

## Experiencia histórica de la política industrial en el Brasil\*

Wilson Suzigan\*\*

### 1. Introducción

El debate sobre el desarrollo industrial reciente en el Brasil ha enfatizado la ausencia de política industrial en los años ochenta como una importante causa de la pérdida de dinamismo y de atraso tecnológico de la industria en aquellos años, en contraposición a lo ocurrido en el período anterior. Teniendo en cuenta ese debate, el presente trabajo tiene como objetivo estudiar la práctica de la política industrial y el correspondiente esfuerzo de *institution building* en el período entre las décadas de 1930 y 1970, bajo una perspectiva histórica. El argumento es que, aunque hayan sido bien sucedidas en la estructuración de la industria en un proceso de convergencia en el modelo industrial y tecnológico internacional, la práctica de política industrial consagrada y la organización institucional constituida hasta fines de los años setenta se revelaron disfuncionales al *catching up* con las nuevas tecnologías a partir de los años ochenta.

Se procede de la siguiente forma: en la sección 2, se presenta una breve justificación de los fundamentos analíticos y del enfoque de la política industrial adoptada. En la sección 3, en un corte analítico horizontal en términos de los varios componentes de la política industrial, se discute su evolución a lo largo del período de los años treinta a los años setenta como un todo. A continuación, en un corte analítico vertical, dos subperíodos son destacados como aquellos en los cuales hubo mayor aproximación a la práctica de política industrial en sentido amplio —el Plan de Metas del gobierno de Kubitschek (1956-1961), y el II Plan Nacional de Desarrollo (1974-1979)—. En la conclusión, se retoma el argumento central apuntando las posibles causas de la

---

\* Este trabajo fue presentado en las "Primeras Jornadas de Historia Económica, organizadas por la Asociación de Historia Económica, Montevideo, Uruguay, 7-9 de junio de 1995.

\*\* Profesor y coordinador del Núcleo de Economía Industrial y de la Tecnología, Instituto de Economía, Universidad de Campinas, Brasil.

inercia política y de política industrial que llevaron a una especie de *lock in* normativo e institucional que dificultó los cambios necesarios en el inicio de los años ochenta.

## 2. Política industrial: enfoque y justificación analítica

El enfoque adoptado es el que se podría llamar de política industrial *lato sensu*, y se apoya en autores que, como Johnson (1984), Corden (1980), Adams y Bollino (1983) y otros, consideran la política industrial como una expresión abarcativa de medidas y programas que directa o indirectamente afectan al sector industrial. Así, se considera como parte de una política (o estrategia) industrial a los siguientes elementos: planeamiento general indicativo, formalización de directrices y objetivos, organización institucional específica, articulación con la política macroeconómica, *targeting* de industrias o tecnologías específicas, instrumentos y políticas auxiliares (políticas de comercio exterior, financiamiento, políticas de fomento, políticas de regulación y competencia), inversiones en infraestructura económica y de ciencia y tecnología, sistema educacional y entrenamiento de mano de obra y formación de recursos humanos especializados.

Este enfoque se contrapone a otros que definen política industrial en sentido estricto, o sea, como *targeting* de sectores, industrias, tecnologías o empresas, como por ejemplo Chang (1994) y Krugman (1993). Este enfoque restricto, aunque mejor justificado analíticamente como forma de intervención para corregir *market failures*, es objeto de fuertes controversias bajo el argumento de que favorece el surgimiento de actividades y/o empresas meramente rentistas. Por eso, según algunos autores, debería ser solicitado en favor de medidas de cuño horizontal, que no discriminen sectores o industrias.

En cuanto a los fundamentos analíticos de la política industrial, existen varias corrientes de literatura abarcando desde las que procuran justificar las intervenciones del estado a través de la política industrial, dentro de la estructura teórica neoclásica, como necesarias para corregir fallas o imperfecciones de mercado, hasta las de filiación neoschumpeteriana-evolucionista que atribuyen un papel fundamental a las acciones normativas (*policies*), en contraposición al mercado, así como a las características específicas de *path dependence*, en los procesos de acumulación tecnológica y desarrollo industrial, con un amplio espectro entre esos dos extremos. No se pretende aquí, ni habría espacio para tanto, hacer una reseña de esta literatura. Entretanto, una perspectiva analítica que hace a la política industrial "intelectualmente respetable" (Krugman, 1993), desde el punto de vista ortodoxo, es el de la existencia de economías externas, tanto las de origen tecnológico cuanto las de naturaleza pecuniaria. Según Krugman, la teoría convencional consideraba las externalidades tecnológicas como las únicas relevantes, pero poco importantes y difíciles de avaluar. Entretanto, en su opinión (pp.160-161), no solo las externalidades tecnológicas son importantes para la eficiencia así como también "[en] el mundo real, en que los retornos crecientes son 'expansivos'

y la mayor parte de la competencia es oligopólica, economías externas pecuniarias tienen gran importancia". A la política industrial le competiría, por lo tanto, identificar y aprovechar (o incluso crear) economías externas.

Así fundamentada, la política industrial sería esencialmente una forma de crear externalidades positivas (tecnológicas y pecuniarias) que propicien aumentos de productividad (capital y trabajo) en la economía como un todo. Este aumento de productividad, a su vez, viabiliza el aumento del salario real y el crecimiento de acumulación de capital sin presión sobre los precios y, por fin, la mejora del bienestar social, objetivo último de cualquier política pública y en particular de la política industrial.

Ejemplos de acciones, tanto del sector público como del sector privado, que pueden ser promovidas o estimuladas por la política industrial tendiendo a crear o aprovechar externalidades positivas incluyen: 1) Tecnológicas: apoyo a actividades de P&D *in house* y a acuerdos de cooperación y alianzas tecnológicas estratégicas, desarrollo de la infraestructura de ciencia y tecnología y de relaciones empresa-universidad, reglamentación de mecanismos de transferencia de tecnología, implementación de normas técnicas, etc; 2) Pecuniarias: fortalecimiento de *clusters* sectoriales, regionales o locales, mejora de infraestructura económica (energía, transportes, servicios portuarios, telecomunicaciones) y social (educación y salud, entrenamiento). Estas acciones, entretanto, deben formar parte de una política o estrategia industrial en amplio sentido, como en el enfoque aquí adoptado.

### 3. *La práctica de política industrial y la organización institucional entre los años treinta y los años setenta*

El cuadro anexo resume la experiencia histórica de la política industrial en el Brasil entre los años treinta y fines de la década del setenta. Se puede afirmar que antes de la década del treinta no había una preocupación sistemática de la política económica para la promoción del desarrollo industrial. Esto no significa que no hubiese iniciativas, aunque dispersas y no siempre consistentes, en el sentido de proteger la actividad industrial interna y fomentar ciertas industrias, principalmente en el período entre la I Guerra Mundial y el final de la década de 1920 (véase al respecto Versiani, 1987).

Una acción más persistente y crecientemente articulada, deliberada y abarcativa teniendo en cuenta la industrialización comienza de hecho en los años treinta. Pero no es sino en la segunda mitad de los años cincuenta que se llega a un grado de coordinación (política y de agentes económicos, instituciones instrumentos y políticas auxiliares) que se aproxima a una política industrial *lato sensu*.

El cuadro ciertamente no es exhaustivo ni completo, y no hay intención de discutirlo en detalle en este texto. Además, ya fue hecho por los autores referidos en las fuentes del cuadro. Se pretende en esta sección destacar las líneas generales de evolución de esa experiencia histórica de modo de carac-

terizar el proceso de aprendizaje y la sedimentación de una práctica de política industrial de la cual fue difícil apartarse en los años ochenta. El método es el de hacer una lectura horizontal del cuadro, mostrando en líneas generales cómo evolucionó a lo largo del tiempo cada uno de los elementos de la política industrial. Después, en la sección siguiente, se examinan (lectura vertical del cuadro) los dos períodos más relevantes desde el punto de vista del enfoque de política industrial aquí adoptado.<sup>1</sup>

1. Planeamiento, estrategia, coordinación. Las primeras tentativas de planeamiento del desarrollo industrial en el ámbito de planes económicos nacionales ocurrieron en los años treinta y cuarenta, pero con poco efecto práctico. Los órganos de planeamiento creados en este período tenían características de centros de estudio y foros de debate, más que de planeamiento efectivo. El propio Plan Salte no tuvo medios suficientes para su implementación (Draibe, 1985, pp. 155-156).

A partir de los años cincuenta, específicamente en el segundo gobierno de Vargas, comenzó a ser formada una base institucional de planeamiento. Con base en diagnósticos de problemas estructurales elaborados por la CMBEU y, posteriormente, por el Grupo Mixto CEPAL/BNDE, la Comisión de Desarrollo Industrial (CDI) elaboró un Programa General de Industrialización (PGI), que no llegó a ser formalizado. El *locus* de coordinación era la Asesoría Económica de la Presidencia de la República.

A partir de esta base inicial —institucional y de diagnósticos— fue elaborado el Plan de Metas del gobierno de Kubitschek, la primera experiencia efectiva de planeamiento de desarrollo industrial como elemento central de una estrategia abarcativa de desarrollo económico. El plan coordinaba un programa de inversiones públicas y privadas (nacionales y extranjeras) organizadas en torno de un conjunto de metas específicas bajo responsabilidad de grupos ejecutivos, que serían coordinadas por un Consejo de Desarrollo. Este, entretanto, fue poco eficaz (véase más adelante).

En los años sesenta, con la crisis económica del inicio de la década y subsiguiente crisis política, con imposición del régimen autoritario e implementación de reformas institucionales, el planeamiento del desarrollo industrial fue abandonado. Los planes económicos nacionales asumieron la característica predominante de planes de estabilización, y la coordinación económica pasó a ser ejercida por el Consejo Monetario Nacional (CMN).

En los años 1968-1973, conocidos como los del “milagro económico brasileño”, vuelve a haber preocupación con el planeamiento del desarrollo económico en general, incluso a través de planes formales, a partir de ahí institucionalizados (los Planes Nacionales de Desarrollo, PND). Pero la hegemonía del CMN en el comando y la coordinación económica dio más fuerza a la estrategia macroeconómica que cualquier proyecto de desarrollo industrial/tecnológico.

---

1. Las siglas utilizadas en el texto, referentes a las instituciones, se encuentran discriminadas en las leyendas del cuadro.

Con la implementación del II PND, entretanto, ocurrió una segunda experiencia efectiva de planeamiento del desarrollo industrial en el ámbito de un plan indicativo. Bajo el comando y la coordinación del Consejo de Desarrollo Económico, presidido por el propio presidente de la República, se articuló un nuevo conjunto de inversiones públicas y privadas en la industria y en la infraestructura económica, social y de ciencia y tecnología.

2. Directrices, objetivos, organización institucional. La definición formal de directrices y objetivos de política industrial fue hecha por primera vez en el Plan de Metas. Pero éste, en verdad, se benefició del trabajo anterior de la CDI, la primera institución específica de política industrial del país. La CDI elaboró en 1952 una "clasificación de las actividades industriales y de los grupos preferenciales de producción en el país" (Draibe, 1985, p. 237), como desdoblamiento del PGI. Esa clasificación se basó en parte en las recomendaciones de la CMBEU, y en parte también en el trabajo de la Asesoría Económica de la Presidencia y de la propia CDI. Pero no llegaron a ser implementadas, a no ser por dos subcomisiones de la CDI creadas en 1952 para estimular el desarrollo de las industrias automotriz y de material eléctrico (Leopoldi, 1994, pp. 8-9).

En el Plan de Metas, las directrices y objetivos fueron indicados por el plan e implementadas por grupos ejecutivos creados con esa finalidad (la CDI fue suprimida en esa misma época). Algunos de esos grupos ejecutivos fueron constituidos a partir de las subcomisiones de la CDI, como fue el caso de las dos mencionadas anteriormente. Otras instituciones, con jurisdicción sobre áreas importantes de la política industrial, surgieron en este período, como por ejemplo la CACEX (que substituyó a la antigua CEXIM), en el Banco do Brasil, y el CPA —Consejo de Política Aduanera.

En los años sesenta los grupos ejecutivos, después de un período de vaciamiento, fueron reagrupados en una nueva CDI (después transformada en Consejo de Desarrollo Industrial). Esta sería, hasta 1979, la institución responsable para la formulación de directrices y objetivos, definición de prioridades y administración de incentivos fiscales a proyectos industriales. Simultáneamente, el cuadro institucional fue ampliado en el sentido de incluir instituciones sectoriales, regionales, tecnológicas, y otras ejecutoras de programas específicos.

3. *Targeting* de sectores, industrias o tecnologías. La práctica de establecer metas sectoriales también fue formalizada sólo a partir del Plan de Metas. Pero desde los años treinta algunos sectores o industrias fueron objeto de acciones específicas tendientes a su desarrollo. En líneas generales, las metas en los años treinta y cuarenta eran industrias productoras de insumos básicos (siderurgia, papel y celulosa, minería de hierro, álcalis); a partir de los años cincuenta pasan a incluir también las industrias: química pesada, mecánica y eléctrica pesadas, material de transporte y construcción naval. Entretanto, solo con el Plan de Metas esas industrias pasan formalmente a ser objeto de políticas sectoriales implementadas por los grupos ejecutivos. Posteriormente, después de un período de abandono de objetivos sectoriales, se volvió en los años setenta a establecer metas sectoriales, particularmente durante el II

PND, que amplió el abanico de sectores para incluir otras industrias productoras de insumos básicos (petroquímica, metales no-ferrosos), bienes de capital e industrias de tecnología avanzada (telecomunicaciones, aeronaves, armamentos, energía nuclear, informática).

4. Instrumentos y políticas auxiliares. Estos instrumentos y políticas fueron agrupados en cuatro categorías o áreas: políticas de comercio exterior, financiamiento, incentivos de fomento y políticas de competencia/regulación. Hasta mediados de los años cincuenta no hubo coordinación o articulación de esos instrumentos y políticas. La protección a la industria en el mercado interno se apoyaba crecientemente en controles administrativos del mercado de cambios y barreras no tarifarias a las importaciones, en la medida en que la tarifa aduanera tenía sus alícuotas específicas erosionadas por la inflación. Prácticamente no había incentivos a la exportación (o subsidios a la producción) de productos manufacturados. El sistema financiero privado no proveía créditos de largo plazo para inversiones; el Banco do Brasil, a través de la CREA, financiaba predominantemente la agricultura, y el BNDE, creado en 1952, se dedicó inicialmente al financiamiento de proyectos de infraestructura. No había un sistema de incentivos ni políticas de fomento. Las políticas de regulación/competencia, por otro lado, tienen fuertes raíces en este período, con el inicio de controles sobre la inversión extranjera directa (sobre todo, remesa de utilidades), controles de precios, de intereses y de tarifas de servicios públicos, y de regulación del mercado de trabajo.

A partir de mediados de los años cincuenta se configura un fuerte sistema de protección cambiaria, tarifaria y no tarifaria, y de incentivo a la exportación. Este sistema evolucionó hasta fines de los años setenta en el sentido de: 1) volver la protección cada vez más arbitraria a través de barreras no tarifarias, relegando la tarifa aduanera (a pesar de las alícuotas elevadas), y 2) subsidiar crecientemente las exportaciones de productos manufacturados. Simultáneamente, las fuentes de financiamiento comenzaron a diversificarse, particularmente después de la introducción de la corrección monetaria, con la diversificación de las aplicaciones del BNDE, desarrollo de bancos regionales y estatales, creación de fondos especiales de financiamiento y de instrumentos de captación de recursos del exterior, y financiamiento a la exportación. Las políticas de fomento comenzaron a ser sistematizadas, especialmente: 1) los incentivos a la inversión y al desarrollo regional, que evolucionaron en los años setenta hacia un amplio sistema de subsidios a la formación de capital industrial; 2) los incentivos a pequeñas y medianas empresas, y 3) el fomento al desarrollo tecnológico en un contexto de planes indicativos y organización institucional específica que despuntaban como un embrión del sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico (SNDCT). Por último, los instrumentos y políticas de regulación/competencia fueron ampliados e intensificados, particularmente en lo referente a licencias de inversiones, control de precios y regulación del mercado de trabajo.

En resumen, los instrumentos y políticas auxiliares dieron a la política industrial de todo el período hasta 1979 características de fuerte proteccio-

nismo, generalmente no selectivo, subsidio a la formación de capital y a la exportación, y pesada intervención reguladora.

5. Inversiones en infraestructura y desarrollo del sistema educacional y de capacitación. A partir de los diagnósticos al inicio de la década de 1950, apuntando deficiencias en las áreas de energía y transportes, fueron intensificadas las inversiones estatales en esas áreas con apoyo del BNDE. Posteriormente, con la creación de empresas estatales y otras agencias financieras públicas, esas inversiones fueron ampliadas para incluir infraestructura urbana, saneamiento básico, almacenamientos y telecomunicaciones. Las deficiencias fueron superadas y, en el final de los años setenta, la infraestructura económica era compatible con los requisitos más avanzados del desarrollo industrial propuesto por el II PND. No ocurrió lo mismo con el sistema educacional y de capacitación. A pesar de los avances alcanzados en la enseñanza superior y en la pos-graduación e investigación, la deficiencia mayor —la enseñanza básica— fue poco atenuada.

#### *4. El Plan de Metas y el II PND: casos de política industrial en sentido amplio*

El rápido panorama antes trazado de la experiencia histórica de política industrial en el Brasil permite afirmar que los dos únicos períodos en que la política industrial fue implementada en sentido amplio, según el enfoque aquí adoptado, fueron los del Plan de Metas y del II PND. En ambos había un plan indicativo y mecanismos formales de coordinación de los instrumentos y políticas auxiliares entre sí y con la política macroeconómica.<sup>2</sup> En ambos hubo una opción política por el desarrollo industrial y un papel preponderante del presidente de la República, aunque bajo regímenes políticos internamente distintos. En el gobierno Kubitschek la estrategia política consistió en la organización de una “administración paralela” (Benevides, 1976, pp. 224-234): los grupos ejecutivos, grupos de trabajo y otros órganos de política económica definían las políticas, creaban los instrumentos y orientaban recursos para su implementación “independientemente del apoyo específico del Congreso” (Benevides, 1976, p. 226). En el II PND, el gobierno autoritario centralizaba el comando de la política económica en el CDE y alejaba al Congreso del juego político-económico.

En ambos casos fueron también claramente establecidas directrices sectoriales y metas industriales específicas; en el Plan de Metas a través del

---

2. De forma más efectiva en el II PND, a través del CDE, presidido por el propio presidente de la República e integrado por todos los ministros del área económica. En el caso del Plan de Metas, esa función le cabría al Consejo de Desarrollo. “Pero el Consejo se subdividió en varios grupos, ocupándose sólo del control de las políticas sectoriales, [...] consecuentemente, el Consejo nunca llegó a cumplir la función para la cual fue creado”. (Benevides, 1976, p. 231). Según la misma autora, el Consejo sólo “funcionó de alguna manera” porque su secretario ejecutivo acumulaba la función con la de presidente del BNDE (p.232).

propio plan y de los grupos ejecutivos, y en el II PND no sólo a través del plan sino también del CDI y de programas sectoriales, regionales y específicos. A partir del Plan de Metas, y particularmente en las dos décadas siguientes hasta el II PND, se completó la organización institucional específica, con creciente especialización y división de funciones, volviéndola funcional para la implementación de las políticas pero al mismo tiempo tornando más difícil la tarea de coordinación.

Los instrumentos y políticas auxiliares pasaron a ser razonablemente articulados y sincronizados teniendo en cuenta los objetivos del plan (en los dos casos) y las directrices sectoriales o metas industriales establecidas. Durante el Plan de Metas, la protección pasó a ser administrada por un sistema compuesto por una nueva tarifa aduanera, *ad valorem* y con alícuotas elevadas; tasas de cambio múltiples con escala de prioridades; rigurosas barreras no tarifarias, especialmente la aplicación del examen de similitud nacional y de índices mínimos de nacionalización, y los primeros incentivos a la exportación de productos manufacturados. Entretanto, el sistema todavía pecaba por la no selectividad, ausencia de contrapartidas de *performance* y de plazos, y poco énfasis en el fomento a la exportación. El financiamiento pasó a contar con la diversificación de las operaciones del BNDE en dirección a las industrias de base, y con bancos regionales; las políticas de fomento pasaron a administrar incentivos fiscales sistematizados por los grupos ejecutivos y por órganos regionales para inversión y desarrollo regional, y la actuación del CNPq y de la CAPES representaba el inicio de un proceso de fortalecimiento de la pos-graduación y de la investigación académica en el país (a pesar de haber sido otra deficiencia del Plan de Metas el poco énfasis en el desarrollo tecnológico, desde el punto de vista de la política industrial). Las políticas de regulación pasaron a aplicar el licenciamiento de inversiones a través de los grupos ejecutivos y de la SUMOC (esta última para el capital extranjero) y a atraer inversiones directas extranjeras a través de la reglamentación específica, además de otras prácticas regulatorias que ya estaban siendo aplicadas, especialmente control de precios y regulación del mercado de trabajo.

Durante la implementación del II PND el sistema de protección fue ampliado e intensificado. El cambio era ajustado periódicamente a través de mini-devaluaciones, sistema que había sido implantado en 1968 y que atenuó un problema recurrente de sobrevaluación de la moneda nacional. La tarifa aduanera era extremadamente elevada, pero tenía poco efecto práctico ya que: 1) fortalecían innúmeros regímenes especiales de importación con alícuota reducida o cero, o incluso exentos; 2) además de eso, el CPA tenía el poder de alterar alícuotas a partir de pleitos de empresas, pudiendo aumentar o reducir alícuotas o conceder alícuota cero;<sup>3</sup> 3) pero más importante era el hecho de que la tarifa aduanera era dominada por un fuerte control arbitrario de las

3. Sobre regímenes especiales de importación y otros aspectos de la política brasileña de importación, véase Moreira y Araújo (1984). Sobre el papel y atribuciones de la CPA en la administración de la tarifa aduanera, véase Baumann y Morais (1988).



importaciones a través de barreras no tarifarias, abarcando desde el control de la emisión de guías de importación, con aplicación del examen de similitud, hasta formas variadas de control a través de reglamentaciones sobre índices mínimos de nacionalización, acuerdos y márgenes de protección para la participación de empresas nacionales en el abastecimiento de bienes de capital a grandes proyectos nacionales o en licitaciones internacionales, cálculo de importaciones de órganos públicos y empresas estatales, control de importaciones de computadoras, y otras. Complementariamente, la promoción de exportaciones de productos manufacturados pasó a contar no sólo con el régimen de *drawback* y las tradicionales exenciones fiscales, implantados en los años sesenta, sino también con créditos fiscales, financiamientos subsidiados y programas especiales de exportación. Por lo tanto, la deficiencia anterior —poco énfasis en la promoción de exportaciones— fue superada. Entretanto, el sistema de protección se volvió altamente incongruente: no selectivo y fuertemente arbitrario, llevando a un cierre absoluto de las importaciones, pero con una profusión de regímenes especiales de importación y con incentivos/subsidios compensatorios a la exportación. La “lógica” parecía ser la de mantener alícuotas aduaneras extremadamente elevadas y controlar discrecionalmente las importaciones para poder simultáneamente administrar “incentivos” de fomento basados en la reducción o exención de alícuotas y autorizaciones para la importación.

Completando el conjunto de instrumentos y políticas auxiliares, el financiamiento contó en este período con créditos subsidiados del BNDES para inversiones industriales y de la CACEX/FINEX para exportaciones; empréstitos y financiamientos del exterior, como parte de la estrategia del *growth-cum-debt* subsecuente a la crisis del petróleo, y nuevas fuentes de financiamiento resultantes de la diversificación del sistema financiero iniciada en los años sesenta. En cuanto a las políticas de fomento, los incentivos a la inversión incluían desde incentivos fiscales (basados en exenciones o reducciones de alícuotas aduaneras y de otros impuestos, así como en la depreciación acelerada de equipamientos) para proyectos y programas sectoriales, regionales o específicos, hasta créditos fiscales para compradores de bienes de capital y para productos siderúrgicos.

El fomento al desarrollo tecnológico, que ya contaba con fondos especiales de financiamiento y planes indicativos de desarrollo científico y tecnológico, evolucionó en el sentido de constituir un sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico (SNDCT) y de reglamentar mecanismos de transferencia de tecnología y derechos de propiedad industrial. En el ámbito regional, además de las políticas implementadas por las superintendencias regionales, fueron implementados numerosos programas regionales (y sectoriales con impacto regional, como por ejemplo el de polos petroquímicos). El fomento y asistencia a pequeñas y medianas empresas, que ya contaba con una institución propia (CEBRAE, creado en 1972), pasa a beneficiarse de fondos especiales de financiamiento y de un programa específico de exportación (CIEX, creado en 1976).

Las políticas regulatorias y de competencia pasaron a ser más rigurosa-

mente aplicadas, particularmente las tres más importantes: licenciamiento de inversiones, control de precios y regulación del mercado de trabajo. El licenciamiento de inversiones pasó a ser administrado por varios otros órganos además del CDI, incluyendo los que generarían incentivos y políticas sectoriales o específicas y el propio CDE. El control de precios, que ya estaba siendo ejercido por el CIP desde 1968, fue implementado en los años setenta encuadrando las empresas (sobre todo las mayores y las de los sectores más concentrados de la industria) en diferentes regímenes de control. Y el mercado de trabajo fue fuertemente regulado con legislación que establecía reajustes anuales (solamente en 1979, los reajustes pasaron a semestrales) y represión de las actividades sindicales, incluso prohibición de centrales sindicales. Además de éstas, regían las regulaciones sobre inversión directa extranjera con base en la ley 4131/62, implementadas por el Banco Central; las de la ley 4137/62 sobre abuso de poder económico y anti-*trust*, implementada por el CADE, y las que trataban de derechos de propiedad industrial, con base en el código promulgado en 1971, y mecanismos de transferencia de tecnología, implementados por el INPI.

Por último, en los dos casos las inversiones en infraestructura y en el sistema educacional fueron objetivos específicos de los planes. Energía, transportes y educación constituyeron grupos específicos de objetivos del Plan de Metas. En el II PND, además de energía y transportes, inversiones estatales fueron dirigidas para la infraestructura de almacenamiento, comunicaciones y urbanización/saneamiento. En la educación, en paralelo con la constitución del SNDCT y la implementación de los PBDCTs, las inversiones se dirigieron a la expansión de la enseñanza superior y de pos-grado, actividades de investigación inclusive.

Por consiguiente, tanto el Plan de Metas como el II PND pueden ser considerados como experiencias de política industrial *lato sensu*, o sea, en las cuales el desarrollo industrial fue:

1. una decisión política, como parte de una estrategia más amplia de desarrollo económico en la cual la industria ocupaba el papel central. La coordinación política y de política económica fue hecha, en el primer caso, por un sistema de administración paralelo, al margen del poder político representativo, y en el segundo, por una concentración autoritaria de poder político y de política económica en las instituciones de planeamiento y coordinación bajo control del propio presidente de la República;
2. orientado por un plan indicativo, con directrices generales, objetivos y metas sectoriales o industriales específicas claramente establecidas;
3. implementado por una organización institucional que fue constituida desde los años treinta, consolidando capacitaciones específicas y división de atribuciones y poderes en varios niveles (planeamiento, coordinación, definición de políticas y directrices sectoriales, e implementación de instrumentos y políticas auxiliares de comercio exterior, financiamiento, fomento y regulación/competencia);
4. estimulado por un conjunto de instrumentos y políticas auxiliares que ofrecieron protección a la producción para el mercado interno e incentivos a

la exportación (estos últimos con menor énfasis en el Plan de Metas); financiaron la formación de capital en la industria (con subsidios implícitos en las tasas de interés o de corrección monetaria), así como la exportación, el desarrollo tecnológico y otras actividades relacionadas, fomentaron la inversión, el desarrollo tecnológico, el desarrollo regional y el segmento de las pequeñas y medianas empresas; y establecieron fuertes regulaciones sobre: inversiones en sectores o áreas considerados estratégicos, capital extranjero (inversión directa, remesa de utilidades, acceso a beneficios fiscales y financiamiento), propiedad industrial, transferencia de tecnología, abuso de poder económico, control de precios y de tarifas de bienes y servicios públicos, y mercado de trabajo, y

5. beneficiado por inversiones que generaron economías externas en infraestructura económica (energía, transportes, puertos, almacenaje, telecomunicaciones, urbanización, saneamiento básico) y en el sistema educacional, principalmente formación de recursos humanos de nivel superior y técnicos especializados.

Esas experiencias posibilitaron estructurar la industria de transformación, completando cadenas productivas, iniciar la constitución de un sistema nacional de desarrollo tecnológico, y dar los primeros pasos en dirección a la incorporación de industrias de tecnología avanzada. Resultaron en rápido crecimiento de la producción industrial y del PBI y en una tasa elevada de aumento de la productividad (cerca del 3,5 % anual en los años setenta). Pero consagraron una práctica de política industrial y una forma de organización institucional que, en los años ochenta, representaron obstáculos al cambio.

## 5. Conclusión

Aunque hayan tenido éxito desde el punto de vista del desarrollo industrial, la práctica de política industrial que fue consagrada por la experiencia histórica y la organización institucional que fue constituida acumularon problemas que dificultarían el cambio de rumbo necesario en los años ochenta. ¿Qué problemas eran éstos, y por qué era necesario cambiar?

Los problemas abarcaban: 1) proteccionismo excesivo, no selectivo, sin metas y plazos de *phasing out*, y sin cualquier contrapartida en términos de desempeño, como por ejemplo exportación, desarrollo tecnológico, etc.; 2) tardío e insuficiente énfasis en el fomento a la exportación; 3) casi un descuido en relación con la capacitación tecnológica para innovar, en complementación con el fomento a la capacitación para producir; 4) amplia concesión de subsidios (fiscales y financieros) a la formación de capital industrial y a la exportación de productos manufacturados; 5) fuerte intervención regulatoria, particularmente sobre inversiones, precios y salarios, implicando reservas de mercado informales en algunos sectores o industrias, eliminación de la competencia por precios y caída o estancamiento del salario real, que no se benefició de las ganancias de productividad; 6) no secuencialidad de los planes y políticas, a excepción de dos períodos en que el desarrollo industrial fue objeto de

planeamiento indicativo, establecimiento de metas sectoriales y coordinación de instrumentos y políticas auxiliares. El resultado fue un proceso de desarrollo concentrador de renta, con agravamiento de las desigualdades sociales, y diseminación de actividades rentistas favorecidas por la combinación de protección y subsidio.

Era necesario cambiar no sólo para corregir esos problemas, sino también porque había conciencia de que se había llegado al auge de un proceso histórico de desarrollo (que muchos describen erróneamente como simple sustitución de importaciones). Construida una base industrial amplia y diversificada, era necesario hacerla eficiente y competitiva. Era preciso también incorporar los sectores o industrias representativos de las nuevas tecnologías, particularmente de información y comunicación, y desarrollar capacidad de innovación, elemento crucial en la competencia.

Entretanto, fue difícil apartarse de ese "modelo" normativo y de organización institucional. La economía política de la política industrial en los años ochenta continuó actuando en el sentido de extraer renta del estado. Y a éste le interesaba mantener el *status quo* desde el punto de vista de la política de ajuste macroeconómico para combatir los efectos internos de la crisis internacional recurrente por la elevación de los precios del petróleo y de los intereses internacionales en 1979-1980. Las restricciones a las importaciones fueron intensificadas y los subsidios a las exportaciones fueron ampliados como parte de las medidas que tendían a aumentar los saldos de la balanza comercial. El agravamiento del proceso inflacionario y el desequilibrio del sector externo de la economía recolocaron en primer plano el ajuste macroeconómico y la estabilización de la economía, apartando de la agenda política y de política económica, por el resto de la década, las preocupaciones con el largo plazo. El Sistema Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico sufrió profundos cortes de gastos; el sistema educacional entró en franco deterioro, y las inversiones en infraestructura económica se redujeron drásticamente. Algunas tentativas de definir la política industrial, entre 1985 y 1988, fracasaron por falta de respaldo político o fueron apenas parcialmente implementadas (como la Nueva Política Industrial del gobierno de Sarney, en 1988). Sobrevivieron apenas algunas políticas y programas sectoriales, tales como la Política Nacional de Informática, mal implementada (incluso por falta de apoyo de los ministros del área económica) y fuertemente negada por intereses contrariados, y programas de inversiones en sectores exportadores, generalmente con financiamiento del BNDES.

Muchos autores han enfatizado últimamente la importancia de la historia y de las instituciones en los procesos económicos. La experiencia histórica de la política industrial en el Brasil comprueba esas afirmaciones, pero con un saldo negativo —lo que se dejó de hacer en el pasado explica buena parte de las dificultades en el presente—. Y tal vez refuerce la afirmación más obvia: que la política (*politics*) también tiene importancia.

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

*Brasil. Cuadro-resumen de la experiencia histórica de política industrial, 1930-1979*

Períodos Elementos de política industrial	Años 30	II Guerra/Años 40	Segundo gobierno Vargas
1. Planeamiento, estrategia, coordinación	CFCE (1934)	CFCE; CME/SPI (1942); CNPIC (1944); Plan Salte	Asesoría Económica Presidencia: CDI/PGI: CMBEU (1950); PRE/FRE/BNDE; CEPAL/BNDE
2. Directrices, objetivos, organización institucional		CEXIM/BB (1941); SUMOC (1945)	CDI (Subcomisiones): CEXIM; CACEX (1953)
3. <i>Targeting</i> de industrias o nuevas tecnologías	Siderurgia, celulosa/papel	Siderurgia, motores pesados, minería de hierro, álcalis	Siderurgia, química pesada, mecánica y eléctrica pesada, material ferroviario, automotriz, construcción naval.
4. Instrumentos y políticas auxiliares			
4.1. Políticas de comercio exterior:			
Cambios	Devaluación; centralización; control (Banco do Brasil)	Tasa de cambio fija (sobreevaluación); control administrativo (CEXIM)	Tasa fija sobreevaluada (hasta oct./53); tasas múltiples con licitación (instrucción 70/SUMOC); cálculo de cambio y prioridades para importación (SUMOC)
Tarifa aduanera	Revisación de alcuotas (1931-1934)	Alcuotas (específicas) erosionadas por la inflación	Alcuotas erosionadas por la inflación; Comisión de Revisión de Tarifa Aduanera
Barreras no tarifarias	Restricciones administrativas a las importaciones; Comisión de Similares	Restricciones cuantitativas (1947); régimen de licencia previa de las importaciones (1948)	Régimen de licencia previa de las importaciones (CEXIM), hasta oct./53

*Brasil. Cuadro-resumen de la experiencia histórica de política industrial, 1930-1979 (cont.)*

Períodos Elementos de política industrial	Años 30	II Guerra/Años 40	Segundo gobierno Vargas
Incentivos a la exportación/subsidios a la producción			Bono cambiario para exportación de productos manufacturados (1955)
4.2. Financiamiento	CREAI/Banco do Brasil (1937)	CREAI/BB	Banco do Brasil; BNDE (1952); SCF ("Financieras")
4.3. Fomento:			
Inversión Desarrollo Tecno- lógico Desarrollo regional Pequeñas/Mediana empresas	(no sistematizados)	(no sistematizados)	(no sistematizados) CNPq (1951); CAPES (1951)
4.4. Regulación/Compe- tencia Licenciamiento de inversiones Inversión directa extranjera		SUMOC	SUMOC; Legislación sobre reme- sa de utilidades; instrucción 113/SUMOC

Derechos de propiedad intelectual Legislación anti-trust Control de precios y tarifas	Tarifas de energía eléctrica (Código de aguas, 1934); intereses (Ley de la Usura, 1933)	Código de Propiedad Industrial (1945)  Tarifas de energía eléctrica; intereses	Código de Propiedad Industrial (1945)  Tarifas de energía eléctrica; intereses COFAP (1951)
Relaciones de trabajo	Ministerio de Trabajo 1931; legislación laboral y sindical; prohibición de huelgas (1937)	Implementación del salario mínimo (1940); CLT (1943)	Elevación del salario mínimo
5. Infraestructura (inversiones estatales)		Energía eléctrica, transporte	Energía (generación de energía eléctrica, producción y refinamiento de petróleo, carbón nacional); transportes (ferrovías y puertos)
6. Educación, capacitación	Ministerio de Educación y Salud (1931)	SENAI (1942)	

*Brasil. Cuadro-resumen de la experiencia histórica de política industrial, 1930-1979 (cont.)*

Períodos Elementos de política industrial	Gobierno: Kubitschek	Crisis y reorganización institucional (hasta 1967)
1. Planeamiento, estrategia, coordinación	Plan de Metas; Consejo de Desarrollo	Plan Trienal; PAEG; Consejo Monetario Nacional
2. Directrices, objetivos, organización institucional	Grupos ejecutivos; grupos de trabajo; CACEX; CPA (1957)	CDI (1964, incorporando grupos ejecutivos); CONCEX (1966)
3. <i>Targeting</i> de industrias o nuevas tecnologías	Siderurgia y metalurgia, química pesada, mecánica y eléctrica pesada, automotriz y autopiezas, construcción naval, papel y celulosa, cemento	
4. Instrumentos y políticas auxiliares:		
4.1. Políticas de comercio exterior:		
Cambios	Tasas múltiples-simplificadas (1957)	Instrucción 204/SUMOC (1961); unificación cambiaria (1967); recurrente sobrevaluación cambiaria.
Tarifa aduanera	Tarifa de 1957 ( <i>ad valorem</i> )	Reforma de 1967 (liberalización); CPA: alteración de alícuotas
Barreras no tarifarias	Ley de Similar Nacional (CPA; índices de nacionalización (grupos ejecutivos))	CACEX: examen de similitud (1967); cupos de importación; índices de nacionalización (grupos ejecutivos; CDI)
Incentivos a la exportación/subsidios a la producción	Bonos cambiarios para manufacturados; exportaciones de manufacturados por el mercado libre de cambio (1959)	<i>Drawback</i> (1964); exención IR (1965); exención IPI (1967)
4.2. Financiamiento	BNDE; BB; "Financieras", bancos regionales	Corrección monetaria; desarrollo financiero; diversificación de empréstitos BNDE; fondos especiales de financiamiento; empréstitos externos (instr. 289/SUMOC)



#### 4.3. Fomento

Inversión	Exención/reducción de impuestos (grupos ejecutivos); incentivos regionales	Exención o reducción II e IPI (CDI, CPA, órganos regionales; depreciación acelerada (CDI/SRF))
Desarrollo tecnológico	CNPq, CAPES	CNPq; CAPES; BNDE/FUNTEC (1964); FINEP (1965)
Desarrollo regional	SUDENE/BNB; incentivos regionales	SUDENE, SUDAM (incentivos regionales)
Pequeñas/medianas empresas		BNDE/FIPEME (1965)

#### 4.4. Regulación/competencia

Licenciamiento de inversiones	Grupos ejecutivos; SUMOC (capital extranjero)	CDI/Grupos ejecutivos
Inversión directa extranjera	Instrucción 113/SUMOC	Ley 4131 (1962); reglamentada en 1965.
Derechos de propiedad intelectual	Código de Propiedad Industrial (1945)	Código de Propiedad Industrial (1945)
Legislación anti-trust		CADE (Ley 4137/62)
Controles de precios y tarifas	Tarifas de energía eléctrica; intereses; COFAP	SUNAB (1962); CONEP (1965); actualización de tarifas de servicios públicos
Relaciones de trabajo	Elevación de salario mínimo	Salario mínimo congelado (1962); reajustes anuales por ley a partir de 1963; represión salarial (PAEG); represión a la acción sindical; FGTS (1966)

#### 5. Infraestructura (inversiones estatales)

Energía (generación de energía eléctrica, nuclear, carbón, producción/refinado de petróleo); transportes (ferrovías, rutas, puertos, marina mercante, transporte aéreo)	Reducción de inversiones (programas de estabilización)
---	--

#### 6. Educación, capacitación

Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1961)

*Brasil. Cuadro-resumen de la experiencia histórica de política industrial, 1930-1979 (cont.)*

Períodos Elementos de política industrial	Ciclo expansivo 1968-1973	II PND: nuevo ciclo de inversiones (1974-1979)
1. Planeamiento, estrategia, coordinación	Consejo Monetario Nacional; PED; I PND	II PND; CDE
2. Directrices, objetivos, organización institucional	CDI/GEP, instituciones sectoriales, regionales, de tecnología, específicas y de programas especiales <sup>4</sup>	CDI: mayor selectividad; instituciones sectoriales, regionales, tecnológicas, específicas y de programas especiales; <sup>5</sup> programas sectoriales/regionales <sup>6</sup>
3. <i>Targeting</i> de industrias o nuevas tecnologías	Siderurgia, metales no-ferrosos, petroquímica, construcción naval	Bienes de capital, insumos básicos, telecomunicaciones, aeronaves, armamentos, energía nuclear, informática
4. Instrumentos y políticas auxiliares: 4.1. Políticas de comercio exterior: Cambios	Devaluación (agosto/68); sistema de correcciones cambiarias periódicas ("minidevaluaciones")	Sistema de correcciones cambiarias periódicas ("minidevaluaciones")

4. Las instituciones más importantes se encuentran mencionadas abajo, en los ítem correspondientes a los instrumentos y políticas auxiliares.
5. *Idem* nota 4.
6. Los siguientes programas fueron instituidos en los años 70: 1) Sectoriales: Programa Siderúrgico Nacional, Programa Nacional de Desarrollo de la Industria de Metales No Ferrosos, Polos Petroquímicos, Programa Nacional de Fertilizantes y Correctivos de Suelo, Programa Nacional de Defensa Agrícola, Programa Nacional de Papel y Celulosa, Programa de Construcción Naval y Programa Habitacional; 2) Energía/Transportes - Programa Ferroviario, Programa Vial, Programa Nuclear y Programa Nacional de Alcohol; 3) Regionales: Programa de Integración Nacional, Programa de Redistribución de Tierras y Estímulo a la Agroindustria del Norte/Nordeste, Programa de Desarrollo de Áreas Integradas del Nordeste, Programas de Polos Agropecuarios y Agrominerales de la Amazonia, Programa Especial para el Valle del San Francisco, Programa de Desarrollo del Centro-Oeste, Programa de Desarrollo de los Cerrados y Programa de Desarrollo del Pantanal Mato-Grosense.

Tarifa aduanera	Aumento de alcúotas (fines/1968); CPA: alteración de alcúotas CACEX: guías de importación, examen de similitud, acuerdos de participación nacional; CPA: cupos de importación, precios de referencia, presupuesto de importaciones, órganos públicos y empresas estatales (CCNAI); margen del 15% para empresas nacionales en las licitaciones internacionales; índices de nacionalización (CDI, financiamientos oficiales, compras del gobierno)	Alcúotas elevadas; CPA; alteración de alcúotas CACEX: guías de importación, examen de similitud, acuerdos de participación nacional; CPA: cupos de importación, precios de referencia, presupuestos de importaciones, órganos públicos y empresas estatales (CCNAI); margen del 15% para empresas nacionales en las licitaciones internacionales; índices de nacionalización (CDI, financiamientos oficiales, compras del gobierno), CAPRE; control de importación de computadoras <i>Drawback</i> ; exención IR, exención IPI; exención ICM (1969); crédito fiscal IPI e ICM (1969-1970); BEFIEX (1972); CIEX (1976)
Incentivos de la exportación/subsidios a la producción	<i>Drawback</i> ; exención IR, exención IPI; exención ICM (1969); crédito fiscal IPI e ICM (1969-1970); BEFIEX (1972)	<i>Drawback</i> ; exención IR, exención IPI; exención ICM (1969); crédito fiscal IPI e ICM (1969-1970); BEFIEX (1972); CIEX (1976)
4.2. Financiamiento	Sistema BNDE; Banco do Brasil/CACEX/FINEX; Resolución 63/BACEN; bancos regionales/estatales	BNDES: financiamientos subsidiados; empréstitos y financiamientos del exterior; Banco do Brasil/CACEX/FINEX; bancos regionales/estatales
4.3. Fomento Inversión	Exención/reducción II e IPI para: proyectos industriales, programas sectoriales y regionales, generación de energía eléctrica, petróleo/gas; depreciación acelerada, exención IR para fusiones/incorporaciones; equiparación de las ventas internas de bienes de capital a la exportación; crédito del IPI al comprador de bienes de capital nacionales y para productos siderúrgicos	Exención/reducción II e IPI para: proyectos industriales, programas sectoriales y regionales, generación de energía eléctrica, petróleo/gas; depreciación acelerada, exención IR para fusiones/incorporaciones; equiparación de las ventas internas de bienes de capital a la exportación; crédito del IPI al comprador de bienes de capital nacionales y para productos siderúrgicos

*Brasil. Cuadro-resumen de la experiencia histórica de política industrial, 1930-1979 (cont.)*

Períodos Elementos de política industrial	Ciclo expansivo 1968-1973	II PND: nuevo ciclo de inversiones (1974-1979)
Desarrollo tecnológico	CNPq, CAPES BNDE/FUNTEC; FINEP; FNDCT (1969); INPI (1971); FUNAT/STI/MIC (1972); INMETRO; I PBDCT (1973-1974)	SNDCT (1975); II PBDCT (1975-1979); INPI/Acto Normativo N° 15 (1975)
Desarrollo regional	SUDENE, SUDAM, GERES, SUFRAMA	SUDENE, SUDAM, GERES, SUFRAMA, programas regionales
Pequeñas/medianas empresas	CEBRAE (1972)	CEBRAE; CIEX; PROGIRO (1977); PRONAEX (1979)
<b>4.4. Regulación/competencia</b>		
Licenciamiento de inversiones	CDI/GEP/GS; CONSIDER; CNP; CCPCL	CDI, CONSIDER, CNP, CCPCL, CAPRE (1972), CDE, SEI (1979)
Inversión directa extranjera	Ley 4131/62; Incentivos estatales/municipales	Ley 4131/62; incentivos estatales/municipales
Derechos de propiedad intelectual	Nuevo Código de Propiedad Industrial (1971)	Código de Propiedad Industrial, INPI
Legislación anti-trust	CADE	CADE
Controles de precios y tarifas	CIP (1968)	CIP
Relaciones de trabajo	Reajustes anuales salario mínimo; salario real estancado; represión sindical	Salario real estancado; reajustes semestrales (1979); represión sindical; prohibición de centrales sindicales; "nuevo sindicalismo" (1978-1979)
<b>5. Infraestructura (inversiones estatales)</b>	<b>Energía, transportes, urbanización/saneamiento básico</b>	<b>Energía, transportes, almacenaje, comunicaciones, urbanización/saneamiento</b>
<b>6. Educación, capacitación</b>	<b>Expansión de la enseñanza superior; programas de posgraduación (FINEP, CAPES, CNPq)</b>	<b>Expansión de la enseñanza superior; programas de posgraduación (FINEP, CAPES, CNPq)</b>

*Índice de siglas*

- BACEN Banco Central de Brasil  
BEFIEIX Comisión para la Concesión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación  
BNB Banco del Nordeste de Brasil  
BNDE(S) Banco Nacional de Desarrollo Económico (y Social)  
CACEX Cartera de Comercio Exterior (Banco do Brasil)  
CADE Consejo Administrativo de Defensa Económica  
CAPES Coordinadora de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior  
CAPRE Comisión de Coordinación de las Actividades de Procesamiento Electrónico  
CCPCL Comisión Coordinadora de la Política de Compra de Locomotoras  
CDE Consejo de Desarrollo Económico  
CDI Comisión (Consejo) de Desarrollo Industrial  
CEBRAE Centro Brasileño de Asistencia Gerencial a la Pequeña y Mediana Empresa  
CEPAL/BNDE Grupo Mixto de Estudios CEPAL (Comisión Económica para América Latina)/BNDE  
CEXIM/BB Cartera de Exportación e Importación, Banco do Brasil  
CFCE Consejo Federal de Comercio Exterior  
CIEIX Comisión de Incentivo a la Exportación  
CIP Consejo Interministerial de Precios  
CLT Consolidación de las Leyes de Trabajo  
CMBEU Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos  
CME/SPI Coordinación de la Movilización Económica, Sector de Producción Industrial  
CNP Consejo Nacional del Petróleo  
CNPIC Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial  
CNPq Consejo Nacional de Investigación (después Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico)  
COFAP Comisión Federal de Abastecimiento y Precios  
CONCEX Consejo Nacional de Comercio Exterior  
CONEP Comisión Nacional de Estímulo a la Estabilización de Precios  
CONSIDER Consejo de No-Ferrosos y Siderurgia  
CPA Consejo de Política Aduanera  
CREA/BB Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco do Brasil  
FGTS Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio  
FINEP Financiadora de Estudios y Proyectos  
FINEX Fondo de Financiamiento a la Exportación  
FIPEME Financiamiento a la Pequeña y Mediana Empresa  
FNDCT Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FINEP)  
FRE Fondo de Reparación Económica  
FUNAT/ST/MIC Fondo Nacional de Tecnología Industrial, administrado por la Secretaría de Tecnología Industrial, Ministerio de Industria y Comercio  
FUNTEC Fondo de Desarrollo Técnico y Científico (BNDE)  
GEP Grupo de Estudios de Proyectos (CDI)  
GERES Grupo Ejecutivo de Recuperación Económica del Estado de Espírito Santo  
GS Grupos Sectoriales (CDI)

ICM Impuesto sobre Circulación de Mercaderías, II-Impuesto de Importación  
INMETRO Instituto Nacional de Metrología  
INPI Instituto Nacional de Propiedad Industrial  
IPI Impuesto sobre Productos Industrializados  
IR Impuesto a la Renta  
PAEG Programa de Acción Económica del Gobierno  
PBDCT Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico  
PED Programa Estratégico de Desarrollo  
PGI Programa General de Industrialización (CDI,1952)  
PND Plan Nacional de Desarrollo  
PRE Programa de Reparación Económica  
PROGIRO Programa Especial de Apoyo a Empresas Brasileñas de Pequeño y Mediano Porte (BNDE)  
PRONAEX Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora (CEBRAE)  
SCF Sociedades de Créditos y Financiamientos  
SEI Secretaría Especial de Informática  
SNDCT Sistema Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico  
SRF Secretaría de Rendimiento Federal  
SUDAM Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia  
SUDENE Superintendencia de Desarrollo del Nordeste  
SUFRAMA Superintendencia para la Zona Franca de Manaus  
SUMOC Superintendencia de la Moneda y del Crédito  
SUNAB Superintendencia Nacional de Abastecimiento.

*Fuentes:* Bastos (1991); Bastos (1994); Benevides (1976); Draibe (1985); Farina (1990); Lafer (Org.,1975); Leopoldi (1984 y 1994); Malan *et al.* (1977); Mata (1980); Oliveira *et al.* (Org.,1994); Souza (1993); Suzigan (Ed.1978) y Suzigan *et al.* (1974).

## Bibliografía

- Adams, F. G. y Bollino, A., "Meaning of Industrial Policy", en Adams, F. G. y Klein, L. R., *Industrial Policies for Growth and Competitiveness* (Lexington, Mass., 1983), Lexington Books.
- Bastos, A. W., *Propiedade Industrial - Política - Jurisprudencia - Doutrina* (Río de Janeiro, 1991), Liber Juris.
- Bastos, E. M. C., *Ciencia, Tecnologia e Indústria no Brasil dos Anos Oitenta - O Colapso das Políticas Estruturantes* (Campinas, 1994), tesis de doctorado, Instituto de Economía/UNICAMP.
- Baumann, R. y Morais, J. M. de, "Alguns Aspectos de Política Tarifária nos Últimos Anos", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº 15, ene./feb. 1988, pp. 26-37.
- Benevides, María V. de Mesquita, *O governo Kubitschek - Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-61* (Río de Janeiro, 1976), Paz e Terra.

- Chang, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy* (Nueva York, 1994), St. Martin's Press.
- Corden, W. M., "Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies", en *The World Economy*, vol. 3, Nº 2, septiembre 1980, pp. 167-184.
- Draibe, S., *Rumos e Metamorfoses - Um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil, 1930-1960* (Río de Janeiro, 1985), Paz e Terra.
- Farina, Elizabeth M. M. Q., *Análise da Atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica sob a Ótica de Teoria da Organização Industrial* (San Pablo, 1980), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Instituto Liberal.
- Johnson, C. (ed.), *The Industrial Policy Debate* (San Francisco, California, 1984), ICS Press.
- Krugman, P., "The Current Case for Industrial Policy", en D. Salvatore (ed.), *Proteccionism and World Welfare*, 1993, Cambridge University Press, cap. 7.
- Lafer, Betty M., *Planejamento no Brasil* (San Pablo, 1975), Ed. Perspectiva.
- Leopoldi, Maria A. P., *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil - The Associations of Industrialists, Economic Policy-Making and the State with Special Reference to the Period 1930-1961* (Oxford, 1984), St. Anthony's College, D. Phil. dissertation.
- Leopoldi, Maria A. P., "O Difícil Caminho do Meio: Estado, Burguesia Industrial e Industrialização no Segundo Governo Vargas (1951-1954)". Trabajo presentado en el I Congreso Brasileño de Historia Económica y 2ª Conferencia Internacional de Empresas (San Pablo, 1993) (versión final: 1994).
- Malan, P. S.; Bonelli, R.; Abreu, M. P., y Pereira, J. E. C., *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-52)* (Río de Janeiro, 1977), IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa Nº 36.
- Mata, Milton da, "Controles de Preços na Economia Brasileira: Aspectos Institucionais e Resultados". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10(3), diciembre de 1980, pp. 911-954.
- Moreira, Heloiza C. y Araujo, A. B., *Política Brasileira de Importações: Uma Descrição* (Río de Janeiro, 1984), IPEA /INPES, Serie de Estudios de Política Industrial y de Comercio Exterior, Nº 1.
- Oliveira, C. A.; Mattoso, J. E. L.; Siqueira Neto, J. F.; Pochmann, M. y Oliveira, M. A. de (Orgs.), *O Mundo do Trabalho - Crise e Mudança no Final do Século* (San Pablo, 1994), Ed. Página Aberta.
- Souza, Maria Carolina A. F. de, *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial* (Campinas, 1993), IE/UNICAMP, tesis de doctorado.
- Suzigan, W. (Org.), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento* (Río de Janeiro, 1978), IPEA/INPES, Serie Monográfica, Nº 28.
- Suzigan, W.; Bonelli, R.; Horta, M. H. T. T.; y Lodder, C. A., *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente* (Río de Janeiro, 1974), IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, Nº 26.
- Versiani, F. R., *A Década de 20 na Industrialização Brasileira*, (Río de Janeiro, 1987), IPEA/INPES, Série PNPE, Nº 14.

## RESUMEN

*Este artículo resume la experiencia de la política industrial en el Brasil hasta fines de la década de 1970 ubicándola en perspectiva histórica. El enfoque adoptado es el de política industrial lato sensu, que se contraponen al enfoque más restricto de targeting de sectores o industrias específicas. Con auxilio de un cuadro-resumen, examina inicialmente cómo evolucionó cada uno de los componentes de esa política y cómo fue constituida la organización institucional correspondiente. Destaca luego dos experiencias que se aproximaron a una política industrial en sentido amplio: El Plan de Metas (1956-1961) y el II PND (1974-1979). El argumento central de este trabajo es que la práctica de política industrial establecida y la organización institucional constituida, aunque hayan sido eficaces en la estructuración de la industria, generaron problemas que dificultaron el cambio de rumbo necesario en los años ochenta.*

## ABSTRACT

*This article summarizes the experience of industrial policy in Brazil up to the end of the 1970's, setting it in a historical perspective. The approach is that of industrial policy lato sensu, compared with the more restrictive approach of targeting specific sectors or industries. With the aid of a summary chart, it starts by examining the development of each of the components of this policy and how the corresponding institutional organization was set up. It then refers to two experiences approaching an industrial policy in the broad sense: The Targets Plan (1956-1961) and the II PND (1974-1979). The central argument of this paper is that although the established practice of industrial policy and the institutional organization have been effective in structuring industry, they have generated problems that hindered the change of direction required in the eighties.*