

Argentina y Brasil: ¿hacia una mayor complementación productiva?*

Marta Bekerman** y Pablo Sirlin **

Introducción

Los procesos de integración en América Latina están mostrando un renovado impulso. Motivados tanto por razones políticas como económicas, constituyen hoy una pieza clave en la estrategia de reinserción internacional de los países latinoamericanos. Sin embargo, el camino hacia el avance del proceso de integración en la región está lejos de ser lineal. Los problemas macroeconómicos y la falta de definición de una estrategia productiva de largo plazo, crearán conflictos que será necesario enfrentar a partir de una clara definición política a favor de la integración regional.

Este artículo tiene por objeto analizar el impacto del MERCOSUR en el aparato productivo de los países socios. En una primera sección se describen los beneficios productivos que potencialmente puede traer aparejado un proceso de integración, mientras que en la segunda sección se analiza qué políticas públicas, tanto nacionales como regionales, deben ser implementadas para alcanzar, en la mayor medida de lo posible, dichos objetivos. En la tercera sección se discute qué es lo que efectivamente se ha implementado a nivel de políticas públicas en relación con el MERCOSUR para, finalmente en la cuarta, analizar los impactos que ha tenido el MERCOSUR sobre distintos sectores del aparato productivo de los países de la región.

* Este trabajo fue realizado a solicitud de la Fundación F. Ebert.

** Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de dicha facultad.

1. Los beneficios potenciales de un proceso de integración regional

La integración regional ofrece un amplio conjunto de beneficios potenciales para los países socios:

- Permite acceder a mercados externos en condiciones preferenciales (respecto de los países no socios) ampliando los límites del mercado interno.
- Ofrece la posibilidad de generar mecanismos institucionales que permitan avanzar hacia la coordinación o disciplina en las políticas macroeconómicas de los países socios, como lo muestra la experiencia del Sistema Monetario Europeo.
- Permite alcanzar economías de escala, abaratando costos de producción, a través de la ampliación del mercado de ciertas industrias.
- Las empresas pertenecientes a un mismo sector pueden especializarse en nichos específicos de producción y complementarse con empresas de los países socios que se especializan en otras líneas de productos (especialización intra-industrial). Este tipo de especialización reduce los costos de reestructuración para las empresas y permite tornar viables sectores que, de lo contrario, serían desplazados por la competencia internacional.
- El abastecimiento de insumos, partes y piezas entre los países de la región puede ser más flexible (por la mayor comunicación y proximidad geográfica) que el abastecimiento desde el resto del mundo, mejorando la capacidad de respuesta de las firmas ante situaciones muy fluctuantes en la demanda.
- Puede ayudar a aumentar marcadamente la capacidad de negociación de los países de la región con respecto a terceros mercados.
- Los mercados regionales pueden ofrecer la posibilidad de desarrollar un aprendizaje exportador para las empresas sin experiencia exportadora previa, lo que luego les permitirá expandir sus ventas hacia el resto del mundo.
- Puede mejorar el acceso a tecnologías y conocimientos desarrollados en los países socios o impulsar el desarrollo tecnológico conjunto en sectores de punta.
- Puede alentar la conformación de alianzas entre empresas de los distintos países socios lo que puede fortalecerlas a la hora de competir con empresas del resto del mundo.
- Puede acelerar la definición de normas técnicas y de control de calidad, que son de fundamental importancia para asegurar el éxito de las políticas exportadoras de los países de la región.
- Puede ayudar a reducir márgenes de beneficio monopólico dados por situaciones de protección en sectores que permanecen cerrados por razones no arancelarias como por ejemplo por elevados costos de transporte.
- Puede mejorar la situación de las regiones más atrasadas de los países socios a través de un aumento del comercio y de las infraestructuras de transporte entre las mismas.

- La ampliación del mercado constituye un atractivo fundamental a la hora de atraer inversiones extranjeras directas originadas en países desarrollados.

2. Una gestión adecuada del proceso de integración

Los beneficios aquí señalados, no son automáticos sino potenciales. Esto significa que no se producen espontáneamente a partir de la reducción de los aranceles intrazonales. La obtención de los mismos requiere que el proceso de integración sea gestionado adecuadamente por parte de las autoridades públicas de los países socios. De lo contrario, no sólo no se desarrollarán esos beneficios, sino que hasta se pueden llegar a generar mayores problemas para ciertos sectores productivos de los países socios.

Una buena gestión del proceso de integración implica, en primer lugar, el desarrollo de políticas que potencien la capacidad de las firmas locales para encarar operaciones regionales (de exportación, de asociación, etcétera).

Se trata de políticas horizontales que le brindan a los empresarios locales:

- información sobre oportunidades de negocios en los países socios;
- información y apoyo logístico en lo que hace a la instrumentación de las operaciones de comercio exterior (transportes, aduanas, etcétera);
- financiamiento adecuado para ofrecer condiciones crediticias similares a las que prevalecen en los mercados de exportación;
- asistencia técnica para alcanzar los estándares de calidad y los requerimientos técnicos exigidos por las autoridades de los países socios; etcétera
- incentivos para asociarse con otras empresas de los países socios.

En segundo lugar, corresponde avanzar en la armonización y coordinación de políticas. Las políticas nacionales, tanto macroeconómicas como microeconómicas, definen el "campo de juego" en el que los actores privados tomarán sus decisiones de producción, inversión y exportación. Si dichas políticas son muy disímiles, se generan distorsiones en la competencia que pueden afectar el patrón de producción y especialización regional y disminuir los beneficios captados por algunos países socios del proceso de integración.

Un caso prototípico de distorsión lo constituyen las políticas industriales que intentan atraer inversiones hacia un país o región determinada ("guerra de incentivos"). Esto implica, muchas veces, "juegos de suma cero"; esto es, casos en los que lo que gana el país que implementa la política lo pierden los restantes países socios. Dichas políticas distorsionan la competencia intrarregional y, además generan, una pérdida neta para la región (en términos, por ejemplo, del impacto de los subsidios otorgados en las cuentas fiscales). Por lo tanto, los estados miembros del bloque regional deben *acordar la eliminación* de este tipo de incentivos. La Unión Europea, a través de su legislación de Defensa de la Competencia, vigila estrictamente el cumplimiento de estos criterios.

Sin embargo, las políticas nacionales no siempre implican "juegos de suma cero". Las políticas de asistencia crediticia, de promoción tecnológica, de desarrollo regional, etc., plantean una doble situación: por un lado afectan la competencia intrarregional (al desnivelar el campo de juego) pero por el otro tienen beneficios netos dados por sus efectos positivos sobre el desarrollo del sector productivo de todos los países socios. En estos casos, los países miembros deben *armonizar* las políticas nacionales; esto es, fijar criterios y límites comunes que deben cumplir estas políticas.

La armonización de políticas deben también avanzar en el campo macroeconómico. Las asimetrías en las políticas macroeconómicas (tipo de cambio real, nivel de actividad, tipo de interés real, etc.) también afectan al proceso de integración. Los actores privados para planificar sus decisiones de producción, inversión y exportación necesitan señales de precios relativos *estables y equitativas*. Si una nación devalúa fuertemente su moneda respecto de los países socios, cambian radicalmente las reglas de juego pre-existentes y esto puede generar modificaciones definitivas en el patrón de especialización intrarregional (cambios en los flujos de comercio y relocalización de las inversiones).

Es por ello que resulta conveniente para los países que se integran avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas de manera de reducir estos "ruidos" que afectan al sector productivo. Este tipo de avances resulta muy difícil de concretar debido a que implica una fuerte pérdida de soberanía en las políticas nacionales. Sin embargo es importante ir estableciendo metas graduales que permitan avanzar en este campo. Los países de la Unión Europea muestran logros notables en este sendero al fijar metas comunes en materia de tipo de cambio (primero a través de una banda cambiaria y, posteriormente, a través de la creación de una moneda común), déficit fiscal y tasa de interés. En la medida en que persistan fuertes diferencias en las políticas macroeconómicas, será conveniente establecer distintos mecanismos de salvaguardia o compensación para los países socios que se ven afectados por bruscos cambios en las mismas.

Ahora bien, la agenda de política de un espacio regional integrado no se agota con la armonización explícita de políticas sino que requiere, en muchos casos, avanzar un paso más hacia la coordinación de las políticas nacionales. Se trata de aquellos casos en los que es necesario que las autoridades de los distintos países socios planifiquen conjuntamente políticas nacionales o comunitarias que beneficien al conjunto de la región. El desarrollo de las infraestructuras de transporte, tecnología y comunicación, y las políticas de desarrollo de regiones fronterizas constituyen claros ejemplos donde resulta necesaria la confluencia coordinada de esfuerzos de todos los países socios.

Es más, un bloque regional bien constituido debe preocuparse por propender a que el desarrollo económico se extienda a todos los países socios. Cuando el tamaño y el grado de desarrollo inicial de las industrias es muy diferente entre los países que se integran, se corre el riesgo de que la producción industrial tienda a concentrarse en el país de mayor tamaño y grado de madurez del aparato produc-

tivo; aun en ausencia de políticas especiales de incentivos. La concentración de los beneficios de la integración en pocos países o regiones plantea, en última instancia, una amenaza a la misma viabilidad de largo plazo del proceso de integración. Es por lo tanto necesario impulsar políticas que tiendan a elevar el nivel de desarrollo de las regiones más atrasadas (como las desarrolladas por la Unión Europea) y generen condiciones atractivas para las inversiones en todos los países de la región.

3. El avance del proceso de integración y de la armonización de políticas

La historia del proceso de integración puede dividirse en tres subperíodos: la etapa inicial de la integración vía la firma de protocolos sectoriales (1986-1990), la etapa de transición a la Unión Aduanera (1991-1994) y la última etapa donde ya se ha puesto en funcionamiento una Unión Aduanera imperfecta.

En la primera etapa, la firma de protocolos plantea avances graduales y sectoriales en la liberalización comercial y esfuerzos de cooperación en distintas áreas como las de tecnología y de transporte. En julio de 1990, ante las crecientes dificultades que encontraba el sistema de protocolos para seguir avanzando, las nuevas administraciones de Collor de Melo y Menem acuerdan relanzar el proceso de integración reduciendo a la mitad el período de transición y modificando sustancialmente el mecanismo de desmantelamiento de las barreras al comercio. Con el Tratado de Asunción de marzo de 1991 se suman al proceso de integración Paraguay y Uruguay. El ambicioso objetivo pasa a ser la constitución de un Mercado Común para el 31 de diciembre de 1994. Para ello, se adopta un esquema de reducciones arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, partiendo de un margen de preferencia mínimo del 40% al 1° de enero de 1991. Adicionalmente, los países acordaron listas nacionales de excepciones al otorgamiento de preferencias que se iban a reducir gradualmente hasta su eliminación a fines de 1994. Se conformaron, a su vez, 10 subgrupos de trabajo para avanzar en la armonización y coordinación de políticas (cuestiones aduaneras, normas técnicas, política industrial y tecnológica, políticas macroeconómicas, etc.) necesarias para el buen funcionamiento de una Unión Aduanera.

Finalmente, en la cumbre de Ouro Preto de 1994 se decidió avanzar en la constitución de una Unión Aduanera imperfecta al acordarse un arancel externo común (AEC) para alrededor del 85% del universo arancelario, con listas de excepciones tanto al librecomercio intrarregional como a la aplicación del AEC. Hacia fines de 1998 el proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común fue avanzando razonablemente, a pesar de algunas marchas y contramarchas, y de que aún persisten diversos temas altamente conflictivos como el azucarero y el del Régimen de la Industria Automotriz.

El avance relativamente rápido del proceso de liberalización del comercio intrarregional ha contrastado notablemente con los pocos avances alcanzados en

materia de armonización y coordinación de políticas. Es que a pesar de que se han creado numerosos "grupos" para trabajar la cuestión de la armonización de las políticas productivas y macroeconómicas, el proceso de integración se desarrolló en un contexto en el que se ha hecho muy poco para:

- alcanzar cierta estabilidad en los precios relativos intrarregionales;
- asegurar condiciones de competencia equitativas en términos de incentivos públicos;
- mejorar las capacidades de los empresarios (fundamentalmente los PyMES) para comerciar y asociarse con otras empresas de la región;
- desarrollar políticas comunitarias que permitan difundir los beneficios de la integración regional a todos los países socios y/o sus diversas regiones.

Las principales asimetrías que se han presentado y que han dado lugar a reclamos de armonización se relacionan con la política macroeconómica, el acceso diferencial a los mercados y los incentivos a la inversión y a la exportación.

En materia de política macroeconómica, el MERCOSUR muestra una historia de fuerte asincronía. Entre 1991 y 1993 la Argentina y Uruguay sufrieron un período de fuerte revaluación frente a la moneda brasileña que, junto con la recesión en el mercado brasileño, generaron en estos países una fuerte presión importadora de productos brasileños.

En 1994, con la implementación del Plan Real se inicia un período de relativa convergencia que finaliza, sin embargo, con la crisis del "Tequila": mientras que Brasil sigue creciendo y su moneda sigue revaluándose, la Argentina entra en una profunda recesión (que repercute luego en Uruguay). El cambio de las condiciones macroeconómicas se manifiesta en un cambio brusco en los flujos comerciales intrarregionales y Argentina pasa a estar en una situación comercial superavitaria.

En los años 1996 y 1997 se produce un nuevo período de convergencia macroeconómica y las asimetrías intrarregionales parecen disminuir aunque con una relación de precios relativos que tiende a beneficiar a Argentina (tanto en comparación con 1991 como con 1988).

Con la devaluación del real en enero de 1999 se abre un período de nuevas asimetrías macroeconómicas. Los precios relativos han tenido un cambio brusco y todavía no encuentran una nueva situación de equilibrio, generando una fuerte incertidumbre y dificultando la planificación de las inversiones. La confluencia de una moneda devaluada y una fuerte recesión interna en Brasil amenaza con reproducir la situación altamente disruptiva de principios de la década cuando los mercados del MERCOSUR fueron inundados con productos brasileños.

En cuanto al acceso a los mercados también se han presentado fuertes asimetrías. Los países del MERCOSUR eliminaron diversas restricciones no arancelarias durante el período de transición, pero el proceso está lejos de haber conclui-

do. Para el análisis resulta conveniente diferenciar los problemas de acceso a los mercados de tipo estructural y los de tipo coyuntural.

Los de tipo estructural se relacionan con regulaciones restrictivas y promocionales de larga data que deben ser revisados cuando se inicia un proceso de integración. En este campo existe un importante cúmulo de asimetrías originadas en la existencia de diversas normativas brasileñas que limitan el acceso a los mercados financieros, al sector energético, a las compras gubernamentales, etc. A cuatro años de constituida la Unión Aduanera pocos han sido los avances de las negociaciones en estas áreas. En algunos casos, como ser el de las compras gubernamentales, las diferencias nacionales de concepción en materia de objetivos e instrumentos de política industrial plantean un escenario de difícil convergencia.

Otro conjunto de restricciones "estructurales" lo constituyen las normas técnicas y las regulaciones sanitarias. En estos campos, ha habido algunas tensiones importantes (en temas como el envasado de productos o las condiciones sanitarias de las exportaciones de productos frescos) pero existe un trabajo sistemático para superarlas.

Por restricciones de tipo coyuntural entendemos a todas aquellas medidas que han sido implementadas durante la vigencia misma del MERCOSUR y que han estado dirigidas a suplementar a los instrumentos macroeconómicos en los esfuerzos por estabilizar la economía y, especialmente, su frente externo. En este caso, tanto la Argentina como el Brasil han mostrado, aunque en distintos momentos, un fuerte activismo.

En el período 1991-1993, el gobierno argentino incrementó la tasa de estadística e impuso masivos *anti-dumpings* y salvaguardas contra las importaciones brasileñas. Asimismo introdujo una serie de regímenes (de bienes de capital y de especialización industrial) que si bien no limitaron el acceso al mercado local, sí licuaron las preferencias otorgadas a Brasil.

A partir de 1995 ha sido Brasil el preocupado por cerrar su frente externo tomando una serie de medidas entre las que se destacó la restricción al financiamiento de las importaciones impuesta a partir de abril de 1997 (que fue aplicada sólo parcialmente para los socios del MERCOSUR). La devaluación del real podría llegar a inducir al gobierno argentino a volver a implementar distintas trabas al ingreso de productos brasileños.

Una última fuente de asimetrías la constituyen las políticas regionales y sectoriales de incentivo a la inversión y las políticas de promoción de exportaciones.

Brasil ha sido, históricamente, más activo y sistemático en la aplicación de incentivos promocionales. Los regímenes sectoriales y regionales existentes así como los derechos adquiridos por los regímenes ya eliminados son significativamente más importantes en el caso brasileño que en las restantes economías del MERCOSUR. Más importante aún, a partir de 1995 y con una economía ya estabilizada, Brasil retoma el sesgo activista y vuelve a implementar nuevos incentivos regionales, sectoriales y de promoción de exportaciones. Estas asimetrías ha tenido efectos directos en algunas decisiones de localización industrial tanto de empresas multinacionales como de capitales de la región.

Por otro lado, los sectores industriales con predominancia de PyMES han gozado en Brasil de mayores apoyos para utilizar el MERCOSUR. Las políticas de extensionismo industrial del SEBRAE, el financiamiento de exportaciones del BNDES y una política tecnológica más activa (por ejemplo, en la promoción de la adopción de normas de calidad) ponen a las PyMES brasileñas en una situación de ventaja respecto de las de los restantes países socios. En algunos casos, dichas ventajas han sido decisivas en la competencia intrarregional.

A los incentivos otorgados por el gobierno federal brasileño se suman un variado y poco transparente conjunto de incentivos estatales. La mayor capacidad fiscal conferida a los estados por la Constitución de 1988 ha inducido una verdadera "guerra de subsidios" entre estados por la atracción de inversiones.

Cabe destacar que muchas de estas políticas se desarrollan a contramano de las negociaciones regionales y, en algunos casos, violando los acuerdos alcanzados. Tal es el caso de los incentivos financieros y fiscales que el gobierno brasileño ofrece a los exportadores o la no suspensión del régimen de admisión temporaria para las exportaciones intrarregionales.

Como veremos a continuación, las asimetrías regulatorias y macroeconómicas generan un contexto poco propicio para la profundización de la complementación productiva y amenazan seriamente con generar un desvío significativo de inversiones.

4. Integración regional y complementación productiva en el MERCOSUR

4.1. Tendencias generales

Los países del Cono Sur han debido ajustarse a una serie de cambios estructurales (apertura, estabilización, integración) que han modificado radicalmente las reglas de juego previamente existentes. En ese contexto el proceso de integración del MERCOSUR ha mostrado un dinamismo realmente sorprendente teniendo en cuenta las coyunturas fuertemente inestables que atravesaron los países socios a lo largo de la presente década. Tal dinamismo ha sido especialmente notable en el plano comercial, con las importaciones y exportaciones intrarregionales creciendo aceleradamente en los últimos años.

Ese dinamismo comercial ha generado marcados efectos en el terreno productivo. Los ajustes realizados por los sectores productivos de los países miembros han dependido de diferentes factores:

** El tamaño relativo de los países y el costo de la mano de obra*

El proceso de integración del MERCOSUR se ha dado entre un país grande (Brasil), uno mediano (Argentina) y dos países pequeños (Uruguay y Paraguay). Brasil es el país que tiene mayor desarrollo industrial y el mayor mercado poten-

cial. Esta asimetría se halla potenciada por un factor que no se halla presente en otros procesos de integración formales (Unión Europa, NAFTA) o informales (este asiático): en el MERCOSUR el país que tiene mayor desarrollo industrial (Brasil) también es el país que tiene ventajas en términos de costo de la mano de obra.

Ello ha generado una situación dual.

Por un lado, Brasil es el país que está en mejores condiciones para penetrar en los otros mercados de la región, pero dichos mercados (por su escaso tamaño) no significan una ganancia demasiado significativa. Es por ello que, en muchos casos (por ejemplo calzado, azúcar, siderurgia, etc.) los impactos productivos no tienen una gran dimensión.

Por otro lado, los restantes países socios están en desventaja competitiva en una gran cantidad de sectores industriales pero la posibilidad de aprovechar el gran mercado brasileño presenta una importante oportunidad. Es decir que para aquellos sectores o empresas que logran consolidar alguna ventaja competitiva en el mercado brasileño el cambio es tan importante que puede generar importantes impactos productivos.

** La existencia de ventajas comparativas naturales*

Los sectores con claras ventajas naturales (como productos energéticos, lácteos, molinería, algodón, frutas y hortalizas en Argentina; cacao y café, mineral de hierro, en Brasil) han expandido notablemente sus exportaciones a los países socios del MERCOSUR. Su competitividad no se halla cuestionada por las industrias de los otros miembros del MERCOSUR y, en general, han podido expandir notablemente sus exportaciones a la región.

La magnitud del impacto productivo en estos sectores depende, en gran medida, de en qué medida ya habían consolidado o no su perfil exportador. Tomando el caso argentino como ejemplo podemos ver que las exportaciones de cereales el Brasil se han multiplicado por dos llegando a los 700 millones de dólares en 1997. Sin embargo, dicho sector tienen una larga tradición exportadora, principalmente orientada hacia otros mercados, por lo que los impactos productivos de la integración han sido mínimos. Distinto es el caso de otros sectores cuya actividad exportadora es reciente y se ha orientado principalmente hacia el MERCOSUR. Tal es el caso de las aceitunas (Brasil participó con el 94% de las exportaciones en 1998), cebollas (92%), lácteos (80%), algodón (76%), porotos negros (71%), ajos (69%), harina de trigo (65%), frutas secas (56%) y otros productos para los que la integración ha desempeñado un papel importante en el proceso de expansión y reestructuración productiva y tecnológica. Estos sectores, fuertemente orientados al mercado brasileño, se encuentran especialmente afectados por la reciente devaluación brasileña.

Sin embargo, algunas barreras no arancelarias subsistentes han impedido que algunos sectores desarrollen aún más sus ventajas competitivas en la región. Tal es el caso de las barreras no arancelarias que impone Brasil (normas de envasamiento y sanidad, limitación al financiamiento de importaciones) que han afecta-

do notablemente las exportaciones de frutas y hortalizas y de lácteos. De la misma manera, las restricciones no arancelarias de Argentina en materia de azúcar han limitado la posibilidad de Brasil de aprovechar el mercado argentino de este producto.

La integración regional también ha permitido una mayor complementación productiva entre los oferentes de materias primas y las plantas industrializadoras de los países socios. Un ejemplo de ello lo constituyen las crecientes exportaciones de cueros de Argentina y Uruguay al Brasil.

** La existencia de ventajas competitivas adquiridas en el sector industrial*

En el caso de las manufacturas de origen industrial, la principal fuente de ventaja competitiva está constituida por factores tales como la escala de producción, la capacidad tecnológica, la existencia de sólidos encadenamientos productivos y la experiencia industrial.

Por ser el país con mayor mercado (y por lo tanto con mayores economías de escala en su producción industrial), por tener una estructura industrial más integrada, por haber desarrollado capacidad tecnológica endógena en algunos sectores industriales (celulosa-papel, bienes de capital, etc.), y por haber gozado de un persistente apoyo del sector público, Brasil aparece como el país con mayores ventajas competitivas en el sector industrial. Dichas ventajas se han manifestado en el comercio intrarregional en el que dicho país mantiene un superávit prácticamente en todas las manufacturas de origen industrial (con la excepción de farmacéuticos y, en algunos años, de vehículos de carretera).

El impacto productivo sobre la industria brasileña de esta expansión de las exportaciones al MERCOSUR ha variado en función de si el sector ya había desarrollado su potencial exportador o no. En el caso del calzado, por ejemplo, las exportaciones a la región siguen siendo marginales y no han tenido un impacto productivo significativo. En el caso de vehículos de carretera, en cambio, el mercado regional ha tenido una gran significación y ha determinado en gran medida la estrategia de los principales actores productivos.

Esta situación no significa que los restantes países socios no hayan obtenido ningún beneficio productivo del MERCOSUR. Muy por el contrario, a pesar del déficit global, muchas empresas industriales de la Argentina han podido penetrar el mercado brasileño y ello las ha inducido a realizar importantes cambios tecnológicos y de gestión. Pero lamentablemente se trata, en muchos casos, de esfuerzos individuales que no contribuyen a generar el desarrollo de ventajas sistémicas. Tal es el caso de las exportaciones de textiles, materias plásticas, calzado deportivo (como veremos más abajo), máquinas y aparatos eléctricos y manufacturas de caucho).

En la industria automotriz, en la que existe gran similitud entre los regímenes nacionales de Argentina y Brasil y en donde se está por avanzar hacia una política común de regulación sectorial, la integración ha tenido efectos más simétricos entre ambos países y la integración productiva ha avanzado mucho más.

4.2. Algunos casos seleccionados

a) Calzado

Los efectos productivos del MERCOSUR sobre el sector calzado son un claro ejemplo de los problemas de gestión del proceso de integración regional.

Brasil tenía una industria de calzado consolidada con una fuerte penetración exportadora en el mercado estadounidense (donde vende cerca de mil millones de dólares anuales), un sistema productivo altamente integrado (con buenos proveedores de partes y piezas, una aceptable oferta local de bienes de capital para el sector, y una importante red de instituciones de apoyo en materia tecnológica y de capacitación) y ventajas en el costo de la mano de obra. Por el contrario, Argentina tenía una industria desactualizada tecnológicamente, con problemas de escala productiva, y casi completamente volcada al mercado interno. Uruguay, por su parte, tenía una industria mucho más pequeña que la de los otros países socios aunque más volcada a la exportación que la argentina.

Aún en este contexto de fuertes ventajas competitivas para la industria brasileña, existía la posibilidad de que el proceso de integración indujese una especialización intraindustrial que generase beneficios dinámicos para todos los países socios. En tal escenario (previsto por un estudio de ONUDI en 1993), Brasil se podía especializar en calzados de gama baja y en calzados de dama de gama media (en los que tenía más ventaja), mientras que Argentina y Uruguay iban a especializarse en calzado de gama alta (fundamentalmente de caballero) y botas.

En la práctica este proceso de especialización no se verificó. Las industrias de calzado de Uruguay y Argentina fueron duramente golpeadas por las importaciones desde el sudeste asiático y, posteriormente,¹ por las originadas en Brasil que llegaron a representar más del 50% de las importaciones de calzado en Argentina. Las empresas de calzado de Argentina no pudieron penetrar en el mercado brasileño (más allá de algunos aislados intentos fallidos) tanto por debilidades propias como por la ausencia de un marco de política nacional y comunitaria adecuado.²

Por un lado, las PyMES de calzado argentinas sufrieron de la ausencia de políticas que promoviesen las exportaciones (en materia financiera, de apoyo tecnológico, etc.). Por otro lado, sufrieron la asimetría de incentivos planteada por los beneficios fiscales y financieros otorgados por el gobierno brasileño y por las barreras no arancelarias en materia de financiamiento de importaciones.

-
1. El sector calzado estuvo siempre en las listas argentinas de excepción a la liberalización intrarregional, por lo que sólo a partir de 1996 empieza a verificarse una gradual apertura del mercado argentino a las importaciones brasileñas.
 2. Las únicas exportaciones importantes que pudo hacer la Argentina al Brasil fueron hechas por una única empresa grande de calzado deportivo que consiguió la licencia de la marca NIKE para vender en Brasil. Es previsible que dichas exportaciones no se mantengan más allá del 2000, año en el que caduca dicha licencia.

La ausencia de adecuadas políticas de apoyo a la integración regional y de una cuidadosa armonización de incentivos y barreras no arancelarias llevó a la Argentina a recurrir a los mecanismos de excepción que preveía el Tratado del MERCOSUR. Concluido el régimen final de adecuación, la Argentina enfrenta una difícil situación con una industria de calzado fuertemente debilitada y crecientemente amenazada por las importaciones de calzado desde Brasil.

b) Industria automotriz

En el caso de la industria automotriz, el proceso de integración regional fue un factor clave que permitió insertar a la región en los planes globales de especialización productiva de las grandes multinacionales automotrices.

Hacia fines de los años ochenta la industria automotriz de Argentina y Brasil se hallaba en crisis. La producción argentina era similar a la de la década del sesenta y la brasileña a la del setenta. Las industrias (especialmente la argentina) tenían un fuerte atraso tecnológico tanto en términos de procesos como de los modelos fabricados.

Los efectos combinados de la estabilización macroeconómica, los marcos promocionales especiales, y la integración regional, dieron lugar a una rápida expansión del sector automotor, a fuertes ganancias de productividad (157% y 127% entre 1990 y 1997 en Argentina y Brasil, respectivamente) y a la cristalización de un patrón de especialización intraindustrial con un alto componente del comercio intrafirma. La región se convirtió, a su vez, en un polo de atracción de nuevas inversiones internacionales produciéndose la llegada de numerosas nuevas terminales.

La existencia de marcos regulatorios específicos y, próximamente, de un marco regulatorio comunitario tendió a mantener un relativo equilibrio en el destino de las inversiones entre Argentina y Brasil. Aun así dicho proceso no estuvo exento de conflictos originados, a partir de 1996, con la implementación del Régimen de la Industria Automotriz brasileña y con el régimen de incentivos especiales para las regiones del Nordeste.³

El dinamismo del sector productivo y la profundidad que alcanzó en este sector el proceso de especialización intraindustrial son una clara muestra de las grandes oportunidades que existen cuando en un proceso de integración se combinan la liberalización comercial y las políticas activas de reestructuración productiva. Este tratamiento nacional y comunitario especial no se dio en casi ningún otro sector, incluyendo el autopartista.

En efecto, una de las grandes falencias (más en el caso argentino que en el brasileño) de estos regímenes es que sólo muy tardíamente se incluyó al sector auto-

3. Éste es un claro ejemplo de lo que en la sección 2 llamamos "juego de suma cero". Las inversiones a realizarse en el MERCOSUR por parte de las grandes terminales internacionales estaban prácticamente decididas y la guerra de incentivos entre países del MERCOSUR y entre distintos gobiernos estatales de Brasil por atraer dichas inversiones redundó únicamente en mayores beneficios para las multinacionales.

partista dentro de los programas generales de incentivo a la reestructuración y la especialización. Dicha situación impidió a muchas PyMES autopartistas independientes acometer procesos de reestructuración productiva que las pusieran en condiciones de afrontar los nuevos desafíos productivos y tecnológicos. En parte por ello ha tendido a generarse un excesivo proceso de concentración y extranjerización en el sector autopartista y la salida de numerosas PyMES que no pudieron adaptarse al nuevo contexto.

c) Sector lácteo

El sector lácteo ha sido uno de los grandes beneficiarios del proceso de integración regional para Argentina y Uruguay. A diferencia de lo que ocurre con otros sectores, en el sector lácteo Argentina y Uruguay se encontraban a inicios de la década en una situación de ventaja competitiva (en materia de escalas de producción, tecnologías y calidad) respecto de Brasil.

El proceso de integración (sumado a la estabilización macroeconómica), generó un fuerte proceso de regionalización de las estrategias productivas de los grandes actores del sector lácteo de todos los países del MERCOSUR.

En Argentina se asiste a un fuerte proceso de modernización del sector con importantes inversiones de las firmas líderes, un aumento de la productividad y una regionalización de la estrategia empresarial que implica una fuerte penetración en el mercado brasileño y crecientes inversiones directas en dicho país.

La industria láctea uruguaya (dominada en gran medida por la cooperativa Conaprole) ya venía con una importante presencia en los mercados externos. La integración regional implicó un nuevo desafío que llevó a Conaprole a realizar un *joint-venture* con Boingrain.

En Brasil, la industria láctea estaba fuertemente atrasada. La desregulación de inicios de los noventa implicó una fuerte reestructuración en el sector (con una fuerte extranjerización) que ha llevado a la modernización del mismo y a un paulatino avance hacia el autoabastecimiento.

En los cuatro países del MERCOSUR la integración regional ha despertado el interés de grandes multinacionales (como Parmalat) que han radicado nuevas inversiones con vistas al mercado ampliado.

Si bien la integración regional ha servido como catalizador de un fuerte proceso de transformaciones en el sector lácteo, hacia futuro se enfrentan nuevos desafíos: como Brasil avanza hacia el autoabastecimiento de lácteos, la futura expansión del sector en el MERCOSUR implica que se deben ganar nuevos mercados extrarregionales.

La solidez que muestre el MERCOSUR para negociar el acceso a los mercados protegidos de los países desarrollados y la capacidad que tenga para impulsar políticas de promoción comunitarias (como la creación y promoción de un "sello MERCOSUR" para los productos lácteos de la región) serán determinantes en el futuro del sector.

d) Máquinas-herramienta

El sector de bienes de capital en general, y el de máquinas herramienta (M-H) en particular, presentan el interés especial de haberse constituido en los precursores del proceso de integración a partir de la firma del Protocolo de Bienes de Capital en 1986.

El sector de M-H ha tenido una evolución muy diferente en Argentina y en Brasil. Desde fines de los años setenta las trayectorias de desarrollo de este sector se bifurcan ya que la industria argentina se ve sometida a la apertura importadora que frena el proceso de desarrollo del sector mientras que en el Brasil el sector sigue desarrollándose al amparo de importantes beneficios promocionales. De allí que hacia 1997 la producción brasileña es veinte veces superior a la argentina y las exportaciones once veces mayores.

La constitución del MERCOSUR implicó una importante oportunidad para el sector argentino de M-H que logró posicionarse en el mercado brasileño y establecer un importante flujo de comercio intra-industrial. No obstante, dicho impulso no parece haber sido suficiente para compensar el debilitamiento progresivo del sector sometido sin anestias a la apertura importadora de fines de los setenta y de principios de los noventa en un marco de fuerte deficiencia de los mecanismos institucionales de apoyo al sector (como, por ejemplo, la existencia de una adecuada oferta de crédito para la compra de bienes de capital de origen nacional).

En el caso brasileño, la integración regional no constituyó una amenaza competitiva seria ni tampoco implicó una ampliación decisiva del mercado. El comportamiento de este sector en Brasil parece obedecer más a la lógica de la apertura comercial a las importaciones y de los distintos mecanismos promocionales que Brasil utiliza para apoyar a su industria de bienes de capital (cláusulas de "compre nacional" del régimen automotor, financiamiento para la compra de bienes de capital de origen nacional, financiamiento de exportaciones, etcétera).

En síntesis, el caso de las M-H es uno en que se notan visiblemente las diferentes concepciones de política industrial existentes entre los países socios del MERCOSUR. La existencia de un conjunto congruente de medidas de apoyo al sector le ha permitido a Brasil conjugar la apertura a las importaciones con la reestructuración y la inserción exportadora de su industria nacional. Mientras tanto, la industria de M-H argentina parece haber sido sacrificada con el objetivo, en gran medida cumplido, de modernizar el aparato productivo existente mediante la importación masiva de bienes de capital.

e) Productos farmacéuticos

El sector de productos farmacéuticos se desarrolló en los países del MERCOSUR sobre la base del no reconocimiento de las patentes industriales y de una fuerte protección comercial que hizo posible el desarrollo de empresas nacionales que optaron por copiar fórmulas desarrolladas por empresas de los países centrales.

Hacia principios de los años noventa la industria farmacéutica argentina mostraba una mayor consolidación en la posición de los laboratorios nacionales y una mejor posición exportadora con relación a los otros países del MERCOSUR.

Durante la década actual el sector sufre en todos los países miembros el impacto de fuertes cambios en las regulaciones. La apertura comercial, el abandono del sistema de precios máximos para los medicamentos, el sistema de registro de medicamentos y la promulgación de leyes de patentes en Argentina y Brasil, modifican marcadamente las reglas de juego que tienen lugar durante la consolidación del proceso de integración. Pero la modificación de dichas reglas no se realiza en forma armónica. Esto significa que los países adoptan estrategias diferentes para regular el futuro del sector, lo que determina el desarrollo de fuertes asimetrías regulatorias. La existencia de dichas asimetrías irán en detrimento de las empresas nacionales, ya que las mismas pueden ser fácilmente neutralizadas por las empresas multinacionales, a partir de sus estrategias intrafirma.

¿Cuáles fueron, en este contexto, los efectos del proceso de integración? En primer lugar, el mismo hizo posible un notable crecimiento del comercio intrazonal. Tanto las importaciones como las exportaciones a la región superan hoy en más de diez veces los niveles existentes hacia fines de los años 80. El hecho de que las importaciones extrazonales también hayan aumentado y que los niveles de producción muestren crecimientos mucho menores, nos permite suponer la existencia de un importante proceso de creación de comercio en la región.

Pero este importante aumento del comercio regional es liderado por las empresas multinacionales. Esto es atribuido por las empresas argentinas a las asimetrías regulatorias existentes entre Argentina y Brasil y al hecho de que para exportar a Brasil se requiere realizar una gran inversión para imponer comercialmente las marcas propias. El rol protagónico de las empresas multinacionales en las exportaciones al MERCOSUR también tiene lugar en el caso de Brasil. De las diez principales empresas brasileñas exportadoras al MERCOSUR (que representan alrededor del 70% de las exportaciones) ocho son multinacionales.

Puede decirse, entonces, que el proceso de integración ha reforzado el interés de las empresas multinacionales por reubicarse en los mercados de Argentina y Brasil. Es que el MERCOSUR les ofrece mayores posibilidades de expandir el comercio intrafirma debido a la liberalización arancelaria regional, a la cercanía geográfica y a la perspectiva de que pueda alcanzarse en el futuro un alto nivel de armonización regulatoria entre los países miembros. Les está permitiendo utilizar las ventajas desarrolladas por las naciones para localizar entre las mismas las diferentes líneas terapéuticas. Esto les permite reducir el *mix* de producción y aumentar la especialización productiva de las distintas filiales favoreciendo un fuerte crecimiento de las relaciones comerciales de carácter intrafirma.

En contraste con la posición adoptada por las empresas multinacionales no se han desarrollado prácticamente, hasta el momento, acuerdos comerciales o productivos entre empresas nacionales de Argentina y Brasil.

El proceso de integración regional ha ofrecido resultados muy pobres en ma-

teria de desarrollo tecnológico. Por un lado las empresas multinacionales concentran la investigación básica fuera de la región. Es que mientras que la innovación en estas empresas está presente como estrategia mundial, localmente parece orientarse más hacia cambios organizacionales, especialmente aquellos referidos a la gestión empresarial y al *marketing*. En el caso de las estrategias empresariales de las empresas nacionales tanto argentinas, como brasileñas, las mismas aparecen muy condicionadas por la apertura y por la ley de patentes, la cual establece limitaciones en forma inmediata (para las empresas brasileñas) o en un futuro cercano (para las argentinas) para el lanzamiento de nuevos productos. En ese contexto, dado su menor nivel de madurez científico-tecnológico, las empresas nacionales, salvo excepciones, optaron por discontinuar esfuerzos domésticos previos de investigación y desarrollo. En el caso de las empresas argentinas y brasileñas de mayor tamaño su estrategia parece orientarse, en forma creciente, a concretar nuevas formas de alianza estratégica con las firmas multinacionales. Esto les permitiría tener acceso temprano a sus licencias o actuar como agentes de distribución local de moléculas y principios activos desarrollados por aquéllas en el exterior.

Bibliografía

- Bekerman, M., Sirlin, P. y Streb, M. L. (1995): *Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación*. Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) n° 1.
- Bekerman, M. y Sirlin, P. (1996): *Efectos del proceso de apertura y de integración regional sobre el patrón de especialización de la economía argentina*. Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) n° 4.
- Lugones, G. y Bustos Tigre, P. (1998): *El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector automotor*. INTAL.
- Erber, F. y Chudnovsky, D. (1998): *El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas-herramienta*. INTAL.
- Nofal, B. y Wilkinson, J. (1998): *La producción y el comercio de productos lácteos en el MERCOSUR*. INTAL.
- López, A. y Hasenclever, L. (1998): *El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector petroquímico*. INTAL.