ayuda al pago de esos tributos. Una característica específica de algunos programas se refiere al hecho de

que la financiación puede incluir exclusivamente capital de rotación —sin incluir inversión, como se exige en los programas federales—. Además, en general, los paquetes estatales de incentivo, especialmente a grandes proyectos de inversión, incluyen la donación o venta en condiciones favorables de infraestructura (incluso terrenos) dedicada a la implantación de la empresa.

3. Apertura comercial, comportamiento industrial y exportaciones en los años 90

Apertura e industria en los años 90

La evaluación del comportamiento de la industria y de la evolución de la estructura industrial en la década de los noventa atribuye a la liberalización comercial un papel central entre los factores condicionantes del carácter de la industria brasileña en el cambio de siglo. Por un lado, los defensores de la apertura comercial le atribuyen a ésta las ganancias en la productividad y el aumento de la competitividad obtenidos por la industria a lo largo de la década. Por otro lado, los críticos de la liberalización ven en la apertura «precipitada» el origen no sólo de las dificultades por las que la industria pasó en esta década, sino hasta incluso de un proceso de «desindustrialización», cuyo paradigma sería el sector de bienes de capital.

Es indiscutible el papel central de la liberalización comercial como factor condicionante de la evolución por la que pasó la industria brasileña en los años noventa. Ésta contribuyó, de forma directa, a moldear un ambiente de negocios caracterizado por un grado de respuesta de los mercados muy superior al vigente durante las décadas anteriores, convirtiendo la persecución del aumento de la productividad y de la competitividad en objetivo central de las estrategias empresariales. Además, la liberalización comercial constitu-

yó una condición previa esencial para la drástica reducción de los niveles de inflación, posterior a julio de 1994.

Diversos estudios resaltan el papel de la apertura comercial como factor inductor del crecimiento de la productividad industrial como un todo, del aumento acentuado de las cifras de importación de los distintos sectores y de las reducciones de márgenes y de costes de las empresas industriales (Moreira y Correa, 1997; Hay, 1997).

Markwald (2001), a partir de un cuidadoso análisis de una serie de trabajos recientes, concluyó que la liberalización comercial tuvo efectos claramente positivos sobre los niveles de productividad de la economía y de los diferentes sectores industriales, sobre las inversiones de la industria y sobre el comportamiento tecnológico de las empresas, pudiéndose atribuir, en gran medida, los impactos negativos sobre el empleo industrial a los efectos de la apreciación cambiaria sobre las importaciones de bienes cuya producción es intensiva en trabajo.

Aun reconociendo el papel protagonista de la liberalización del régimen comercial en el comportamiento y en las transformaciones de la industria de los años noventa, es importante no atribuir exclusivamente a este cambio el perfil industrial que emerge al final de la década.

De hecho, la relevancia de este factor parece sólidamente establecida, pero se hace clara la importancia de agregar al análisis otros factores. Yendo más allá de la constatación de que los cambios operados en la política comercial redujeron bastante los niveles de protección concedida a todos los sectores, el primero de estos factores se refiere a las características específicas de la liberalización comercial y a la política de importación posterior a 1994 y, en especial, al grado de discriminación intersectorial, resultante de la evolución de estos procesos.

En lo que se refiere a las características específicas del proceso de liberalización, Laird y Messerlin (2002) evaluaron la política comercial —esencialmente la política arancelaria— de varios países, entre ellos Brasil, utilizando tres indicadores, a saber: de simplicidad, de irreversibilidad y de apertura. Brasil tiene, en los tres indicadores, cuando se aplican a la industria, resultados inferiores a los de la media de los países en desarrollo analizados, lo que indica que, comparada con la experiencia de otros países en desarrollo —de América Latina y de Asia— y desarrollados —de Europa— la liberalización comercial brasileña de los años noventa puede catalogarse como «parcial» o «limitada».

Respecto a la discriminación entre sectores, la propia lógica de la liberalización, asociada a otros procesos e iniciativas de políticas, parece haber generado una estructura de protección del valor añadido industrial fuertemente heterogénea, en términos intersectoriales, beneficiando, en buena medida, a los mismos sectores favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores. Es decir, a los sectores automovilístico, electro-electrónico y de bienes de capital (Motta Veiga, 1999). En este sentido, la política de importación de los años noventa introduce un corte significativo con la tradición proteccionista de la política comercial brasileña, pero, al hacerlo, no abandona el optar por estructuras de protección y de incentivos fuertemente discriminados en términos intersectoriales.

Por tanto, las características discriminadoras, en términos sectoriales, de las políticas comerciales e industriales practicadas a nivel federal y subnacional definen, junto con el aumento del grado de respuesta de los mercados proporcionado por la apertura comercial, un primer bloque de factores condicionantes de la evolución de la industria en los años noventa.

El segundo bloque está relacionado con la evolución del marco macroeconómico y, en especial, con los im-

pactos de los desequilibrios macroeconómicos, vigentes antes y después del Plan Real, sobre las decisiones de producción y de inversión. Tipos de interés domésticos extremadamente elevados para los patrones internacionales, durante todo el período, apreciación cambiaria significativa entre julio de 1994 y diciembre de 1998 y fuertes oscilaciones en el nivel de actividad económica son factores que restringieron el crecimiento de la economía, hipotecaron esfuerzos de inversión y limitaron a un grupo selecto de empresas las posibilidades de adopción de estrategias ofensivas de reestructuración del crecimiento.

La convergencia de estos factores «moldeó» la evolución de la industria brasileña a lo largo de la década de los noventa, determinando el surgimiento de un modelo industrial cuyas características más notables son las siguientes:

- No tuvo lugar ningún proceso amplio ni acumulativo de desindustrialización (Markwald, 2001), como preveían los críticos del aperturismo comercial. Es decir, hubo pérdida de valor añadido doméstico, como resultado de estrategias empresariales de superación de problemas estructurales de la industria, heredadas del período de proteccionismo generalizado. En lo esencial, se puede considerar que esta tendencia apenas estaría corrigiendo, según criterios de eficacia y de competitividad, excesos del modelo dominante en la fase de sustitución de importaciones;
- No hay evidencias de que se haya dado un *downgrading* de la estructura industrial o de la pauta de exportaciones, con concentraciones creciente en torno a sectores productores de *commodities* intensivos en recursos naturales. La estructura industrial no se movió en la dirección de estos sectores y lo mismo puede decirse de las exportaciones, cuya principal tendencia de evolución, ya al final de la década, apunta, por el contrario, hacia el crecimiento de la importancia de los sectores intensivos en tecnología.

- Sin embargo, es innegable el comprometimiento de la actividad añadida de la industria, en términos de crecimiento del producto, de inversiones y de exportaciones. Los factores relacionados con los desequilibrios macroeconómicos, que se mantuvieron antes y después del Real, parecen haber desempeñado, en este caso, el papel fundamental. La interacción de estos factores con una reforma comercial, que liberalizó de forma desigual —según las sectores— la competencia de los productos importados, parece haber generado escasos incentivos para las exportaciones.

En síntesis, puesto que las previsiones pesimistas acerca del cambio estructural de la industria y de su inserción internacional no se confirmaron, es preciso reconocer que la dinámica industrial de los años noventa no fue capaz de poner en marcha un círculo virtuoso de expansión significativa de la capacidad productiva de la industria vía nuevas inversiones. Además, el aperturismo comercial solamente de forma limitada reorientó a la industria en dirección a las actividades exportadoras, y no fue capaz de eliminar mecanismos sectoriales de promoción y protección que reprodujeran, aún al final de la década de los noventa, un razonable sesgo antiexportador.

El comportamiento de las exportaciones en la década de los 90

Entre 1964 y 1990, las exportaciones brasileñas experimentaron un doble movimiento: de crecimiento, en términos de importe de lo exportado, y de diversificación de sectores y productos. Respecto al crecimiento, se pasó, entre 1964 y 1990, de medias anuales nominales en torno a US\$ 1.600 millones, en el trienio 1964/66, a US\$ 33.200 millones, en 1988/90.

A mediados de la década de los sesenta y hasta la primera crisis del petróleo, la participación de las exportaciones brasileñas en el comercio mundial pasó

del 0,8 por 100 al 1,1 por 100, cayendo, de nuevo, al 0,9 por 100, a final de los años setenta. Entre 1979 y 1984, un nuevo ciclo de crecimiento acelerado de las exportaciones llevó la participación del país en el comercio mundial (exportaciones) al nivel de 1,4 por 100, lo que no se sostuvo los siguientes años: gradualmente esta participación se fue reduciendo hasta el actual 0,9 por 100.

En la segunda mitad de los años ochenta, el deterioro de la coyuntura macroeconómica y el crecimiento de la inflación comprometieron el comportamiento presente y futuro de las exportaciones, al determinar la tendencia recurrente a la caída de las tasas de cambio reales, a la caída de las tasas de inversión y al dismantelamiento de los aparatos institucional y financiero de apoyo a las exportaciones.

Todos los indicadores de competitividad utilizados por Bonelli (1992) —relación cambio-salario, tasas de cambio real, índices relativos de precios de exportación y costes unitarios de mano de obra— confirman la pérdida de rentabilidad de la actividad exportadora a partir de mediados de los años ochenta, y el agotamiento, a partir de entonces, del «efecto competitividad» sobre el comportamiento de las exportaciones brasileñas. Según Bonelli, a partir de 1984, la contribución del «efecto competitividad» al comportamiento añadido de las exportaciones brasileñas se hizo negativa.

La pérdida de dinamismo de las exportaciones, sobre todo en el caso de los manufacturados, interrumpió el proceso de diversificación de productos y de reducción de la participación de los productos de origen agropecuario —café soluble, carne bovina industrializada, madera e hilo/tejidos de algodón. El crecimiento observado, en la década de los setenta, de la participación de bienes de capital mecánicos y eléctricos y de material de transporte en las exportaciones, grandemente apoyado por ayudas, tampoco se sostuvo durante la década de los ochenta, sobre todo, en su segunda mitad.

Estos datos, junto a los indicadores de especialización internacional —o ventajas comparativas reveladas— de la industria, parecen confirmar que, a partir de mediados de los años ochenta, el dinamismo de las exportaciones del país se redujo fuertemente, llevando a pérdidas significativas de *market-share* en los principales mercados.

De forma general, la década de los noventa no introdujo ningún cambio radical en relación al cuadro heredado de los años ochenta respecto a las exportaciones, aunque haya habido, en esta área, algunos signos positivos.

Entre estas señales, cabe observar, en primer lugar, el crecimiento sostenido del *quantum* exportado (Markwald, 2001), que comenzó a producirse a partir de 1996, o sea, antes incluso de la devaluación de enero de 1999, y sin que se constatare una fuerte contracción de la demanda doméstica (Iglesias, 2001). El *quantum* exportado creció por encima del 7 por 100 al año a partir de 1996, destacando los productos básicos y manufacturados.

En el plano sectorial, la actividad de la década de los noventa trajo, hasta casi su final, escasas novedades: de hecho, la característica más notable del período implicó el agotamiento del proceso de transformación estructural de la pauta exportadora, iniciado a finales de la década de los sesenta, y hecho explícito por la creciente participación de los productos manufacturados en las exportaciones brasileñas. Durante la década de los noventa, pareció agotarse el dinamismo de los sectores emergentes de la década de los ochenta, sin que otros sectores presentasen resultados que permitan identificar nuevos «centros de dinamismo». Así, la composición de las exportaciones brasileñas, según macrosectores, entre 1990 y 2001, se caracterizó por la estabilidad: en el bienio 1990/1991, los sectores primarios representaban el 21,2 por 100, los de semimanufac-

turas el 30,8 por 100, y los de manufacturas el 47 por 100 de las exportaciones brasileñas. En 2000 y 2001, la composición era la siguiente: 18,6 por 100, 29,2 por 100 y 49,8 por 100, respectivamente —con el 2,4 por 100 para «otros»—, registrándose un aumento pequeño de la participación de manufacturados.

Sin embargo, analizándose estos datos desde una diferenciación mayor de los sectores, se comprueba el crecimiento, a partir de 1998, de la participación de los sectores y productos intensivos en tecnología en las exportaciones. Este conjunto de sectores que, entre 1990 y 1997, presentó una participación de entre el 4,5 por 100 y el 5,8 por 100, creció a partir de 1998, alcanzando, en 2000, el 13,2 por 100 y, en 2001, el 12,6 por 100 del total exportado.

Esta evolución en los últimos años de la década podría apuntar, según Iglesias (2001), hacia un nuevo movimiento de diversificación de las exportaciones, en torno a los sectores intensivos en tecnología, lo que lleva al autor a rechazar la crítica de que la liberalización comercial estaría asociada a un *downgrading* de las exportaciones, en términos de intensidad tecnológica —o de valor añadido (sea lo que sea lo que se quiera decir con eso...) de los productos que la componen. Ésta es la segunda buena noticia en el *front* de las exportaciones.

Aunque parte de este cambio esté relacionado con el crecimiento de la venta de estos bienes a Argentina, que no se ha sostenido después de 2000, permanece íntegramente válido el argumento de que la apertura comercial favoreció el aumento de la oferta doméstica y de las exportaciones de sectores intensivos en tecnología y en comercio intraindustrial —presentando, simultáneamente, índices de exportación y de importación elevadas para automóviles, aeronaves, máquinas y aparatos electrónicos y de comunicación, etcétera

La tercera buena noticia viene del lado de la composición microeconómica de las exportaciones. La base de empresas exportadoras prácticamente se duplicó entre 1990 y 2001, pasando de poco más de 8.500 a cerca de 16.800 firmas (Markwald y Puga, 2002). Es un crecimiento muy relevante, aunque se deba reconocer que, comparada con la de otros varios países, la base de empresas exportadoras brasileñas es estrecha y está constituida por empresas que presentan baja propensión a exportar y a hacerlo con regularidad, a excepción de un pequeño número de empresas exportadoras de gran tamaño.

La verdad, sin embargo, es que estas tres buenas noticias no son suficientes para atenuar las preocupaciones por el comportamiento exportador de la economía brasileña, o para contradecir las conclusiones de la subsección anterior, debido a dos razones: los mismos trabajos que apuntan tendencias prometedoras de las exportaciones también explicitan que las empresas brasileñas presentan una baja propensión exportadora, caracterizándose, en general, por una incursión cuando surge la oportunidad, es decir, no estratégica, en la actividad de exportación.

Por otro lado, la actividad del país es aún claramente insuficiente en lo que se refiere a la capacidad de las exportaciones para desempeñar la tarea macroeconómica que les ha sido atribuida. Sea la que sea, ha de contribuir decisivamente —dadas las restricciones para cohibir las importaciones y el elevado déficit en el comercio de servicios— a la reducción de la vulnerabilidad externa de la economía. En este sentido, aunque las exportaciones crezcan hasta niveles significativos, y haya algunas buenas noticias en este frente, podrá permanecer intacta la valoración de que dicho crecimiento no es suficiente, desde el punto de vista macroeconómico. Y esta valoración alimenta la demanda de nuevas políticas activas en el campo industrial y de comercio exterior.

4. Una agenda de competitividad: industria y exportación

Dos elementos centrales destacan en el análisis presentado en la sección anterior de este trabajo. Por un lado, un proceso de reestructuración industrial inducido por la liberalización que tuvo éxito, pero que no se caracterizó por un incremento significativo de la producción ni de la capacidad productiva. Por otro, un comportamiento exportador poco brillante y, sobre todo, percibido como insuficiente, al ser valorado según el objetivo macroeconómico de reducción de la vulnerabilidad exterior de la economía.

La confluencia de estos dos aspectos proporciona la pista esencial para la identificación de los dos principales desafíos de política hoy presentes en el área de la industria y del comercio exterior, que son: i) aumentar la oferta doméstica en condiciones competitivas, o sea, garantizando un crecimiento simultáneo de la productividad, y ii) ampliar los índices de exportación de la industria. Desde el punto de vista aquí adoptado, estos dos desafíos están estrechamente interrelacionados.

Ahora bien, ¿de qué dependen el aumento permanente de la competitividad de la industria brasileña y el crecimiento de su tendencia exportadora? En gran parte de la continuidad de la reestructuración industrial y empresarial en curso. Pero, también, de la reducción del sesgo antiexportador de la economía y del perfeccionamiento de los instrumentos de la política de exportaciones. Los dos procesos están obviamente relacionados, en la medida en que la continuidad de la reestructuración industrial esté condicionada por la reducción del sesgo antiexportador de la economía.

En este movimiento, los esfuerzos puntuales de sustitución de importaciones pueden contribuir de alguna manera, pero nunca serán capaces de funcionar como fuerza motriz de la nueva etapa de crecimiento econó-

mico. La sustitución de importaciones, como modelo de industrialización, correspondió a la etapa de «industrialización extensiva», en que el dinamismo industrial derivaba, en gran medida, de llenar los «vacíos» existentes en la matriz industrial doméstica.

La política industrial y de comercio exterior en la que ahora se debe pensar debe basarse en la hipótesis de que Brasil solamente puede crecer en el área industrial si pensamos en una «industrialización intensiva», en la que las ganancias de productividad no derivan «naturalmente» del crecimiento de la producción industrial, sino que resultan de innovaciones crecientes en organización y tecnología. La evolución de la industria en los años noventa, en Brasil, sugiere que, en el plano microeconómico, este cambio ya ha sido percibido en muchos sectores y por un número importante de empresas (Castro, 2001; Motta Veiga, 1997).

Pero la urgencia de esta visión de la política industrial y de comercio exterior depende esencialmente de la aceptación de algunas ideas básicas acerca de los condicionantes y objetivos de la política.

En primer lugar, la política industrial y de comercio exterior debe integrar en su lógica de formulación y de implementación lo esencial de la «herencia» de las políticas microeconómicas brasileñas de la década de los noventa. O sea, la preocupación por la sostenibilidad macroeconómica de aquellas políticas, y la afirmación de la importancia tanto de la competencia y de la respuesta de los mercados como motor de la reestructuración permanente, como de los esfuerzos continuados para aumentar la productividad. Estos condicionantes deben ser tenidos en cuenta incluso cuando se proponga el uso de mecanismos de promoción y protección sectoriales enfocados hacia la sustitución de importaciones.

En segundo lugar, la política industrial y de comercio exterior de la primera década del siglo XXI se diferencia de las de hace 30 años también en la necesidad de integrar elementos «postfordistas». Si las políticas anterior-

res indujeron y confirmaron la opción de «privilegiar las actividades de fabricación y sus adyacentes», en detrimento de funciones manufactureras (Castro, 2001), esta opción parece mucho menos aceptable para el futuro. Corriendo el riesgo de caer en la paradoja, la cuestión es: cómo hacer política industrial para una economía crecientemente postindustrial y en la que la producción es cada vez más intensiva en conocimiento. Plantear esta cuestión no implica renunciar a políticas activas ni —lo que sería aún más grave— a la industria. Significa sólo incorporar a la discusión de la política industrial y de comercio exterior el debate sobre la transición al postfordismo (Motta Veiga, 1997).

En tercer lugar, nunca está de más resaltar la relevancia que asume, desde el punto de vista tanto de los nuevos paradigmas de producción industrial como de la nueva agenda de negociación comercial, la institucionalidad de las políticas y, en especial, la función de coordinación. Políticas sectoriales y horizontales tienden a hacerse crecientemente intensivas en recursos de coordinación y a demandar formas institucionales nuevas, adecuadas a la construcción de asociaciones, alianzas, etcétera. Las negociaciones comerciales, por su parte, se organizan cada vez más en torno a temas horizontales, aunque éstos pueden tener impactos sectoriales diversos.

Referencias bibliográficas

[1] AMADEO, E. (2002): *Discussão das propostas para reduzir o deficit externo e adoção de políticas industriais*, processado.

[2] BARROS DE CASTRO, A. (2001): «A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação», en *Revista de Economia Política*, volumen 21, número 3 (83), julio / septiembre.

[3] BONELLI, R. (1992): «Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 31, abril, mayo y junio.

- [4] CNI (2002): *A indústria e a questão tecnológica*, CNI / MCT / FINEP.
- [5] ERBER, F. y CASSIOLATO, J. E. (1997): «Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE», en *Revista de Economia Política*, volumen 17, número 2 (66), abril / junio.
- [6] HAY, D. (1997): «The Post 1990 Brazilian Trade Liberalization and the Performance of Large Manufacturing Firms: Productivity, Market Share and Profits», Texto para Discussão 523, IPEA, octubre.
- [7] IGLESIAS, R. (2001): «Baixo dinamismo das exportações de produtos industrializados ou baixo crescimento da produção industrial?», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 67, abril, mayo y junio.
- [8] IGLESIAS, R. y MOTTA VEIGA, P. (2002): «Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro», Relatório Final, Trabalho elaborado para o BNDES, Funcex, junio.
- [9] LAIRD, S. y MESSERLIN, P. (2002): «Trade Policy Regimes and Development Strategies: A Comparative Study», Trabalho apresentado no Seminário UNCTAD / KIEP, Seul, julio.
- [10] MARKWALD, R. (2001): «Abertura comercial e indústria: balanço de uma década», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 68, julio, agosto y septiembre.
- [11] MARKWALD, R. y PUGA, F. (2002): «Focando a política de promoção de exportações», Relatório Final, Trabalho elaborado para o BNDES, Funcex, junio.
- [12] MARTINS, A. C. y MOREIRA, M. M. (1998): «Exportações brasileiras: um problema de composição?», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 56, julio, agosto y septiembre.
- [13] MENDONÇA DE BARROS, J. R. y GOLDENSTEIN, L. (1997): «Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro», en *Revista de Economia Política*, op. cit.
- [14] MOREIRA, M. M. y CORREA, P. G. (1997): «Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo», en *Revista de Economia Política*, op. cit.
- [15] MOTTA VEIGA, P. (2002): «O viés anti-exportador: mais além da política comercial», Relatório Final, Trabalho elaborado para o BNDES, Funcex, mayo.
- [16] MOTTA VEIGA, P. (1999): «As transformações na indústria e as exportações brasileiras», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 60, julio, agosto y septiembre.
- [17] MOTTA VEIGA, P. (1997): «L'industrie brésilienne dans la transition: vers un nouveau modèle productif?», Documents du Centre de Développement de l'OCDE.
- [18] MOTTA VEIGA, P. y IGLESIAS, R. (1997): «Policy Competition and Foreign Direct Investment in Brazil», Trabalho preparado para o Centro de Desenvolvimento da OCDE.
- [19] OCDE (1998): «Aides spéciales à l'industrie», en *Numéro Spécial de la Revue STI número 21*.
- [20] OMAN, C. (1998): «Policy Competition and Foreign Direct Investment - A Study of Competition among Governments to Attract FDI», OECD Development Centre, octubre.
- [21] PERES, W. (1997): «El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial», en *Políticas de competitividad industrial. America Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo XXI editores.