

---

## Los desafíos pendientes en la Argentina y el Brasil

---

Mercedes Muro De Nadal y Myriam Felperín

### Introducción

Una vez finalizado el largo ciclo de crecimiento del sector agroindustrial en América Latina, que se había iniciado en la década de los años 1990 y que incluyó el desarrollo de nuevas tecnologías, mejoras en los procesos productivos y su organización; incrementos de la productividad nunca antes alcanzados y cambios en el destino de aplicación y aprovechamiento de los *commodities* -culminando a comienzos del siglo XXI con un alza de los precios impulsados por la expansión de China, India y otros países asiáticos-; corresponde analizar las características de los temas que han quedado pendientes y las expectativas no cumplidas totalmente tanto en Argentina como en Brasil.

Para algunos países de América Latina este crecimiento de la producción agraria significó simultáneamente una pérdida de competitividad en el largo camino emprendido a partir de la segunda posguerra con la especialización en siderurgia, metalmecánica y manufacturas como automóviles, textiles y calzado. Paulatinamente países asiáticos, que fueron adquiriendo mayor competitividad, ganaron estos espacios y los fueron reemplazando en el concierto mundial.

El regreso a la explotación de sus recursos naturales con mano de obra de baja calificación fue una constante impulsado por la apertura de sus economías, los avances tecnológicos, el ingreso de capitales externos, el incremento de sus exportaciones -en volumen y precios- y la ampliación de sus mercados de destino. La gran masa de ingresos fiscales por esta vía permitió en los últimos años paliar la pobreza extrema de la sociedad mediante el camino de subsidios directos e indirectos, pero dejando pendiente el objetivo de un desarrollo sustentable a largo plazo.

Parte de las dudas plateadas aquí pasan por confirmar o no si tanto en la Argentina como en el Brasil podemos considerar que tal como sostiene Katz (2015), los gobiernos “sólo buscaron mantener la macro cerca del equilibrio financiero de corto plazo, poniendo al Estado en un rol subsidiario como generador de una estrategia de crecimiento de largo

plazo" (...) y "no se ha logrado sostener el proceso expansivo y sembrar las semillas de una sólida transformación de la estructura productiva en el tiempo". Afirma el autor que, aunque los países de la región crecieron, no lograron mejoras sustantivas en materia de inclusión y equidad social. Con diferencias entre países: Brasil y Chile lograron reducir el índice de Gini, mientras que la Argentina, perdió terreno a partir de los inicios del siglo XXI.

En el caso del Brasil, el notable crecimiento agropecuario está generando numerosos debates en torno a sus implicancias por una importante deuda social aún pendiente y por las consecuencias ambientales que trae aparejadas, con visiones positivas y negativas respecto a sus efectos a largo plazo para el país. Entre estas últimas, muchos autores observan el perjuicio de la primarización de la matriz exportadora en detrimento de la industrialización manufacturera.

Los grandes cambios experimentados en las actividades agropecuarias en los últimos años han sido descriptas con mucho detalle por infinidad de autores, entre los que se destacan Anlló, Bisang y Salvatierra (2010) y Anlló, Bisang y Campi (2013). En sus análisis se resalta que las transformaciones son de tal magnitud que, en la actualidad, el límite entre lo que se define como actividad primaria, industrial o de servicios se torna cada vez más difuso.

Entendemos por procesos innovadores en el sector agrario a las modificaciones y ajustes efectuados en la tecnología para su adecuación al contexto agrícola y atmosférico específico para hacerla funcional a un medio distinto al de su origen, adecuarla a las condiciones específicas y únicas de cada región, transitando por encima de dificultades a allanar, cuellos de botella a superar, amoldándose a la organización general de la agricultura. En definitiva, adecuando funcionalmente tecnologías nuevas a las condiciones reales de producción. La explotación de un recurso natural con los nuevos procesos demandó equipos, insumos intermedios e ingeniería de procesos adecuados a cada localización. Esto significó muchas veces un aprendizaje "a prueba y error", adaptando el nuevo régimen de producción a la infraestructura de transporte existente y a las relaciones sociales de cada localidad. Se trata de un sistema basado ahora en "la ciencia", lo que implica un mayor conocimiento del comportamiento biológico y genético de los recursos naturales y cómo responden a los diferentes paquetes tecnológicos y programas de manejo.

Sin embargo, pese a las dificultades iniciales y más allá de los problemas ecológicos y de tipo social que introdujo este nuevo paradigma productivo, basado en la tecnología y la innovación como factores rele-

vantes, ha demostrado que tenía suficientes ventajas como para adoptarlo; entre ellas una gran capacidad para mejorar la conservación del suelo, controlar y sortear factores limitantes (variaciones climáticas) y, sobre todo, la facultad de incrementar de forma exponencial la productividad y generar rentas extraordinarias, lo que permite vislumbrar desarrollos futuros en una magnitud no imaginada previamente.

## **La pobreza: consecuencia de la mayor demanda mundial de alimentos**

Entre 2008 y 2009 se produjo en alza mundial del precio de los productos agropecuarios y, consecuentemente, del precio de los alimentos; que se explica por el mayor consumo de países emergentes, la posibilidad de generar biocombustibles con productos agrícolas y la suba del precio del petróleo. Se extendió entonces la preocupación de los gobiernos por la seguridad alimentaria, la pobreza y la distribución del ingreso.

Los gobiernos adoptaron diferentes medidas tendientes a que se viera mínimamente afectada la población local, ya fuera vía restricción o prohibición de las exportaciones e impuestos a las mismas, controles de precios y subsidios al consumo. Medidas de acción directa fueron los repartos de alimentos y subsidios, llamadas intervenciones sociales compensatorias, como fue el caso del programa Bolsa Familia del Brasil, la Asignación Universal por Hijo de la Argentina y los programas de nutrición en las escuelas en casi todos los países latinoamericanos. Sin embargo, todos estos proyectos han demostrado ser apropiados pero no suficientes para evitar el riesgo de transmisión de la pobreza a la siguiente generación, y demuestran una crisis del sistema (Bianchi, Piñero y Urquiza, 2009).

Políticas compensatorias de tipo social como las mencionadas, sólo apuntan a una parte del problema, pero no a su lado productivo. Además, dichas medidas son muy difíciles de mantener en el tiempo por las eventualidades que se presentan. Los esfuerzos de tipo social deberían haber sido acompañados de políticas que apoyaran la competitividad agrícola: tratar de aumentar la producción de alimentos con programas estructurales de apoyo a los avances tecnológicos, infraestructura productiva, mejoras en el manejo de los recursos naturales, créditos, subsidios a los insumos, aportes directos, baja de costos vía reducción de impuestos o de cualquier otro modo. Esto no fue hecho de manera intensiva por el Brasil y en absoluto en la Argentina. Este último país transitó el período de pre-

cios altos agropecuarios con serias tensiones sectoriales entre el gobierno y el sector productor primario, que no lograron revertirse durante doce años. En la práctica las medidas que se tomaron fueron de corto plazo, evitando aquéllas de largo plazo, menor facilidad y mayores costos de ejecución. Frente a este problema, el Banco Mundial aconsejaba en 2008 la implementación de programas y medidas de desarrollo rural cuyo objetivo fuera aumentar la productividad agrícola (Banco Mundial, 2008).

Las políticas de intervención del Estado en la Argentina generaron serias distorsiones en los precios relativos entre distintos productos de la economía; trayendo alteraciones en muchos órdenes, como el empleo en las economías regionales, en seria crisis desde comienzos de 2015. En el área de control del precio de los alimentos no se produjeron los resultados esperados: continuaron aumentando, incluso por encima del promedio general. Programas como el de *Precios Cuidados*, fue un paliativo poco sostenible en el tiempo como herramienta para garantizar la seguridad alimentaria. Tampoco tuvo éxito en el control de la inflación, y en el caso de la carne vacuna el precio al público se incrementó varias veces, mientras se producía una gran pérdida de mercados exteriores. Las exportaciones agroindustriales argentinas se encarecieron y se redujeron las posibilidades de colocar esos productos de forma competitiva a nivel internacional.

En el Brasil, a la creación del Real como nueva moneda en 1992, se sumaron la apertura económica, la política de privatizaciones y un cambio en el rol del Estado, que lo hacía más regulador que intervencionista. Todo ello se manifestó también en las políticas agrarias, no sin cierta contradicción, ya que, por un lado, puso en práctica una política de corte neoliberal resistida por movimientos sociales y sindicatos y, por el otro, llevó adelante algunas políticas sociales en respuesta a las presiones, como su política de asentamientos rurales, créditos para la agricultura familiar y algunas redistribuciones de renta hacia los sectores menos favorecidos.

Respecto a la suba del precio de los alimentos en la primera década del siglo XXI, la Revista Coyuntura Económica (IBRE, 2007) decía que el origen de dicho proceso era el mencionado y extraordinario crecimiento global en los precios de los *commodities* minerales y agrícolas, trayendo al Brasil un cambio sustancial en la pauta exportadora del país, concentrada ahora en los *commodities* en general y en productos manufacturados intensivos en el uso de recursos naturales. Esta situación generó y mantuvo un saldo comercial positivo y crecimiento económico; a su vez, se han encendido alarmas en el tablero económico y se generaron innumerables debates en torno a sus implicancias: ¿bendición o maldición?

## La Argentina: los desafíos del futuro

El alza de los precios y la demanda a comienzos del siglo XXI coincidió con un desarrollo tecnológico sin precedentes y profundos cambios productivos y organizacionales. Entre ellos, el destino de la producción agropecuaria se amplió con los biocombustibles e insumos para la industria. Las relaciones entre los diferentes actores de la cadena de producción y hasta su ubicación geográfica se ampliaron. Las conexiones entre la producción y el comercio y hasta la distribución de los beneficios experimentaron alteraciones de todo tipo y van conformando lo que ya muchos autores consideran un cambio de paradigma tecnoproductivo.

Pese a la reciente disminución de los precios de los commodities agropecuarios, el mundo continúa demandando más y mejores alimentos y es esperable que la demanda se mantenga sostenida y creciente. A esto se agrega que, de acuerdo a análisis del Banco Mundial, la relación entre productividad y producción en general se mantiene positiva para el país. Si bien la evolución relativa de la producción ha sido menor en los últimos años, el incremento potencial es todavía alto con la actual dotación de recursos y tecnología, debido a que la eficiencia técnica a lo largo del tiempo muestra una mejora proporcionalmente chica y, por lo tanto, existe un amplio margen de crecimiento en lo que hace a manejo gerencial y agrícola, así como en la implementación de mejoras en logística e infraestructura. Por otra parte, el proceso de transformación en la producción agroindustrial recién empieza y llevará un tiempo su difusión y adaptación a todo el país.

A comienzos del siglo XXI, los rindes por hectárea de soja esperables en la década del '90 se expandieron rompiendo las barreras conocidas, llegándose a cosechas totales de 100 millones de toneladas anuales. Sin embargo, lo más destacable del desafío emprendido fue la preocupación y el alcance de la sustentabilidad agraria a largo plazo mediante las nuevas tecnologías de suelos, que mejoran y recomponen la productividad de la tierra, mediante la agricultura de precisión, con diferenciación por ambientes, asociada a la utilización de drones para maximizar resultados y adecuando semillas, insumos y biotecnología a la calidad de la tierra. De hecho se trata de la primera generación del país que dejará a sus hijos un suelo de mejor calidad y que se puede trabajar con mayor intensidad sin riesgo.

La posibilidad de superar el estancamiento de las superficies con trigo y maíz, la pérdida en la calidad de los suelos a raíz de voladuras y degradación de los nutrientes con diferentes consecuencias en zonas

agrícolas de la provincia de Buenos Aires en los '70 y los '80, obligaron a los productores a asumir los desafíos y riesgos necesarios en la siguiente década. La innovación llegó de la mano de creatividad, ensayos, conocimientos y colaboración entre profesionales del INTA, nuevas asociaciones profesionales e investigadores. Los resultados a mediano y largo plazo se evidencian en la mejora de rendimientos por hectárea y del capital, reducción de tiempos de laboreo, mayor capacidad operativa y la inclusión de tierras antes consideradas marginales. La preocupación por la sustentabilidad a largo plazo, convertida en materia de preocupación, lleva a la aplicación de sistemas de contralor, supervisión y monitoreo con tomas satelitales, diferenciando ambientes por altimetría y profundidad del suelo, determinando la capacidad productiva y agregando valor en cada eslabón de la cadena. En los últimos años la solución al problema de la compactación del suelo (debido al gran peso de las sembradoras y cosechadoras y a la anulación de los trabajos de labranza) que restringen drenaje, aireación e infiltración, llegó de la mano de la siembra en distintas direcciones de una a otra campaña y el uso de rastras de disco excéntrico, que rompe la capa dura del suelo, sin llegar a rebatir completamente el terrón (Berttinotti, Sesto, 2016).

En contraposición con los avances registrados en el sector, en la política económica de la última década en la Argentina, se asentó un sesgo desfavorable para su competitividad con incremento impositivo, restricciones al comercio, escasez de crédito, deficiencia en la infraestructura y crisis acentuada en las producciones regionales, originadas en el retraso cambiario, el alza de costos asociados y en una persistente inflación. A nivel gubernamental y tal como asegura Katz, no se complementó el esfuerzo privado con políticas sectoriales proactivas de desarrollo productivo, llegando a que, en la actualidad, el cierre de la brecha relativa de productividad con el mundo desarrollado no se ha logrado. No es sólo un tipo de cambio adecuado o subsidio al combustible lo que se requiere para achicar la diferencia con los países más avanzados. Para alcanzar la meta serán necesarios programas específicos por sector productivo, formación de recursos humanos calificados y el avance de capacidades tecnológicas locales, basadas en el aprendizaje y la innovación. Todo esto exige programas público-privados y la participación de las comunidades locales en los beneficios obtenidos. También es necesario el desarrollo de instituciones que favorezcan el diálogo entre la producción y las universidades, escuelas técnicas y empresas de servicios locales para lograr una difusión amplia de las nuevas tecnologías y conocimientos y adaptación locales.

Pese a todos los avances productivos realizados, no podemos negar que las dos décadas de crecimiento alto no trajeron el avance esperado en mejoras en la capacidad tecnológica, agregado de valor a la producción o en la construcción de equipos y maquinarias que cubrieran la demanda doméstica. También el país quedó rezagado en materia de provisión de los servicios de ingeniería necesarios para las empresas procesadoras, que debieron importarlos. En la práctica, en las últimas décadas, no se ha logrado que el proceso expansivo sea sólido y sostenible en el tiempo.

La Argentina debe encarar correcciones para no seguir registrando pérdidas en relación a su verdadero potencial productivo, que le están haciendo perder posiciones relativas respecto al mundo y a sus socios de la región. Ya desde hace algunos años y en pleno auge del incremento de las exportaciones, surgían alertas a tomar en cuenta a mediano y largo plazo. Un estudio encargado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en 2008 sostenía que sería imposible mantener la competitividad internacional y el perfil exportador agropecuario a futuro sin un fuerte desarrollo de la biotecnología (Piñeiro y López Saubidet, 2009). Además, en su política comercial es indispensable que la Argentina diseñe estrategias de relaciones internacionales que posicionen al país dentro del contexto mundial. Por su parte, respecto a las debilidades existentes, algunos sectores industriales como el de maquinaria agrícola, en 2010, destacaba que las mismas estaban en la falta de clima de negocios (previsibilidad, regulaciones, parámetros macroeconómicos, etc.) y en la débil articulación entre la esfera pública y la privada. Adicionalmente agregaban la dificultad de financiamiento y la insuficiente dotación de recursos humanos.

Por otra parte y de acuerdo a O'Connor (2012), el objetivo de ampliar el impacto de la actividad, vía agro-industrialización a gran escala de insumos provistos por el sector rural, con una mayor producción local de bienes de capital y servicios de ingeniería para la producción de *commodities* industriales y alimentos, requiere un cambio de políticas sectoriales para permitir un desarrollo regional sustentable, con equidad, generación de empleo y reducción de la pobreza rural. Todo ello basado en la aplicación de tecnologías TIC, manejo integrado de suelos e inversión e investigación permanente, modernización de la maquinaria y producción y disposición a precios competitivos de combustibles alternativos.

El hecho de asignar al sector agro-industrial y sus cadenas de valor el papel de motor del desarrollo económico del país es todavía un debate inconcluso. En el mismo se enmarca la inserción internacional del país y las políticas económicas hacia el sector productor de bienes transables; dado que en las últimas décadas, en general, el país financió al sector

no transable con transferencias desde el sector exportador. En el sentido de visualizar a la Argentina como un líder global en la alimentación y la agricultura se manifiesta el *Plan Estratégico Agropecuario y Agroindustrial para el año 2020* (PEA 2020). Establece ambiciosos objetivos a mediano plazo en la producción de trigo, maíz, girasol, otros cultivos regionales e incremento de la ganadería, sin especificar cómo se alcanzarán y mientras la producción de soja se sigue incrementando sin la rotación necesaria de especies.

Producido el cambio de gobierno en diciembre de 2015 y la mudanza de expectativas, la realidad es que los recursos públicos son escasos y el sector se encuentra descapitalizado, con un alto costo del crédito, un precio de los combustibles que les quita competitividad y hasta “hipotecado” en materia de nutrientes, atraso en el parque de maquinarias, etc., luego de un período en el que se le impidió capitalizar los beneficios de los precios internacionales elevados, como hicieron sus competidores en países vecinos. Por lo tanto, si el recorte de impuestos a la exportación (retenciones) resulta la totalidad de la política para el sector, es muy difícil que se produzca un profundo cambio alcista en la producción agropecuaria y se recupere la competitividad agraria general del país y en particular la de las economías regionales.

## **El Brasil: de la industria manufacturera a la explotación de los recursos naturales**

En los últimos veinticinco años, de la mano de interesantes y positivas políticas económicas aplicadas y sostenidas por gobiernos de diferente signo político y de planes específicos para cada rubro, el sector agropecuario y agroindustrial ha desempeñado un trascendental rol en la economía de Brasil, con una alta competitividad, tecnificación y diversificación en las *commodities*, avanzando hasta convertir al país en una potencia mundial en agricultura y recursos naturales; y logrando que se transformara, en 2010 y según la OMS, en el tercer exportador de productos agrícolas, superado sólo por los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Además, la nación vecina cuenta aún con una enorme capacidad para mejorar la oferta interna de alimentos y de materias primas agrícolas y para incrementar su presencia en las exportaciones totales. Ese crecimiento potencial se basa en la disponibilidad de tierras todavía desaprovechadas, en su disponibilidad de agua, en una industria agropecuaria de buen nivel tecnológico y en una esperable expansión del consumo

interno por las sostenidas políticas socioeconómicas, que han sacado de la pobreza a más de cuarenta millones de personas en los últimos cuatro lustros bajo gobiernos de distinto signo.

A estas alentadoras perspectivas se contraponen las voces de quienes advierten los riesgos para el país del proceso de “reprimarización”, “desindustrialización”, “empobrecimiento” o “pérdida de participación de la industria en el PBI”, iniciado hace ya varias décadas pero acentuado en la última, provocando un amplio debate. Del mismo modo ocurre con débata la discusión sobre si ello se corresponde con un fenómeno de características cíclicas o estructurales

Las posiciones que asumen una visión positiva expresan las múltiples ventajas que la producción de *commodities* ha representado para sustentar el alto crecimiento económico experimentado desde inicios de los 2000 y que han permitido la expansión de la economía y los saldos positivos en la balanza comercial. Se discuten especialmente las afirmaciones que sostienen en tono crítico el escaso valor agregado e incorporación tecnológica atribuidos a los *commodities* y a la primarización de la matriz exportadora.

Esta corriente considera fundamental incorporar un concepto más abarcativo que exprese las nuevas connotaciones que el sector agrícola ha operado, particularmente desde los noventa, y que incluye a “las cadenas integradas de producción de alimentos, fibras y bioenergía que reúnen industrias y servicios, *ajusante e a montante* de la agricultura para producir *commodities* y productos diferenciados con base agrícola”. La división clásica entre productos básicos, semifabricados y manufacturados debería ser revisada, una vez que para generar productos básicos es necesario un gran abanico de productos y procesos intermediarios altamente elaborados... “en muchos casos la tecnología desarrollada en la cadena de agronegocios resulta altamente sofisticada (biotecnología, genética, productos para el control de plagas) y en este aspecto, los *commodities* en Brasil exhibirían tanto o hasta más valor agregado que otros productos y ganancias continuas de productividad debido a las innovaciones ocurridas en sus cadenas productivas” (Lazzarini, SawayaJank, Kiyoshiy Inoue, 2013: 212).

En este sentido, los conceptos de “sistema agroindustrial” y de “agronegocio” aportaron una visión integral y más explicativa acerca del desarrollo de la agricultura y sus diferentes articulaciones económicas, sociales e institucionales, concibiéndola como un sistema que enfatiza la interdependencia y la naturaleza interrelacionada entre la oferta agrícola, el acopio, almacenamiento, procesamiento, distribución y consumo.

Además, incluye todas las instituciones y acuerdos que afectan y coordinan las sucesivas etapas del flujo de un bien agropecuario, como las políticas y regulaciones gubernamentales; resaltándose con especial énfasis los procesos de integración vertical y horizontal entre la agricultura y la industria transformadora de materias primas agrícolas, así como los procesos de coordinación entre empresas (Machado, 2002).

Frente a los argumentos que sostienen que se ha venido constataando una reprimarización en las exportaciones, consideran “que el país no depende de la exportación de un solo producto, sino que la pauta de exportación incluye una vasta gama de productos, muchos de los cuales contienen un alto grado de procesamiento. A favor de este argumento está el hecho de que el agronegocio representa, incluyendo la industrialización de productos, el 30% del PBI, mientras que lo que corresponde solamente a agricultura es el 7%” (Canzian, 2007: B 4).

Quienes ponen en cuestión las bondades de esta coyuntura, apuntan al proceso de empobrecimiento industrial del país, experimentado a partir del 2005-2011, y a un proceso de más larga data de desindustrialización que vendría desde los 90'.<sup>1</sup> Al referirse a la industria y los dilemas del país, Pedro Passos, presidente del *Instituto de Estudos para el Desarrollo Industrial (IEDI)*, sostiene que la pérdida de dinamismo de la industria se ha manifestado en la performance del PIB ya que, desde comienzos de los años 2000, se ha hecho muy poco para aumentar la productividad de la economía brasilera, con excepción del agronegocio. “No tuvimos reformas, no tuvimos obsesión por lo que era necesario, no tuvimos obsesión por la educación, por la infraestructura, por medidas para facilitar el ambiente de negocios, por reducir la carga tributaria... en los últimos 15 años tuvimos soluciones para mejorar la productividad, más faltó obsesión para perseguirla todos los días” (Neumann, 2015). Un estudio también del IEDI, muestra que la industria adiciona “cada vez menos valor a su producción; en 1996, el 47% de todos los productos finales de la industria nacional eran producidos por el país, en 2004, ese porcentaje había caído más de 4 puntos, 42,5% (Paulino, 2007: 349).

En 2001, los commodities (agrícolas, combustibles, minerales y metales) constituían casi el 50% del total de las exportaciones, en el 2011 pasaron a representar el 70% de la pauta exportadora de Brasil (datos de

---

1 El concepto de *desindustrialización*, en la literatura económica se “refiere en general a la reducción de la participación de la industria en el valor adicionado del PBI o a la disminución de la proporción de empleos en el sector industrial, estando esos cambios generalmente relacionados a alteraciones estructurales que llevan décadas” (Goldfam y Bicalho, 2013: 1757).

Secex/MDIC compilados por el ICONE), en 2007 los productos primarios representaban el 32,1% del PBI, un 28,1% más en relación a las exportaciones del 2006, por su parte los productos manufacturados crecieron en un porcentaje menor, 11,9%. Los productos de baja y media baja intensidad tecnológica encarnaban el 62% del total exportado, mientras los productos de alto contenido tecnológico sólo el 8,7%, presentando un comportamiento de “sucesivos y crecientes déficits en la balanza comercial” (Paulino, 2007: 338-339).

El deterioro de la producción manufacturera, experimentado a partir del 2005, arrojó en el año 2008 un resultado negativo en las cuentas corrientes, situación que no ocurría desde 2001. Para el periodo 2001/2005 registró superávits comerciales del orden de los 23 billones de dólares, pero en 2007 ese resultado ya había caído a 10,3 billones de dólares y de enero a mayo registró un déficit de 3,5 billones de dólares.

Desde una visión internacional, la desindustrialización tiene causas múltiples, entre ellas el aumento del sector de los servicios. También la importancia que ha tenido el cambio drástico en las políticas económicas, pasando de una industrialización liderada por el Estado a un programa abrupto de liberalización comercial y financiera. En América Latina este proceso se dio en países que si bien habían desarrollado un cierto nivel de industrialización mediante sustitución de importaciones, no habían logrado alcanzar el objetivo de generar superávit comercial con la exportación de su industria (mientras mantenían un alto nivel de empleo manufacturero y un ingreso per cápita menor que el de países con una industria exportadora madura). En este contexto, el cambio de política económica, sobre todo tras la crisis de la deuda de 1982, significó el fin de las políticas industriales y generó cambios en los precios relativos, en el tipo de cambio, en el marco institucional, en la estructura de los derechos de propiedad y en los incentivos del mercado, volviendo los países a las reglas ricardianas de aprovechamiento de sus ventajas comparativas con dotación abundante de recursos.

Recientemente, la eventual desindustrialización del país, ha generado un particular debate respecto a si ello manifestaría una nueva forma de “enfermedad holandesa”.<sup>2</sup> Según Gabriel Palma, no se trata de un proceso desencadenado por el descubrimiento de recursos naturales (como el

---

2 La enfermedad holandesa, se refiere a las consecuencias que produjeron en aquel país los descubrimientos de grandes reservas de gas en el Mar del Norte: un aumento sustantivo en las exportaciones de este producto y en el ingreso de divisas y, consecuentemente con ello, una mayor valorización de su tasa de cambio, lo que generó un aumento de los costos de producción en general, repercutiendo especialmente en los márgenes de competitividad de las exportaciones de productos industriales.

clásico caso que afectó a Holanda en los años 70), “la nueva enfermedad holandesa que incluye tanto a Brasil como a otros países de América Latina estaría ligada a la drástica mudanza del viejo régimen de sustitución de importaciones hacia otro, que a partir de la década de 1990 combinó liberalización comercial y financiera con profundos cambios institucionales. En esa dirección las nuevas políticas habrían conllevado no sólo a la pérdida relativa de la participación de la industria en el PBI, sino al retorno de un patrón de especialización basado en productos intensivos en recursos naturales...., esa nueva dolencia estaría encuadrando a Brasil en un patrón de especialización ‘ricardiano rico en recursos’” (Nassif 2008). En similar perspectiva, Paulino sostiene que el incremento en las exportaciones de *commodities* agrícolas y minerales (debido al aumento de las tasas de crecimiento -de China e India, fundamentalmente) resultó en el aumento del precio de esos productos y en mayores saldos en la balanza comercial. Esos resultados positivos, asociados a la elevada tasa de interés que atrajo capitales especulativos, resultaron en la valorización de la tasa de cambio, tornándose los productos manufacturados poco competitivos en el mercado externo. El autor considera que mas allá de los argumentos en uno u otro sentido respecto de si hay evidencias o no de “dolencia holandesa en Brasil”, enfatiza aquello que denomina la “dolencia brasilera”... refiriéndose, especialmente, a “la pésima distribución de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, lo cual hace que el crecimiento basado en la exportación de *commodities* refuerce aún más el modelo de concentración de la renta”.

Dentro de esta amplia discusión, Edmar Bacha sostiene “con un modelo económico simple” que la tendencia hacia la desindustrialización puede ser explicada como un efecto colateral de la extraordinaria bonanza externa que se inicia en el 2004/2005 hasta 2010, en “termino de mejora de los precios de las exportaciones (en relación a las importaciones) y de la entrada líquida de capitales” (Bacha, 2013:16-198 y sig.).

Más allá de las controversias acerca de cuáles han sido las causas y consecuencias de la pérdida de participación de la industria en el PBI, no deberíamos pasar por alto que ha sido ese contexto de “bonanza externa” el que le permitió al país aumentar su gasto interno entre 9 y 10 puntos por encima del crecimiento registrado por su PBI: mientras este crecía un 4,2% al año, el gasto operaba un incremento del 5,7%.

El crecimiento exponencial del PBI se vio reflejado en una sustancial mejora del conjunto de la economía, con múltiples implicancias positivas para los datos macroeconómicos del país. Se iniciaba en el Brasil

una nueva fase de desarrollo económico y social en el que se combinaron crecimiento económico y reducción de las desigualdades sociales.

En líneas generales podría decirse que el crecimiento del PBI se aceleró, el número de familias debajo de la línea de la pobreza decreció y millones de personas ingresaron en la clase media, es decir, en la economía formal y en el mercado de consumo de masas. Aproximadamente entre 95 y 100 millones conformarían una clase media con ingresos entre 3 y 10 salarios mínimos (DeskResearch, 2008). Programas como *Mi casa mi vida*, *Universidad para todos*, o bien el llamado *Programa de aceleración del crecimiento* (PAC) han representado amplios beneficios para una vasta franja de la población.

Según Mario Pochman, durante los gobiernos de Lula y primero de Dilma el 50% de la población más pobre (5,8%) pudo subir de escala, con extensión de beneficios hacia las clases medias y altas. Esa curva positiva que se inició en 2003 comenzó a invertirse a partir de 2013. Durante los dos primeros años de gobierno de Dilma y a pesar de los “bajos índices de crecimiento, la movilidad social avanzó, pero desde 2013 se reveló un escenario totalmente distinto y preocupante: se interrumpió el ciclo de mejoras iniciadas en 2004 para empeorar en forma significativa”. Un minucioso estudio del profesor de Campinas Waldir Quadros, advertía que también las clases altas se redujeron un 4%, las clases media-media un 8%, mientras que la clase media baja aumentó significativamente como consecuencia de “quienes salieron del segmento superior para caer varios pisos” (Quadros, 2105: 1-12.).

Lo cierto es que, de manera similar al caso argentino y al de otros países de la región, el Brasil puso la prioridad en metas de inflación, flotación cambiaria y equilibrio financiero de corto plazo, sin atender adecuadamente la brecha relativa de productividad e ingresos, como lo hacen los países más avanzados. La suba de salarios reales y la sobrevaluación cambiaria por sobre el crecimiento de la productividad laboral que tuvo lugar llevó al agotamiento de las posibilidades de inversión en la industria manufacturera -iniciada en la post guerra- de textiles, calzados, máquinas herramientas y automóviles, que fue perdiendo competitividad mundial y cediendo lugar a empresas de países como Corea y Taiwan primero, y China más tarde.

Posteriormente se fue sumando el desarrollo de una agroindustria más sofisticada, con inversión extranjera abundante y mercados en rápida ampliación. La suba del precio de los *commodities* y el incremento incesante del volumen físico de las exportaciones, produjeron una gran bonanza fiscal e incremento de las reservas internacionales, que los go-

biernos derivaron, vía subsidios, a los sectores más necesitados de la sociedad para paliar la pobreza e indigencia estructural del país.

En materia de provisión de insumos y servicios necesarios para la producción agropecuaria tecnificada, se observa que la capacidad tecnológica local no logró aprovechar los años de bonanza para desarrollar los equipos y maquinarias que la agricultura iba demandando y, en su lugar se apeló mayoritariamente a la importación de equipos y servicios de ingeniería. La producción local de equipos, si bien creció, lo hizo muy modestamente en relación con la demanda existente. Los servicios especializados en esta producción sí lograron avanzar en el Brasil y no ser cubiertos mayoritariamente por extranjeros.

La imposibilidad de aprovechar los excedentes de los años de precios altos para desarrollar empresas de ingeniería sofisticadas y equipos competitivos a nivel mundial, representa una gran pérdida de oportunidad de desarrollo sustentable para el sector agroindustrial brasileño, que le hubiera permitido cerrar la brecha existente con el mundo desarrollado y el camino hacia una sociedad más equitativa sustentable a largo plazo, como sí lo realizaron países como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca. (Katz, 2015:16).

## **Debilidades del sistema en ambos países**

La necesidad de sofisticación tecnológica y mayor complejidad para la explotación actual de los recursos naturales ha promovido la organización de la producción con un formato de red. Por un lado existen una serie de pequeñas y medianas empresas que proveen servicios tecnológicos y que se suman a otros agentes externos como los contratistas y las empresas grandes proveedoras de insumos clave (semillas, fertilizantes, herbicidas) y a los capitalistas, que también emplean diferentes formas (fondos de inversión, fideicomisos, o asociación privada de capitales). Todos ellos van conformando un tejido o red productiva de alta complejidad tecnológica, que colabora con la producción y que se organiza por medio de contratos de diferente tipo (arrendamientos temporales, con monto fijo o relacionado con rendimiento, etc.). Cada miembro de la red está atado al buen desarrollo del resto para lograr los objetivos. En este sentido, el comprender cabalmente las características del funcionamiento de estas estructuras y apoyarlos en materia de formación de recursos humanos, facilidad de financiamiento y provisión de los bienes públicos necesarios, significa apuntalar la estrategia de crecimiento del sector. Esto supone

---

una mucho mayor comprensión del comportamiento biológico y genético del recurso natural y de su respuesta a distintos paquetes tecnológicos y programas de manejo.

Otra estrategia a desarrollar es la de favorecer el progreso de industrias locales de recursos naturales. En este sentido incentivar y desarrollar programas de I+D de mayor profundidad, complejidad y duración, que permitan avanzar biogenéticamente, probar nuevos productos, la búsqueda de variedades adaptadas a las diferentes zonas. También sería necesario investigar las razones por las que se ha avanzado poco en los procesos de desarrollo e integración productiva con empresas locales, para poder diseñar estrategias viables a futuro.

Respecto al impacto ambiental en el caso de agricultura y ganadería, es posible no deteriorar, sino *mejorar* la capacidad biológica mediante descanso, reposición de nutrientes y rotación de cultivos y de ganadería y agricultura. El tema es crucial para lograr una producción sustentable a largo plazo, requiere establecer normas y formas de acción colectiva, que pueden ser espontáneas o impuestas por la autoridad regulatoria responsable.

Destaca Katz que los éxitos alcanzados en países como Australia, Finlandia, Nueva Zelanda o Dinamarca se debieron a una mezcla virtuosa de políticas macro de aliento y políticas sectoriales de desarrollo productivo y tecnológico que fueron visibilizando las ventajas comparativas dinámicas basadas en el aprendizaje y la innovación, trabajando armónicamente con instituciones (universidades, escuelas técnicas, empresas locales de ingeniería, etc.), que favorecieron el diálogo y la difusión de los conocimientos tecnológicos.

Para los países de la región, la posibilidad de aprovechar su ventaja comparativa en el sector agrario y convertir su agroindustria en eficiente en el marco de los precios actuales, dependerá de la inversión en tecnología agrícola y del apoyo de políticas favorables al sector. Dicha tecnología tendrá que poner su mirada en el mercado, se adaptará a las condiciones locales de producción, con un desperdicio mínimo y con alto grado de calidad. La base local desde la que avanzar en el desarrollo de actividades complementarias a la producción y procesamiento de los recursos naturales, se encuentra en las instituciones ya mencionadas y en las agencias de investigación agropecuaria del sector público, como INTA, EMBRAPA y otras.

El éxito alcanzado por el Brasil y la Argentina en las dos últimas décadas, aunque importante, oculta en su interior una gran pérdida de oportunidades al no haberse aprovechado el excedente de esos años de bonanza para "construir nuevas instituciones y nuevos mercados que lleven a una estructura productiva más diversificada y tecnológicamente

más sofisticada, abreviando la distancia para lograr el ‘*catch up*’ con los países desarrollados ...y una sociedad integralmente más justa y equitativa... No es que no haya habido éxitos, pero sin duda los mismos han sido algo menores a lo potencialmente esperable” (Katz, 2016: 2-3).

Es lógico pensar que si el papel de la agricultura y la ganadería de nuestra región ha cambiado, las instituciones de investigación y transferencia de tecnología también deben hacerlo. En los próximos años y para lograr productividad, los organismos e instituciones de investigación deberán adaptarse a las nuevas modalidades de producción de la agroindustria que incluirán formas de asociaciones de productores diferentes de las del pasado, una orientación hacia el mercado comprador, mayor énfasis en la promoción de las exportaciones y usos alternativos de la producción agraria. Además, los análisis de costos y márgenes de producción deberán complementarse con estudios sobre las nuevas tecnologías de poscosecha, procesamiento de productos y costos de transporte y almacenamiento (Trigo y Kaimowitz, 1994).

Como conclusión sólo mencionaremos de manera genérica la importancia de la relación público-privada y, aunque no de manera excluyente, el rol proactivo del Estado para que se logren los objetivos de un desarrollo sustentable con equidad social y ambiental en países que apuntan a una expansión de sus recursos naturales en el nuevo paradigma productivo. También destacamos que el crecimiento basado en la explotación de los recursos naturales, que asegure eficiencia productiva, sustentabilidad ambiental e inclusión social, es una nueva “ventana de oportunidad” que se abre en la actual fase del desarrollo de nuestra región. Debemos aprovecharla.

## Bibliografía

- Anlló, G. Bisang, R. y Salvatierra, G. (Editores) (2010), “Cambios estructurales en las actividades agropecuarias – de lo primario a las cadenas globales de valor”, Santiago de Chile, CEPAL, PROSAP, MAGyP.
- Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M (coords.) (2013), Claves para repensar el agro argentino. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bacha, Edmar (2013). “Bonanca externa e desindustrializacão: uma análise do período 2005-2010”, en Bacha, E. Baumgarten de Bolle, M., “O futuro da indústria no Brasil. Desindustrialização em debate”. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Banco Mundial (2008). El alza del precio de los alimentos y sus efectos en América Latina y el Caribe, Whashington DC, USA.

- Bettinotti, M y Sesto, C. (2016). El salto en la productividad de soja, maíz y trigo en la provincia de Buenos Aires, 1994-2015, Inédito.
- Bianchi, E, Piñero, M. y Urquiza, L. (2009). "Respuestas de política en América Latina al incremento de los precios internacionales de los alimentos y los escenarios post-crisis", Buenos Aires, Latin American Trade Network, Workingpaper, 119, FLACSO.
- Canzian, Fernando (2007). "Reducao de pobreza por mei da agricultura no Brasil". Folha do Sao Paulo, 20-10-2007.
- Goldfajn, I. y Bicalho, A. (2013). "Análise da dinâmica da producao industrial entre 2008 e 2012", en Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle, "O futuro da industria no Brasil. Desindustrializacao en debate", Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira.
- Katz, J. (2016). "Adiós al viento de cola: se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural", Santiago de Chile, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, 202.
- Lazzarini, S., Jank, M.S., e Inoue, C. (2013). "Commodities no Brazil: Maldição o Benção? O futuro da Indústria no Brasil: desindustrializacao em debate", Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira.
- Machado, Absalón (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nassif, André (Jan/Mar.2008). "Há evidencias de desindustrializacao no Brasil?", Sao Paulo, Revista de Economía Política, 28 (1).
- Neumann, Denise (2015), "Crise 'une' dois Brasis que andaram separados", Sao Paulo, Valor Econômico, Instituto para el Desenvolvimento Industrial (IEDI), 04/05/2015.
- O'Connor, E.A. (2012), "El sector agropecuario, el mundo y la política económica argentina". Ensayo.
- Palma, Gabriel (2005). "Cuatro fuentes de la desindustrialización y el nuevo concepto de la enfermedad holandesa", Palo Alto (CA), Ocampo, JA (ed.) Más allá de las reformas, Stanford University Press.
- Paulino, Luis Antonio (2010). "O Brasil e a nova divisão intenacional do trabalho". Economía Brasileira. Da colonia ao governo Lula, Sao Paulo: Editorial Saraiva.
- Piñero, M. y López Saubidet, R. (2009). Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario, Trabajo realizado para la Secretaria de Ciencia y Tecnología 2007-2008, Inédito, Buenos Aires.
- Pochamann, Marcio (2013). "Políticas públicas y situación social en la primera década del siglo XXI", en Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil. Emir Sader (editor), Boitempo Editorial, Flasco-Brasil.
- Quadros, Waldir (2015). "Paralisia econômica, retrocesso social e eleições": Texto para de discussao, 249, Instituto de Economía, UNICAMP.
- Trigo, Eduardo J. y Kaimowitz, D. (1994). "Investigación agrícola y transferencia de tecnología en América Latina en los años noventa", Brasilia, Cuadernos de Ciencia & Tecnología, Brasilia, V.11, n° 1/3.

