POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE UNA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACION: EL NORDESTE BRASILEÑO

WOLFGANG KÖNIG *

EL NORDESTE BRASILEÑO, como casi ninguna otra zona nacional, es desde hace varios años el objeto de animados intereses de tipo político regional. Los mismos gobiernos brasileños, algunos de los cuales tenían marcadas diferencias en sus concepciones normativo-políticas, se dedicaron al fomento masivo de esta región lo cual condujo a una industrialización forzada para tratar de vencer al subdesarrollo. En este artículo deben de señalarse las posibilidades y las limitaciones que tiene una estrategia como ésta, en base a las experiencias hechas en las últimas dos décadas. Al mismo tiempo se trata de probar, especialmente, en qué medida pueden las subvenciones masivas de la actividad comercial del sector privado abrir nuevos espacios de desarrollo político.

Las fuentes de información son en parte los resultados de las entrevistas realizadas, a principios de 1978, a administradores y empleados.¹

I

El Nordeste brasileño abarca el 19% del área total del país y corresponde aproximadamente al tamaño de Italia, España y Portugal juntos. De cuatro zonas climáticas, es la húmeda franja costera, que promedia 100 km de ancho y que va del estado de Río Grande hasta el estado de Bahía, la región más fértil. En esta franja, que representa nada más el 7% del territorio de la región, se encuentran los principales centros económicos y políticos de la misma, así como el 23% de su población y todas las capitales de los nueve estados federales. Actualmente se calcula a la población del Nordeste brasileño en 34 millones de habitantes, lo que representa el 30% de la población total de Bra-

* Traducción del alemán por Carlos Setzer.

¹ Las entrevistas se realizaron en 22 empresas brasileñas y filiales de compañías extranjeras establecidas en su mayoría en los centros conglomerados de Recife, Fortaleza y Salvador. También fueron entrevistados 199 empleados, de los cuales 162 son trabajadores calificados.

sil. El ingreso per cápita, declarado, de la región fue en 1976 de US\$368.00.

El relativo subdesarrollo del Nordeste brasileño se caracteriza sobre todo, desde hace décadas, por un marcado problema ocupacional y un bajo nivel de la infraestructura social; sequías que aparecen periódicamente y que intensifican primordialmente los movimientos migratorios intrarregionales, han agudizado esta problemática.

Con la creación en 1959 del organismo estatal para el desarrollo regional SUDENE se aspiraba a una creciente autonomía económica y a un proceso de desarrollo autosuficiente en el Nordeste; objetivos que se trataron de realizar a través del fomento de la iniciativa privada en la industria de la transformación. De 1960 hasta fines de 1976 el SUDENE autorizó 2255 proyectos de industria, a la vez que facilitaba 33 millones de cruzeiros, a precios de lo. de septiembre de 1976, los cuales complementaron la trascendental ayuda financiera de los bancos estatales y las múltiples facilidades para importación.

A pesar de que con ello se logró la constitución de una importante reserva de capital, el progreso de la industrialización no produjo aportaciones esenciales para la solución de la problemática del Nordeste; la consecución de los objetivos planteados con la creación del SUDENE está todavía por realizarse. Vale la pena mencionar, que el permiso otorgado por el SUDENE a empresas industriales, sin considerar la desnacionalización de los campos de actividad en las ramas tradicionales de la industria, llevó a la creación de sólo 280,000 plazas de trabajo, lo cual debe de ser alarmantemente relativo si se compara con los once millones de población asalariada en el año de 1973. El desempleo y el nivel de la infraestructura social, problemas principales del Nordeste afectan hoy en día sobre todo a la población marginada de las grandes ciudades que han crecido bruscamente. Las diferencias y disminución del salario, a comparación con el Suroeste, se han acrecentado como problema de distribución en el Nordeste.

Además parece ser que no estamos todavía armados para hacerle frente a las siguientes sequías, después de años de haber establecido en gran medida las políticas de desarrollo.

II

Los resultados de las entrevistas en el Nordeste brasileño muestran la precaria situación social de los empleados dependientes y de los desempleados; así como se pueden reconocer las debilidades de la estrategia oficial de industrialización, en base a las políticas empresariales de las compañías entrevistadas.

Casi el 60% de los empleados entrevistados tuvo que emplear un tiempo considerable en la búsqueda de trabajo (3 meses y medio en

promedio). En el caso de trabajadores calificados fue casi el 80% el que tuvo que gastar cuatro meses y medio en esta búsqueda. Lo que muestra la situación del mercado de trabajo es además el hecho de que el 75% de los entrevistados consiguieran su actual puesto de trabajo sólo con la ayuda de amigos y parientes. Esto permite concluir que el mercado de trabajo no es muy transparente, además de existir una excesiva oferta de fuerza de trabajo.

La dimensión y duración del desempleo anterior de los entrevistados permiten mostrar el problema ocupacional del Nordeste del Brasil en otra perspectiva. Casi el 40% de todos los entrevistados tuvo en promedio un período de 32 meses de inactividad antes de la relación de trabajo actual. Un número relativamente alto de entrevistados se encontró en la misma situación antes de la última y penúltima relación de trabajo. Por cierto es sorprendente que la inútil búsqueda de trabajo y los nulos esfuerzos por obtener una plaza estén equilibrados, cada cual con 43%. Por lo tanto aproximadamente el 25% de los entrevistados no se habían esforzado por conseguir trabajo antes del actual. Las causas que originan un cambio de empleo son de interés, ya que éste está ligado al desempleo con una duración relativamente alta. Si se suman el despido, la reducción de la producción y el cierre de la empresa, causas relacionadas con la estabilidad de la actividad económica del Nordeste, resulta el 30% de todas las causas declaradas por los entrevistados. Otra causa igual de importante la constituye el monto del salario.

Ingreso y migración son palabras clave, empleadas principalmente al hablar de la precaria situación social de los trabajadores dependientes en el Nordeste brasileño. El ingreso de los entrevistados constituye en promedio el 40% del ingreso familiar; incluyendo al 35% de los entrevistados que son la única fuente de ingresos de sus familias. Más del 50% de los trabajadores entrevistados son migrantes que ya tienen, en promedio, diez y medio años de residir en el lugar actual. Su migración ocurrió, en promedio, a la edad de 18 años y representó en 60% de los casos una búsqueda de trabajo, por medio de la cual se cambió de domicilio en promedio unos 220 km. La extraordinariamente amplia dimensión de los movimientos migratorios en el Nordeste se deduce de la migración declarada por los entrevistados. A pesar de que menos del 40% de los entrevistados conocían a amigos o parientes, que por buscar trabajo son también migrantes, recogieron sobre cada relator, en promedio, seis emigrantes, de los cuales sólo la mitad encontró trabajo. Dadas estas circunstancias, se podría concluir, con toda reserva, que la creación de una plaza de trabajo en los conglomerados industriales del Nordeste puede provocar la inmigración de más de un demandante de empleo.

Finalmente, en cuanto a los administradores entrevistados, se cla-

sificó a las empresas en base a distintas características para aumentar el grado de diferenciación de los resultados.

a) Por el grado de participación, en empresas de propiedad 100% extranjera, sociedades "joint ventures" y de patrimonio 100% nacional.

b) En base al "carácter" de la compañía, en pertenecientes a empresas multinacionales, otras empresas de inversión extranjera directa, empresas germano-brasileñas y empresas nacionales.

c) Por la intensidad de los factores, en productoras de capital o de trabajo.

d) Tomando en cuenta la finalidad de la producción, en producción principalmente para el último consumidor o preparación de bienes intermedios.

e) Por la base de insumos, en aquellas que utilizan primordialmente materias primas u otra clase de materiales.

En 8 de 22 casos se realizó el contrato en el Nordeste, por medio de la entrada a empresas ya constituidas, en las cuales la acaparamiento supera a la adquisición de participación. Esta situación permite concluir por un lado que la conquista y crecimiento de la participación en el mercado, son factores importantes en las decisiones de inversión. Por otro lado, muestra, como se comprobó con informaciones adicionales, que después de determinado tiempo, un gran número de empresas no puede sobrevivir por medio de sus propios recursos.

Las concesiones fiscales son por mucho, la causa principal para elegir al Nordeste como lugar para establecerse. Pero su importancia varía de acuerdo a cada uno de los grupos de empresas. El papel que desempeñan en la creación de empresas por medio de empresarios nacionales es relativamente grande; al igual que en el marco de compromiso de inversionistas extranjeros menores, mientras que son poco decisivas en la creación de filiales de compañías multinacionales y no tienen ninguna relevancia en el caso de empresas germano-brasileñas. Siguen como causas fundamentales para elegir el lugar para establecerse dos motivos; la disponibilidad de materia prima y el potencial del mercado. Estas causas son, separándolas de las demás, fuertemente decisivas para los empresarios, sobre todo en el caso del establecimiento de compañías multinacionales.

La gran influencia que tienen las reducciones fiscales está todavía por calificarse. Se muestra que casi todas las empresas, con excepción de las germano-brasileñas, toman mucho en cuenta esta clase de concesiones. La respuesta a la pregunta de si también se hubiera logrado un incremento en la producción sin estos incentivos, no es tan clara. Las empresas germano-brasileñas y aquellas pertenecientes a compañías multinacionales son, principalmente, las que hubieran podido renunciar, en caso necesario, a las concesiones fiscales; mientras que las sociedades "joint-venture", parece ser que no pueden prescindir de ellas. Bajo estas

circunstancias aparece la hipótesis de que las empresas más sanas, son aquellas que pueden prescindir de los alicientes fiscales. Las sociedades "joint-ventures" no cumplen con este criterio y sólo muy pocas empresas nacionales son capaces de llevarlo a cabo. Pero es típico que los insumos regionales se compongan de materias primas exclusivamente y son casi siempre empresas nacionales las que los surten. Por el grado de participación, ocupan el primer lugar otras empresas de inversión extranjera directa y las de trabajo intensivo; pero también las empresas pertenecientes a multinacionales toman más del 20% de sus insumos de la región.

En el caso de existir combinación intragrupal, ésta se da en el marco de relaciones de abastecimiento con el Sur de Brasil. Pero su parte correspondiente de los insumos totales se mantiene abajo del 20% y muestra un cuadro equilibrado en relación a su composición de materias primas y otros materiales. En todas las categorías de empresas se da una dependencia parcial hacia proveedores del Sur externos a las empresas. Esta dependencia, como era de esperarse, es mayor en las empresas cuya producción no se basa en materias primas. Las importaciones representan, como regla general, la menor parte de los insumos totales. También hay que notar que las empresas entrevistadas no importan de países en desarrollo y que las importaciones intra-empresariales casi no existen.

La causa de lo anterior es que las empresas filiales extranjeras tienen por lo general una casa matriz en el Sur del país. Las importaciones externas a las compañías tampoco son de importancia en el caso de empresas de capital 100% extranjero, aunque sí lo son para las sociedades "joint-ventures" y sobre todo en las empresas donde el factor capital es el intenso. Es interesante que la parte principal de las importaciones esté constituida por materias primas.

En lo que respecta a relaciones de venta, la producción para el consumo final, por lo general desempeña un papel secundario, exceptuando aquellas empresas cuya producción no se basa en materias primas. El Nordeste es un campo de ventas importante para las empresas pertenecientes en un 100% a extranjeros, para las germano-brasileñas y para todas aquellas que no utilizan materias primas. En otras categorías predomina en parte fuertemente el Sur en las relaciones de venta. Este es el caso de las empresas totalmente nacionales y de las sociedades "joint-ventures". Los vínculos internos a los consorcios son entonces más débiles, generalmente, que los externos; a no ser que se produzca para el último consumidor. En lo que se refiere a las exportaciones, en ninguna de las empresas entrevistadas se registraron exportaciones internas. La exportación representa, en conjunto, nada más una pequeña porción de la distribución total. En las empresas germano-brasileñas y las pertenecientes a compañías multinacionales, la expor-

tación es nula y muy reducida respectivamente. Las exportaciones sólo se realizan hacia países industrializados. El sombrío cuadro general de las exportaciones se aclara un poco por la actividad exportadora de las sociedades "joint-ventures", las cuales producen a base de materias primas, como también en base a factores intensos de capital y trabajo, pero ciertamente no para el consumo final.

Ninguna de las categorías sale adelante sin emplear a extranjeros, ya sea como administradores o técnicos. Evidentemente predominan en cada categoría, cada vez más sus colegas nacionales, con la excepción de técnicos en las sociedades "joint-ventures" y en las empresas pertenecientes a compañías multinacionales, sobre todo cuando se trata de producción para el consumo final. La participación de capataces en las empresas totalmente nacionales es grande, comparada con el número total de empleados, lo que permite concluir las posibilidades de mejoramiento en la organización del trabajo en estas empresas. La población de trabajadores calificados muestra con un 27% una tasa de fluctuación extraordinariamente alta. Es de importancia sobre todo para los inversionistas extranjeros y casi no se toma en cuenta para la producción en base a un intenso capital. Las tasas de fluctuación deben de considerarse muchas veces independientemente del importe del salario. Las empresas entrevistadas pagan, por cierto, generalmente 30% más que el salario mínimo establecido por la ley; pero al final de cuentas, según lo informado por muchos administradores, no se puede contar con la fuerza de trabajo necesaria en la mayoría de los centros de trabajo. El salario efectivo es en forma absoluta todavía muy bajo y define al Nordeste como una marcada zona de salario barato a nivel mundial, a pesar de que al salario se le suman los costos indirectos incluyendo contribuciones sociales en un 80%.

Una parte de la problemática empresarial en el Nordeste brasileño se reconoce por el grado en la capacidad de descarga, de descongestionamiento. Según este criterio, las empresas totalmente nacionales se enfrentan a un mayor problema que las compañías extranjeras. Visitas a las primeras probaron efectivamente, que en una serie de empresas, después de varios años de actividad, las reducciones a la producción son más bien la regla y no la excepción. Esta situación puede ser, seguramente, atribuida a muchas causas. Entre ellas están las extremadamente liberales ventajas fiscales que también motivan a un conjunto de personas carentes de conocimientos técnicos y talento empresarial. Los casos problema coinciden generalmente con aquellas empresas nacionales que se quejan del insuficiente o tardío reparto de recursos por parte del SUDENE.

III

El objetivo inmediato de esta nota no fue el de dudar de la estrategia oficial de industrialización, ni de comprobarla en base a las alternativas de desarrollo del Nordeste. Las siguientes observaciones finales presentan por lo pronto una apreciación del ejemplo y desarrollo de la industrialización, en la cual se evaluarán las principales ejecuciones macroeconómicas y los resultados económicos particulares de las entrevistas. Posteriormente se extenderán recomendaciones para una industrialización ulterior de la región.

Un asentamiento industrial masivo, como el que se lleva a cabo en la región, puede tener éxito solamente, si las unidades establecidas se entrelazan orgánicamente con el resto de la economía a través de los llamados "vínculos hacia atrás y hacia adelante"; y si la motivación empresarial individual no contradice al establecimiento común de objetivos. Una porción relativamente grande de empresas, establecidas en tiempos del SUDENE, no cumple evidentemente con estas condiciones fundamentales. Más bien se realizó frecuentemente, nada más en base a aspectos fiscales, un desalmacenaje de producciones del Suroeste, que presentan una alta relación trabajo-capital y que movilizan en menor grado los recursos improductivos regionales, sobre todo el factor trabajo. Estas empresas, provistas de poco capital propio, obtienen la mayor parte de sus insumos de fuera de la zona del Nordeste, donde realizan también la mayor parte de sus ventas. En estos casos no se observaron por lo tanto las ventajas comparativas potenciales de la región. Además de lo anterior, es de suponerse que la concentración de asentamientos industriales cerca de las grandes ciudades, ha agudizado los movimientos migratorios intrarregionales.

La implantación desorganizada de un sector industrial sumamente moderno, documentado muchas veces por la expresión de gigantismo, contradice a las prioridades y posibilidades regionales. Se da a entender la conclusión final, de que existen límites de desarrollo político al instrumento dominante de la política de industrialización que es el considerable abaratamiento del factor capital. Las autoridades estatales rebasaron por mucho estos límites, lo que significa, desde el punto de vista del beneficio social y del análisis de costos, una implantación errónea de recursos financieros escasos. Se hubiera podido evitar la contradicción entre el establecimiento común de objetivos y la motivación empresarial individual, por medio de un análisis adecuado del comportamiento de las empresas a desarrollar.

Las fallas en el ejemplo y desarrollo de la industrialización del Nordeste sugieren una serie de correcciones a la política de fomento empleada hasta ahora. Un mayor apoyo hacia las empresas regionales

medianas y pequeñas, que han crecido orgánicamente y que difícilmente han disfrutado hasta ahora de alicientes financieros, conduciría por principio a reforzar unidades que aparecen relativamente estables en su estructura y que se pueden adaptar en forma flexible a las medidas de la política de desarrollo con la capacidad de integrarse a procesos dinámicos, tomando en cuenta su bajo grado de monopolio. De estas empresas fundamentalmente, se esperaría una contribución importante para lo que sería la auténtica industrialización de la región. El terreno de las empresas pequeñas y medianas promete, especialmente, la implementación de sistemas de producción enfocados más intensamente hacia el factor trabajo, con sus correspondientes efectos ocupacionales y una expansión del ámbito de trabajo del individuo; de manera que puedan surgir efectos de aprendizaje, que repercutan positivamente como efectos externos en el caso de que la fuerza de trabajo cambie de empresa. Los métodos de producción enfocados en forma intensa hacia el factor trabajo conducen también, en ramas determinadas, a un aprovechamiento más intenso de las materias primas regionales. A todo esto se agrega que la producción a través del factor trabajo aprovecha al máximo las ventajas comparativas que tiene en costos, además de tomar en cuenta un objetivo descuidado hasta el momento: el abastecimiento del mercado de la población del Nordeste. Por último, en muchas ramas donde la producción se enfoca en forma intensa hacia el factor trabajo, se puede contar, con que los empleados sean instalados de acuerdo a su nivel de instrucción y que a la vez se acreciente su, hasta ahora, insuficiente movilidad a través de efectos educacionales.

La apremiante pregunta acerca de la intensidad de los factores se ve por lo tanto estrechamente vinculada con el tamaño de la empresa. Las compañías grandes prefieren métodos en los cuales el factor capital es el intenso. El prestigio y la adquisición de la más moderna tecnología de los países industrializados juegan para ello un papel importante, al igual que el desconocimiento de alternativas y la preferencia de clases altas de ingresos para los bienes equivalentes a los de importación. De ahí que ni se perciba una posible y eficiente sustitución de trabajo por capital, que es posible en un amplio campo de actividad en la industria de la transformación. Las empresas medianas y en parte las pequeñas ofrecen el punto de partida para que estas posibilidades sean percibidas con más fuerza. Pero muchas veces les falta la información sobre alternativas tecnológicas. Desde este aspecto se debe de tratar de que el apoyo a este tipo de empresas esté relacionado con asistencia técnica y una adecuada transferencia tecnológica.

El supuesto base para un proceso de desarrollo regional autosuficiente se mejoraría en la medida en que aumenta el poder de adquisición de la región. Lo anterior presupone la integración de mayores centros de población en el proceso económico regional. Con esto llega-

mos de nuevo a la premisa fundamental de contar con sistemas de producción con un intenso factor de trabajo, y especialmente también a la pregunta sobre la adecuada comercialización de productos agrícolas.

Sólo con el transcurso del tiempo se puede esperar que, con un creciente poder adquisitivo, se desarrollen mayores conocimientos y pretensiones de los productos, que repercutan en cambios en la estructura de la demanda, en beneficio de los bienes de consumo duraderos. El terreno de los bienes de consumo no duraderos debería de tener, por lo pronto, prioridad. Considerando también el objetivo de reducir el desequilibrio intrarregional, se ofrece sobre todo la posibilidad de crear industrias de transformación de productos agrícolas. Existen hasta ahora numerosos proyectos elaborados sobre este asunto, los cuales no han sido observados por muchos inversionistas, que toman en cuenta las ventajas fiscales del SUDENE, a favor de ramas especializadas de la industria.

Mientras la política de industrialización no suponga una relación competitiva entre los sectores agrícola e industrial; las exigencias de una producción cercana al consumo y de mejoras en la distribución por medio de una expansión del comercio interno no podrán ser vistas como una discriminación del potencial de exportación. A pesar de que el Nordeste no ha alcanzado el grado de industrialización necesario para una estrategia de fomento a las exportaciones ampliamente trazada, es posible y razonable en ciertos sectores, una orientación hacia las exportaciones, sobre todo cuando se pueden tomar en cuenta las ventajas comparativas en costos de la región. Es cierto que los sectores de exportación requieren frecuentemente un grado mayor de capitalización en la transformación de materias primas; pero una serie de ramas de la industria, como por ejemplo la textil y la industria del cuero, al igual que la industria de transformación de materias primas agrícolas, pueden combinar por completo métodos con un intenso factor trabajo con una fuerte actividad exportadora.

Desde el punto de vista de los costos y las utilidades debería de tomarse en cuenta todavía otro criterio más, que se deriva sobre todo de las entrevistas a los empleados, para darle una nueva orientación a la política de fomento. Se refiere a los movimientos migratorios de los trabajadores, que fueron registrados en forma extraordinariamente frecuente. No cabe duda, que la concentración de la actividad industrial en grandes centros es el factor de atracción principal para la migración. Tomando en cuenta estas circunstancias se deben de hacer esfuerzos para establecer a las empresas industriales en lugares de producción que no se encuentren directamente en las áreas de Recife, Salvador o Fortaleza. Ya se lograría algo considerable, si el establecimiento y la expansión de la actividad industrial se realizaran en un campo de acción de 130 a 250 km de éstos y otros lugares céntricos,

como haría suponer la distancia establecida en las migraciones. Solamente deben de permitirse excepciones, en el caso de que las empresas que estén por establecerse sirvan para abastecer directamente a grandes centros de población en el Nordeste con productos terminados o si producen para la exportación.