

CRPI Segundo Encuentro
Centro de Reflexión en
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**

1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

Los Bienes de Capital en el Programa de Cooperación
e Integración Argentina-Brasil (1986-1989).

Javier Luchetti¹.

¹Profesor de Geografía, Profesor y Licenciado en Historia, Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas, Carrera de Relaciones Internacionales.

Introducción.

El Mercosur es constituido como una continuidad del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (en adelante PICAB), si bien abandona sus principios fundamentales, cambiando sensiblemente su diseño global y el modelo de integración subyacente. El PICAB se proponía crear un espacio económico común para mejorar el bienestar de los pueblos, mediante una complementación de sectores de las economías de ambos países, según los principios de gradualismo, flexibilidad, selectividad, equilibrio, profundidad y progresión. No es propósito de este trabajo analizar la evolución del Mercosur. En realidad, el objetivo del siguiente trabajo es explorar y describir el contenido del protocolo de Bienes de Capital, considerado el núcleo dinámico del PICAB como instrumento para comenzar la integración y cooperación entre los dos países. Además, se propone examinar el grado de cumplimiento del protocolo, sus resultados y sus modificaciones. Partimos de concebir a la integración no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento, que puede conducir a distintos resultados. La integración no se agota en las cuestiones comerciales, sino que es un proceso integral que tiene impacto en toda la economía, sectorial o regional, y que tiene importantes efectos en la capacidad de negociación de un conjunto regional de países.

2. La situación argentina.

Con el nuevo gobierno democrático asumido en 1983, tomaron más fuerza las ideas sobre el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, y la necesidad de ampliar la competitividad para lograr una mejor inserción internacional. Sin embargo, el gobierno se enfrentó en lo económico con las presiones monopólicas, los planteos sindicales, la baja de la recaudación impositiva, el déficit fiscal y la renegociación de la deuda externa: "Los tres núcleos centrales del nuevo poder económico local (los grandes grupos económicos, con vinculaciones con el sector financiero, el sector agroexportador, también ligado a aquellos holdings y las empresas extranjeras), al igual que la banca acreedora, no tuvieron las actitudes esperadas respecto de la democracia naciente. Por el contrario, cada uno operó exclusivamente en función de sus intereses concretos e inmediatos"².

²Rapoport, Mario; Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000, p. 909.

En 1988 luego del fracaso del Plan Austral, estando ya en plena implementación el PICAB, se produjo una reforma arancelaria que modificó el régimen de consulta previa para las importaciones limitándolas a 1000 posiciones arancelarias, en lugar de las 3000 que existían anteriormente. Nuestro país aceptó un paquete de créditos del FMI y el Banco Mundial destinado a la rebaja arancelaria. Los empresarios expresaron su descontento enviando al Palacio de Hacienda un informe reservado donde se consignaba que los países más desarrollados tenían un nivel de protección arancelaria y paraarancelaria que oscilaba entre el 56 y el 72%, mientras que la reforma proyectada en nuestro país llevaría a los aranceles a un promedio del 30%. Pensaban que la apertura sería utilizada por la secretaría de Comercio como un elemento de presión para evitar cualquier escalada de los precios durante la marcha del plan Primavera. Inclusive, se acusaba al equipo económico de prometer cualquier cosa al Banco Mundial, con tal de contar con fondos para afrontar la campaña electoral sin sobresaltos, aunque desde el ministerio de Economía se respondía con promesas de que no habría una importación indiscriminada³.

Existieron bienes cuya importación requería la autorización de la secretaría de Industria y Comercio Exterior. La política arancelaria que se lanzó junto con el plan Primavera, eliminó posiciones que requerían consulta previa con intervención de las cámaras industriales respectivas para su autorización. Entre los sectores en los que debían consultar a los industriales nacionales, se encontraban el azúcar, bebidas alcohólicas, prendas de vestir, tejidos, autopartes, electrodomésticos, muebles y automotores. Además, la nueva estructura arancelaria mostraba aranceles entre un 5 y un 40% (anteriormente se encontraban entre un 46 y un 60%), con algunas excepciones, a la vez que se modificaron las nomenclaturas. Esta reforma arancelaria unilateral, realizada sobre la base de exigencias externas, atentaba contra la esencia misma del PICAB, puesto que no se consultaba a Brasil sobre el tema, y significaba abrir el mercado interno a la competencia extranjera. Cuando en febrero de 1989, las autoridades monetarias no tenían los dólares suficientes para respaldar el mercado cambiario, cayeron los salarios, creció la tasa de desocupación y los precios aumentaron, se produjo la fuga de capitales, y el alza del dólar libre⁴.

³Clarín, 2-10-1988.

⁴Los factores que llevaron a la hiperinflación fueron varios: "Entre ellos, tuvieron especial relevancia la crítica situación del balance de pagos, la exacerbación de la puja por la distribución del ingreso, el comportamiento especulativo de importantes sectores económicos y el encadenamiento de aceleraciones crecientes de la inflación y períodos de estabilización cada vez más cortos y limitados en el pasado inmediato". Rapoport,

En cuanto a la política exterior, para el nuevo gobierno democrático, los socios privilegiados serían Estados Unidos, América Latina, Europa occidental y los países del Tercer Mundo. Argentina buscó vincularse más profundamente con Latinoamérica para lograr acordar posiciones comunes, lograr una mayor autonomía, y alcanzar una mayor democratización económica y política. El partido radical partió de la base de que nuestro país era subdesarrollado y que la integración latinoamericana comenzando con Brasil, era un mecanismo para lograr el desarrollo económico y una mayor inserción en el comercio internacional⁵. Los resultados emanados de la Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral, de las subcomisiones sectoriales y de diversas reuniones de negociaciones entre Argentina y Brasil, dieron lugar en Buenos Aires el 29 de julio de 1986, a la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica. Las propuestas elaboradas por los dos países sobre los mecanismos de integración y cooperación, se volcaron en el texto de los protocolos. En el marco del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, se firmaron 12 protocolos de carácter sectorial: Bienes de Capital, Trigo, Complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión del Comercio, Empresas Binacionales, Asuntos Financieros, Fondos de Inversiones, Cooperación Energética, Cooperación Nuclear, Sector Aeronáutico, Biotecnología, Estudios Económicos. Se partió de estos protocolos, a los que luego se sumaron otros protocolos y “anexos”. En total se firmaron 24 protocolos.⁶.

Mario, op. cit., p. 925. Cristini, Marcela: *La política de importaciones*, en, A.A.V.V.; El comercio exterior argentino en la década de 1990. Buenos Aires, Manantial, 1991. Chudnovsky, Daniel: *La integración económica entre Argentina y Brasil: balance preliminar y perspectivas*, en, Hirst, Mónica (comp.); Argentina-Brasil. Perspectivas comparativas y ejes de integración. Buenos Aires, Tesis, 1990.

⁵El gobierno radical pretendía alcanzar una mayor unión con el resto de los países latinoamericanos, partiendo de la base de que nos unificaba la misma tradición histórica, geográfica y cultural, tal cuál señalaba en la parte de la plataforma electoral destinada a la política internacional: “Impulsará una política de integración latinoamericana que promueva los proyectos de integración física, económica y cultural. Desarrollará el aprovechamiento conjunto e integral de los recursos naturales compartidos, en especial el recurso agua sobre la base del beneficio mutuo, sin detrimento ambiental y otros perjuicios”. Plataforma Electoral Nacional de la Unión Cívica Radical. Buenos Aires, 30 de julio de 1983, p. 7. Alconada Sempé, Raúl: *Democracia y política exterior 1983-1989*, en, Jalabe, Silvia (comp.); La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996. Moneta, Carlos: *El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa*, en; Capítulos del SELA. Caracas, Arte, enero-marzo 1988, n° 18. Russell, Roberto: *Un año de política exterior: las relaciones con Estados Unidos, América Latina y Europa occidental*, en, Perina, Rubén y Russell, Roberto (comp.); Argentina en el mundo (1973-1987). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

⁶Según los términos jurídicos empleados por la ALADI, los textos ampliatorios o modificativos de acuerdos reciben la denominación de “protocolos”, que corresponden conceptualmente a los “anexos” previstos en el programa de integración bilateral. Tagle, Carlos: *Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de*

2. El protocolo de bienes de capital.

2.1. La situación del sector de bienes de capital.

El sector de bienes de capital había sido dejado de lado en la mayoría de los países americanos, ya que la producción se había dirigido hacia los bienes de consumo finales, y la producción local sufría la competencia de los bienes importados. Se entendía que el progreso ya no pasaba por las industrias básicas, sino por industrias con una gran potencialidad tecnológica e intensiva, por eso el modelo de integración industrial propuesto era integral, porque la industria de bienes de capital debía ser el cimiento del nuevo modelo. También, se tomó en cuenta que si un país se especializaba solamente en la industria de bienes de consumo, no podría llegar a ser un productor con bajos costos, y por lo tanto, un exportador competitivo, porque si bien los productos podían venderse a precios altos en el mercado local, la situación era distinta en el exterior. A esto se le sumaba que para mantener al sector de bienes de consumo en crecimiento continuo, era necesario importar renovadas cantidades de bienes de capital⁷. Los datos de la producción de bienes de capital en Brasil y la Argentina mostraban que la capacidad instalada en el primero equivalía a cuatro veces la nacional aportando en el caso argentino el 4,3% del producto Bruto Interno, contra el 5,3% en el caso de Brasil. El grado de desarrollo de la industria de bienes de capital en Brasil quedaba demostrado porque en 1975, la producción abastecía solo el 71% del mercado interno, mientras que en 1986 llegaba al 78,4%, mientras que la Argentina mostraba en el mismo período un retroceso del 78% al 70% en 1986⁸.

2.2. La importancia del protocolo.

Se pretendía recuperar la inversión productiva a partir del protocolo número 1 de Bienes de Capital, para conseguir una modernización tecnológica y, una clase empresarial más competitiva y eficiente, puesto que un mercado pequeño como el argentino conducía a pocas empresas en cada rama de la economía por lo que en el sector industrial predominaban cada vez más los oligopolios que no operaban con costos bajos, no invertían, ni introducían cambios en la tecnología, por no tener competencia. Este protocolo intentaba

Integración y Cooperación Argentino-Brasileño, en; Revista Integración Latinoamericana. Buenos Aires, INTAL, n° 122.

⁷Conesa, Eduardo: *Teoría económica y sustitución de importaciones: su reconciliación*, en; Revista Integración Latinoamericana. Buenos Aires, INTAL, julio 1984, n° 92.

⁸Clarín, 19-7-1989.

potencializar a las dos economías nacionales a través del sector de bienes de capital, que "abarcaba una inmensa variedad de productos, lo que permitió identificar con mayor facilidad nichos en los que no se vulneraban intereses"⁹. Se desarrolló una estrategia para acrecentar el comercio de bienes de capital, puesto que era la única forma posible de iniciar el proceso de integración: "en un primer momento, afecta al comercio de bienes que son típicamente producidos por pequeñas y medianas empresas, con efectos directos sobre el mercado de trabajo, y de una manera cautelosa, dado el peso relativamente reducido de los productos comprendidos en la producción y el comercio exterior de los dos países"¹⁰. Ningún país podía especializarse en industrias particulares, puesto que las especializaciones debían ser sectoriales buscando el desarrollo en ambos países de todas las secciones industriales. Para eso se debían dejar de lado los temores de los brasileños respecto a que la Argentina se especializara en parte del sector de bienes de capital, y ellos con la industria de bienes de capital más masiva¹¹.

Precisamente, el núcleo estratégico fundamental del programa de integración entre ambos países fue este protocolo, puesto que tenía la característica fundamental de convertirse en el ejecutor activo, a partir del cuál sus efectos se trasladarían al resto de la estructura económica: "el programa no apunta a profundizar el esquema de especialización que caracteriza a la relación bilateral –agroalimentarios versus manufacturas- sino a generar especializaciones intraindustriales que difundan más equitativamente las capacidades y potencialidades del cambio técnico. Propone aprovechar las oportunidades del mercado ampliado para recrear ventajas dinámicas que deriven de ganancias de productividad conjuntas y de la reconversión progresiva de ambos aparatos industriales"¹². Se implementó un esquema de complementación entre las industrias de bienes de capital de ambos países, mediante el desarrollo tecnológico y el aumento de la competitividad, para lograr una ampliación del mercado, el abaratamiento de costos para acceder a economías de escala, y

⁹Quintanar, Silvia: La estrategia de integración desde el PICAB al MERCOSUR a través del análisis del sector de bienes de capital, en; Revista Meridiano. Buenos Aires, Centro de Estudios Alexander von Humboldt, agosto 1995, n° 1, p. 28.

¹⁰Baumann, Renato: *Los bienes de capital y la integración entre Brasil y Argentina*, en; Revista Integración Latinoamericana. Buenos Aires, INTAL, diciembre 1989, n° 152, p. 4.

¹¹Lavagna, Roberto: *Los protocolos argentino-brasileños constituyen la primera etapa de un programa de integración económica*, en; Cuadernos del SELA. Caracas, Arte, julio-septiembre 1986, n° 13.

¹²Porta, Fernando y Fontanals, Jorge: *La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino Brasileño en el sector de bienes de capital*, en; Revista Integración Latinoamericana. Buenos Aires, INTAL, diciembre 1989, n° 152, p. 17.

una integración sectorial a partir de una lista de bienes que incluía partes de transporte no automotor, maquinarias eléctricas y no eléctricas de uso difundido, sus componentes y, partes y piezas, etc.. Al mismo tiempo, se utilizaría mano de obra calificada, se lograría el aprovechamiento de recursos naturales e insumos, de adelantos tecnológicos que contribuyeran a la exportación de los bienes, y se generarían divisas que iban a permitir la sustitución de importaciones¹³.

La división del trabajo en esas industrias, se caracterizaba por una cadena de montaje donde los insumos son transformados hasta el ensamblaje final. Estos insumos podían provenir de empresas contratistas pequeñas y medianas que participan de una economía de especialización a escala vertical. En el sector de industria de bienes de capital como las de máquinas herramientas y máquinas envasadoras, son bajos los gastos en investigación, al revés de lo que ocurre con las telecomunicaciones, o los equipos electrónicos. En nuestro país predominaban las empresas pequeñas y medianas: “las 100 empresas más grandes generan un poco más del 40% del valor de producción total del sector pero los niveles de concentración difieren entre los diversos submercados. En los subsectores de astilleros, material ferroviario, tractores, generadores eléctricos, telecomunicaciones y refrigeración industrial, los cuatro establecimientos más grandes generan más del 75% de la producción. También con un elevado, aunque menor, índice de concentración aparecen los subsectores de maquinarias para la construcción, para el transporte y elevación de mercaderías y de calderería, en los que los cuatro establecimientos mayores explican entre el 50 y el 75% del valor de producción. Con excepción de los barcos, no hay productos de estos sectores en la lista común”¹⁴.

En Brasil, en cambio, existían ciertas excepciones por el tamaño de las fábricas, y porque grandes empresas transnacionales se establecieron décadas anteriores, pero en ambos casos se tomó en cuenta que las pequeñas y medianas empresas desempeñaban una tarea muy importante en la redistribución del ingreso, evitando la acumulación y concentración del poder económico y político, en un sector minoritario de la sociedad: “Son las pequeñas y medianas empresas un factor fundamental de la democratización económica de la sociedad

¹³Porta, Fernando: *El acuerdo de integración Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente*, en, Hirst, Mónica (comp.); Argentina-Brasil. Perspectivas comparativas y ejes de integración. Buenos Aires, Tesis, 1990.

¹⁴Porta, Fernando, op. cit., p. 286.

y ésta, a su vez, de consolidación de la democracia política. Por otra parte, el segmento de la pequeña y mediana empresa constituye un medio ágil y eficaz para acceder al cambio técnico y la innovación, con capacidad de transferir al resto del sistema productivo los progresos tecnológicos que se le incorporen. Se aprovecharía el efecto multiplicador para empresas vinculadas bajo diversas formas de negocio al sector bienes de capital, con su inmediato correlato en la generación de puestos de trabajo y el impacto en las economías regionales”¹⁵.

2.3. Las características.

La mayoría del universo de bienes de capital pertenecían a pequeñas y medianas empresas, que querían aprovechar la apertura del mercado brasileño, a partir de la elevación de su producción y posterior exportación de bienes, en lo posible sin nuevas inversiones de capital. Claro que las empresas que no tenían filiales en Brasil, debieron asociarse con otras, o abrir oficinas de representación comercial en el vecino país, para establecer contacto con algún distribuidor de la zona. Otras en cambio, establecieron sociedades de exportación para ampliar la gama de productos y modelos ofertados, vendieron instalaciones llave en mano, o suministraron servicios y nuevas partes para nuevo equipamiento, a partir del crecimiento de las exportaciones. A partir de este universo (lista impuesta) se iba a negociar una lista común de productos (punto 3). El universo estaba integrado por una serie de productos que pasaban a regirse en el marco de liberación de comercio establecido por el protocolo, por eso ambos gobiernos debieron negociar una lista común a través de negociaciones semestrales en donde esta lista se ampliaría, esperándose que hacia 1990 la mitad del universo quedara incluido en la misma (punto 6).

El protocolo de bienes de capital poseía un instrumento básico que era el arancel cero, y la eliminación de las restricciones no tarifarias, administrativas, cuantitativas o tributarias para todos los productos de la lista común (punto 4, incisos a y b). Para la lista común de productos el intercambio global sería equivalente a 2000 millones de dólares entre 1987 y 1990: “en 1987 el equivalente a 300 millones de dólares de los EEUU, en 1988 el

¹⁵Quintanar, Silvia, *La estrategia de integración desde el PICAB al MERCOSUR a través del análisis del sector Bienes de Capital*, op. cit., p. 27.

equivalente a 400 millones de dólares de los EEUU, en 1989 el equivalente a 550 millones de dólares de los EEUU, en 1990 el equivalente a 750 millones de dólares de los EEUU¹⁶. Cada una de las cuatro rondas de negociación significó la confrontación de las listas nacionales confeccionadas por los fabricantes. Las rondas de negociaciones que se realizaron hasta fines de 1989 sufrieron retrasos en la realización de las mismas, a pesar que eran semestrales. Igualmente se fueron ampliando la lista común de productos con arancel cero, aunque no se había avanzado mucho en los intentos de concordar una nomenclatura en común, y planificar la reestructuración, especialización y complementación industrial. La oferta brasileña de bienes de capital fue más numerosa, y abarcaba una amplia gama de productos que recorría prácticamente todo el universo elegible, e inclusive presentaba una tendencia más firme a negociar por agregados de productos. La lista argentina siempre fue más reducida, concentrada y específica, por lo que existió una proporción mayor de propuestas argentinas, y una cobertura más restringida por gama de productos que la abarcada en la lista positiva brasileña. Además, ciertos sectores de la industria argentina, con todas las empresas a la cabeza, o las que abarcan la mayor parte del mercado, no se presentaron a negociar la lista, especialmente cuando predominaba la oferta del Brasil, puesto que deseaban conservar su participación en el mercado.

La primera ronda realizada en enero de 1987, incluyó la mayor parte de los bienes, y favorecida por la coyuntura expansiva de la economía brasileña a fines de 1986, las negociaciones adoptaron gran parte de las propuestas argentinas. Algunos elementos sobre la integración en los bienes de capital fueron modificados luego de conversaciones entre los gobiernos y los sectores privados de ambos países, por ejemplo, en julio de 1987 se firmaron documentos sobre la compra, garantía, y control de calidad de bienes en el sector petrolero¹⁷. Las otras dos ampliaciones de septiembre de 1987 y mayo de 1988, estuvieron trabadas por las presiones inflacionarias de ambos países, y por la resistencia de los negociadores brasileños a acordar la penetración de partes y piezas de máquinas y equipos electrónicos, y la renuencia argentina a aceptar generalizaciones de posiciones parcialmente incluidas. Estos últimos mantuvieron la tesis de negociar producto por producto. La última ronda fue en enero de 1989, y se incorporaron componentes, partes y accesorios para máquinas herramientas y otros equipos, y se generalizaron varias posiciones en las que ya

¹⁶Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 5.

estaban negociados algunos productos específicos. La lista común incorporó hasta 1990 alrededor de 350 posiciones arancelarias de la NALADI, sobre un total de 612 que contenía el universo negociable definido en el protocolo ¹⁸.

Las políticas en el sector de bienes de capital debían ser simétricas y armonizadas, estableciéndose que el intercambio debía ser equilibrado¹⁹. Si el déficit no llegaba al 10%, se podía hablar de un equilibrio dinámico²⁰, que hacía referencia a una tendencia al crecimiento del intercambio, pero en el caso de que no se cumpliera con el equilibrio, existían una serie de mecanismos correctores o "cláusula gatillo": "Si el desequilibrio supera el 10% (diez por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 operan: inclusión de nuevos productos del universo en la lista común; esquema financiero adicional entre los Bancos Centrales de los países, conforme a lo establecido en el Protocolo número 6, puntos 2 y 3. Si el desequilibrio supera el 20% (veinte por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 se opera la cláusula de aporte del Fondo de Inversiones, conforme lo establecido en el Protocolo número 7, punto 2"²¹. Si el déficit era mayor del 10%, debía ampliarse la lista común con preferencia de los bienes exportados por el país con déficit. Este nuevo equilibrio no debía ser un motivo para que intervinieran los bancos centrales, aunque lo

¹⁷La Nación, 16-7-1987.

¹⁸Las familias de productos que más avanzaron en el proceso de negociación fueron la maquinaria textil, la maquinaria indumentaria, máquinas herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasado, balanzas automáticas, elevadores y transportadoras, grúas, gatos hidráulicos, elevadores y transportadoras, limadoras, tornos, taladradores, y compresores. El grado de avance parcial se manifestó en maquinaria agrícola, máquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga, y aparatos para calentamiento y enfriamiento. Los resultados fueron escasos en motores a combustión y eléctricos, válvulas y maquinaria vial. Entre los productos contenidos se pueden mencionar filtros industriales, máquinas para las industrias alimenticias, de envasado y del plástico, matrices para metales, herramientas neumáticas manuales, hornos industriales a combustibles y eléctricos, equipos de riego, cosechadoras, equipos de bombeo, equipos de elevación y carga, enfardadoras, y otros, con un claro predominio de bienes de capital de series cortas, casi sin la incorporación de partes, piezas y componentes, y los bienes a pedido, aunque se negociaron algunos barcos.

¹⁹Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 7.

²⁰Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 8.

²¹Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 9. El protocolo 6 sobre Asuntos Financieros, establecía "que el Banco Central de la República Argentina y el Banco Central del Brasil ajustarán las condiciones técnicas y operativas que hagan más eficiente aquel sistema a través de la creación de un mecanismo de financiamiento recíproco para los saldos deudores registrados en las compensaciones cuatrimestrales", y además instauraba "a través de los Bancos Centrales respectivos, un esquema financiero adicional que será accionado en el momento que ocurriese un desequilibrio en el intercambio de los productos de la lista común en el área de bienes de capital". Protocolo Número 6, Asuntos Financieros, puntos 1 y 2. El protocolo 7 hacía referencia a que "en el caso que el intercambio comercial de bienes de capital presente un desequilibrio superior al 20% (veinte por ciento) del valor de referencia mencionado (...), los dos Gobiernos quedan comprometidos a integrar o aumentar el capital del Fondo, en partes iguales por un valor adicional igual al monto del desequilibrio registrado". Protocolo Número 7, Fondo de Inversiones, punto 2.

podían hacer en segunda instancia financiando al contado parte de las exportaciones del país deficitario, o de las importaciones del país superávitario.

En el caso de que el déficit superara el 20%, se creaba un Fondo de Inversión por el cuál se promovían inversiones en el país deficitario para que aumentara la producción y exportación al otro país de bienes de capital. El Fondo de Inversión sería de 200 millones entregados en forma igualitaria por ambos países, y serviría para inversiones en el área de bienes de capital, aunque esto exigía la adopción de políticas sectoriales conjuntas. Si el déficit fuese mayor del 40%, se tomarían "las medidas necesarias" para corregirlo aunque no quedaba bien aclarado cuáles eran, pero se suponía que dependía de la buena disposición del país con superávit (punto 10). Las inversiones realizadas a pesar de la escasez de divisas, serían importantes para expandir el nuevo mercado a partir de la productividad y competitividad, y la compra de bienes de capital por parte del sector público. Las inversiones en el país deficitario servirían para que se desarrollara su estructura productiva, y los mecanismos debían emanar de ambos países.

En cuanto a las compras del sector público, la lista comprendía bienes que tenían un tratamiento preferencial respecto de terceros países: "A. En las compras del sector público, directo o indirecto, de Argentina y Brasil, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local; B. En las decisiones de importación del sector público directo o indirecto; de Argentina y Brasil, los productos de la lista común, brasileños y argentinos, tengan tratamiento preferencial equivalente con relación a terceros proveedores; C. En las licitaciones de obras públicas, en ambos países, financiadas con préstamos de instituciones financieras internacionales, los bienes de capital de origen argentino y brasileño respectivamente, que no estén incluidos en la lista común, serán beneficiados con relación a terceros proveedores con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) del nivel de protección en el margen del precio concedido a los productos locales"²². Sin embargo, no se produjeron sustanciales avances en las políticas de compras del sector público en ambos países.

Los productos de la lista común debían tener un nivel de protección equivalente frente a terceros países, para lo cuál se debían ajustar los aranceles y los procedimientos no

²²Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 11.

arancelarios de cualquier naturaleza (punto 12)²³. Cada país averiguaría en el otro si existía la producción de determinado producto, antes de bajar aranceles para la importación de bienes de capital de la lista común, provenientes de otros países: “El protocolo intentó crear una Unión Aduanera para la comercialización de bienes de capital, por lo que quedaba por determinar el nivel de protección común (arancel externo) de los productos de la Lista Común frente a productos de terceros países. El nivel de protección debía ser de una magnitud tal, que influyese en la decisión del importador, incentivando el flujo de comercio entre la Argentina y el Brasil e incrementando el nivel de desvío de los flujos comerciales”²⁴.

Se estableció una competencia conjunta para asegurarse que se suprimirían las ventajas y desventajas entre los dos países, en cuanto a costo salarial, presión impositiva, subvenciones, etc., ya que nuestro país había padecido un proceso de desindustrialización y una reducción del mercado interno, mientras que Brasil había tenido un alto proceso de acumulación de capital e incorporación de tecnología, y había podido exportar bienes industriales. Es decir, "la idea del acuerdo era que la Argentina avanzase en el sentido de igualar los estímulos que Brasil tenía en este sector. Esto era una suerte de privilegio sectorial, dentro de un panorama general de escasas posibilidades financieras y fiscales"²⁵. Se estableció una Comisión para poder vigilar más de cerca la evolución de este protocolo, estableciéndose “en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Coordinación y Seguimiento permanente para proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de bienes de capital y para acompañar y asegurar la buena ejecución del

²³El punto 12 mencionaba lo siguiente: “Nivelar y mantener el margen de protección total en relación a terceros de forma tal que el nivel de protección para cada producto de la lista común sea equivalente en la Argentina y el Brasil. Este nivel de protección deberá ser de una magnitud tal que influya directamente en el precio de decisión del importador incentivando el flujo de comercio entre la Argentina y el Brasil. A tal fin serán ajustados para cada producto de la lista común los aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, sean administrativos, cuantitativos o tributarios, que incidan sobre la importación de terceros proveedores. El efecto sobre la exportación de reintegros e incentivos, para cada producto de la lista común, que uno de los países conceda podrá ser compensado por el otro a través de reintegros, incentivos u otras medidas de equiparación que neutralicen dicho efecto. A partir del inicio del Proyecto, ambos países se comprometen a no adoptar reintegros o incentivos adicionales en relación a los productos de la lista común, sin previo acuerdo de las partes, exceptuando casos de equiparación”. Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 12.

²⁴Quintanar, Silvia, *La estrategia de integración desde el PICAB al MERCOSUR a través del análisis del sector de Bienes de Capital*, op. cit., p. 30.

proyecto, e inclusive examinar las cuestiones relativas entre otras cosas a medidas de equiparación, cláusulas de salvaguardia y situaciones excepcionales de mercado, y a la puesta en funcionamiento de mecanismos de corrección del desequilibrio²⁶.

El margen de preferencia y las condiciones de competencia en los dos mercados, sufrieron indefiniciones, puesto que su resultado final dependería de las reformas en sus estructuras arancelarias y comerciales que los gobiernos estaban implementando. La fijación de los aranceles externos comunes, se postergó hasta 1990, retrocediéndose así de una unión aduanera a un área de libre comercio. Los bienes a pedido, fueron excluidos del acuerdo porque se esperaba negociar un régimen especial, debido a que predominaban en este sector las empresas transnacionales. Además, el comercio de las partes y piezas fue restringido a un porcentaje mínimo: “Este criterio reduce el intercambio de componentes a las necesidades de reposición y mantenimiento de los bienes LC efectivamente comercializados e inhibe tendencialmente cualquier especialización que no sea en productos completos, restando dinamismo potencial no sólo al intercambio sino a la reestructuración industrial. Esta restricción fue impuesta por los negociadores brasileños y se vincula al elevado grado de integración nacional que el sector tiene en Brasil y a criterios de protección de la red de empresas subcontratistas²⁷”.

En cuanto al Régimen de Origen, los bienes de capital eran considerados nacionales cuando fuesen originarios del territorio argentino o brasileño, o cuando el valor de los materiales importados de terceros países, no fuese superior al 20%²⁸. Esto procuraba evitar que se favorecieran empresas transnacionales. Otro problema que se planteó fue que las estructuras de los aranceles y de registro de cada país se basaban en las nomenclaturas nacionales que coincidían solamente al nivel de capítulo, pero los desagregados eran diferentes entre en la definición de los productos, dificultando las estadísticas y las operaciones comerciales bilaterales.

4. Los acuerdos firmados con Italia y España.

Pese a lo mencionado anteriormente sobre el sostenimiento de un nivel de protección equivalente para los productos negociados con terceros países, nuestro país firmó un tratado

²⁵ Quintanar, Silvia, *La estrategia de integración desde el PICAB al MERCOSUR a través del análisis del sector de Bienes de Capital*, op. cit., p. 30.

²⁶ Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 13.

²⁷ Porta, Fernando, op. cit., pp. 278-279.

²⁸ Protocolo Número 1, Bienes de Capital, punto 15.

con Italia en diciembre de 1987, por el cual se otorgó la exención de pago de derechos arancelarios a las importaciones de equipos y bienes de capital de origen italiano, cuando las importaciones tuvieran financiamiento obtenido mediante la legislación italiana de ayuda al desarrollo. Uno de las características más importante era que el acuerdo estaba supeditado a la continuidad del sistema democrático en Argentina, asegurando el crecimiento económico dentro del marco de la democracia. Pero era indudable que los inversores italianos se sintieron atraídos por un mercado ampliado, puesto que podían dirigirse hacia otros mercados como el brasileño o el uruguayo²⁹.

Por otra parte, las cifras involucraban 5000 millones de dólares de inversiones en la Argentina dirigidas al sector privado durante el quinquenio 1988-1992, aportadas por partes iguales por el gobierno italiano, empresarios italianos y empresarios argentinos: “El tercio que provee el gobierno de Italia es crédito concesional para la adquisición de bienes de capital dentro de los programas de ayuda a países del Tercer Mundo. El tercio que proveen las empresas italianas en forma de inversión extranjera lo pueden aportar en divisa de libre convertibilidad, tecnología, marketing, diseño, marcas, designaciones, etc.. El aporte de empresarios argentinos, en reunión con aportes itálicos, les permitirá el acceso a terceros mercados”³⁰. Garantizadas por el gobierno italiano, las inversiones gozarían de un mecanismo que obviaría en nuestro país todas las trabas burocráticas y administrativas. Uno de los acuerdos consistía en una línea de créditos ampliada por 600 millones de dólares para equipamiento industrial e inversiones que significaran un aumento de las exportaciones y mejoramiento de la calidad y de la tecnología. Se establecían mecanismos ágiles para la ejecución de proyectos de desarrollo tecnológico con la participación de organismos públicos y empresas privadas de ambos países³¹. Además, las cámaras

²⁹Fernández, Gloria: *Las relaciones bilaterales especiales de Argentina*, en; Revista América Latina/Internacional. Buenos Aires, FLACSO, enero-marzo 1988, n° 15. Sosa, Alberto; Aspectos de la política exterior del gobierno argentino (1983-1988). Informe preliminar. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1988.

³⁰Sosa, Alberto, Aspectos de la política exterior del gobierno argentino (1983-1988). Informe preliminar, op. cit., p. 62.

³¹Otros proyectos eran inversiones para la digitalización telefónica y enlaces interurbanos, la construcción en Neuquén de una planta de policarburos y un poliducto entre Loma de la Lata y Puerto Galván, créditos para la ampliación de la línea A de subterráneos, un acuerdo para la compra del Banco de Italia por la Banca Nazionale del Lavoro, y un acuerdo para la transferencia de tecnología italiana. Las obras se harían mediante adjudicación directa y todos los bienes y equipos importados para tales obras no pagarían aranceles de importación. En este último caso a pesar que se establecía por ley el llamado a licitación para la contratación de la obra pública, se derogaba esa ley por medio de este tratado concediéndole el privilegio a los contratistas italianos. La Nación, 9-12-1987.

empresariales de los dos países suscribieron un acuerdo de cooperación para crear las bases para construir empresas mixtas según el sistema de joint-ventures u otras formas de colaboración entre pequeñas y medianas empresas seleccionadas en cada rama, para promover la exportación de productos manufacturados argentinos y exportar productos italianos y argentinos hacia terceros países³².

Argentina también firmó un tratado de cooperación con otro país europeo a principios de 1988. Las bases del acuerdo con España, eran la cooperación política, económica, científico-técnica, cultural y consular. Estos acuerdos englobaban operaciones para movilizar recursos por el orden de los 3000 millones de dólares para el período 1988-1992, que incluían líneas de créditos, sistemas concesionales e inversiones directas, así como la formación de joint-ventures o empresas mixtas. La cifra se dividía en mil millones de dólares en créditos, mil millones para financiar inversiones españolas, y los restantes mil millones en asistencia y cooperación financiera. Los acuerdos, que se realizaban para promover el sector industrial privado argentino, se iban a llevar adelante siempre que en las naciones existieran sistemas democráticos de gobierno³³.

Ambas economías se complementaban, es decir, mientras que España trataba de invertir sus excedentes fronteras afuera, la Argentina sufría de déficit crónico de inversiones. Las bajas tasas de interés con que se otorgaban fondos para los proyectos de inversión, y la experiencia española en algunos rubros como turismo y pesca que podía ser aprovechada por los empresarios argentinos, constituían otros aspectos positivos. Sin embargo, algunos observadores españoles señalaron algunos factores limitativos de la vinculación económica entre ambos países, por ejemplo, que la Argentina era un país de alto riesgo por la deuda externa, la inflación descontrolada, la inestabilidad política interna, y porque aún dentro del área latinoamericana había países que ofrecían mejores condiciones para la inversión extranjera³⁴.

Los equipos y bienes españoles estaban exentos de derechos aduaneros. También se estipulaba la libre repatriación de capitales y la transferencia de utilidades, mediante la no aplicación de las restricciones previstas en caso de dificultades en los pagos. Estaba claro que los proyectos que se realizaran en el marco del acuerdo serían adjudicados por

³²La Nación, 14-12-1987.

³³Clarín, 24-1-1988.

³⁴Clarín, 6-3-1988.

contratación directa, sin licitación, aunque se podían señalar diferencias respecto al convenio con Italia. En la negociación con España se planteó que la financiación no sería exclusiva de los bienes españoles, sino que se admitía también la compra de bienes de capital de origen argentino, aunque no se mencionaba cuál era la cuota garantizada para nuestras maquinarias. Otro elemento particular era que España se comprometía a financiar exportaciones argentinas por 100 millones de dólares en el quinquenio ³⁵.

El gobierno corrigió el error cometido con los italianos respecto de la importación de bienes de capital, no otorgando el mismo tratamiento y ventajas concedido como consecuencia de otras zonas de libre comercio u otras formas de integración. Pero en el acuerdo con los españoles no se mostraba un mayor desempeño de las pequeñas y medianas empresas, además el monto comprometido era menor que en el caso de los italianos ³⁶. Los acuerdos con España e Italia, generaron críticas entre los fabricantes argentinos de máquinas y herramientas y en las empresas constructoras, porque sostenían que se produciría una “españolización” y una “italianización” de las obras públicas, y que ambos países se aseguraban una colocación ventajosa de sus bienes de capital ³⁷.

5. Los resultados del protocolo.

Antes de los acuerdos con Brasil, las exportaciones de bienes de capital brasileños eran de 150 millones de dólares y las argentinas eran de 50 millones de la misma moneda. La primera lista común entró en vigencia en enero de 1987, la segunda en octubre de ese mismo año, y la tercera en 1988, con un comercio en 1987 de 150 millones de dólares en el segmento de bienes de capital, mayor que el año anterior, superávitaro para Brasil y con unos 40 millones de dólares que pertenecían a la lista común que fue bastante equilibrada. La mayor parte de las exportaciones argentinas de bienes de capital fueron de series cortas puesto que era en este sector donde las diferencias de desarrollo tecnológico eran menos evidentes, mientras que estuvieron casi ausentes las piezas, las partes, y los bienes a pedido. En este último sector, predominaban las empresas transnacionales, por lo que se dejó para

³⁵Clarín, 5-6-1988.

³⁶Posteriormente se rectificó el problema ocasionado por los bienes de capital de origen brasileño y de origen italiano, cediendo la prioridad a los primeros si se hallaban dentro de la lista positiva negociada.

³⁷Este tratado agilizaba algunos planes españoles que estaban avanzados. Encabezaba la lista el de la Telefónica Española, con un aporte previsto entre 600 y 900 millones de dólares, además los españoles esperaban vender 1900 vagones de carga a Ferrocarriles Argentinos, electrificar un tramo de la línea Roca, construir una cementera en el norte, refloatar trabajos de infraestructura (camino) y, participar en el esquema

más adelante la vigencia de un régimen especial. En el caso de las piezas y las partes, los resultados fueron escasos. Esto se debía a que la industria de bienes de capital tiene una división del trabajo basada en operaciones que transforman las partes y componentes que son finalmente ensamblados, por lo que en la cadena productiva existe una malla de pequeñas y medianas compañías subcontratistas. En el caso de las empresas argentinas, existía una integración menos marcada, careciendo de economías de especialización, y de proveedores de piezas. Más de la mitad de las exportaciones argentinas se concentraron en las máquinas herramientas, y luego las máquinas para envasado, para la industria de alimentación y la agrícola. Las exportaciones de la lista común fueron el 10% de las importaciones totales brasileñas de esos rubros, mientras que las exportaciones de la lista común brasileña, más variadas, comprendían equipos pesados, productos simples mecánicos y eléctricos, productos de series largas, etc..

Asimismo, sobresalió una creación de comercio debido al crecimiento de las exportaciones argentinas, por sobre el desvío respecto de otros destinos anteriores. El intercambio entre las dos naciones era más alto que el realizado con otros países, aumentando las participaciones de cada socio en la balanza comercial del otro país. Pese a que los compromisos firmados hablaban de un comercio bilateral de 300 millones para 1987 y 400 millones en 1988, el total negociado dentro del universo definido llegó a 124 millones el primer año, a 135 millones el segundo, y 166 millones en 1989, no obstante el aumento del comercio, y el avance en aquellos sectores con una especialización previa. El porcentaje de comercio perteneciente a bienes de la lista común fue de 35% en 1987, 51% en 1988, y 58% en 1989. El déficit argentino fue de 50, 32 y 4 millones respectivamente. Este intercambio no produjo un progreso en la complementación productiva, a pesar de ello, las manufacturas incrementan el comercio intraindustrial. Se incrementaron las exportaciones argentinas más que las importaciones brasileñas, lo que significó que el comercio fuese más equilibrado. El ítem más importante para la Argentina fue el de calderas, máquinas y artefactos mecánicos.

Pero, las empresas argentinas no ampliaron las instalaciones, ni formalizaron nuevas inversiones en maquinaria, sino que simplemente se limitaron a vender los productos competitivos realizados en máquinas convencionales, adaptados a las necesidades de los

industrial de fertilizantes, todo ellos gracias a la fuerte liquidez de divisas de la economía peninsular que

usuarios, mientras que las firmas brasileñas pudieron lograr financiación para sus ventas. Por otra parte, luego de algunos años, perdió interés el sector de bienes de capital, al mismo tiempo que aumentaban en importancia los sectores automotores y agroalimentario. La falta de inversiones en bienes de capital, junto con una transferencia de decisiones al sector privado, y la inestabilidad económica de ambos países (inflación, fluctuaciones del tipo de cambio, divisas utilizadas para el pago de la deuda externa), provocaron una caída de las esperanzas puestas en este sector. El intercambio de bienes de capital no cumplió las metas fijadas previamente, representando en 1989 un poco más del 13% del comercio bilateral total. No se concretaron los instrumentos jurídicos que debían apuntalar el procedimiento de inversiones, esto es, el estatuto de las empresas binacionales, y el fondo de inversiones, lo que no contribuyó a la complementación industrial y a la especialización sectorial, aunque en defensa del proceso se puede indicar que ambos países se encontraban en una profunda crisis económica con dificultades financieras y caída de las inversiones.

Consideraciones finales.

El protocolo de Bienes de Capital, se constituyó en el núcleo del PICAB, ya que a partir de los resultados de este, sus alcances se trasladarían al resto de la economía, al aprovechar las ventajas de un mercado ampliado, el aumento de la productividad, el crecimiento de la competitividad, y la transformación del aparato productivo en ambos países. Se desarrolló un programa de complementación entre las industrias de bienes de capital, que serviría para bajar los costos utilizando mano de obra calificada y recursos naturales, accediendo a una economía de escala que ahorraría fondos que se gastaban en importaciones. No solamente el sector privado se iba a beneficiar por la modernización tecnológica, sino también el sector público con su demanda de bienes de capital.

Las pequeñas y medianas empresas eran proveedoras de los insumos necesarios hasta su ensamblaje final generando una gran cantidad de puestos de trabajo, en algunos casos en las economías regionales, pero también cumplirían con un fin político: su presencia significaba una redistribución del ingreso que se concentraba en las grandes empresas, por lo que ayudarían a la democratización de la sociedad y al afianzamiento del sistema democrático. No obstante, para poder participar de los beneficios de la integración, debieron abrir

necesitaba reciclar, creando una demanda de fondos, ligada a sus inversiones y créditos. Clarín, 5-6-1988.

sucursales en Brasil, o establecer contactos con algún distribuidor de la zona u, organizar sociedades de exportación. Para facilitar la integración se instauró el arancel cero, y se eliminaron restricciones al intercambio de bienes incluidos en la lista común. Las negociaciones se realizaron con dificultades por la resistencia de algunos sectores empresariales, especialmente argentinos que no querían perder sus posiciones en el mercado.

El intercambio debía ser equilibrado, para lo cuál se establecieron mecanismos de corrección previstos, o las "cláusulas gatillo", que permitían llegar al equilibrio, no por ajustes restrictivos, sino a través de un proceso que generaba mayor intercambio y nuevas inversiones (aplicada cuando el déficit superaba el 10%). También ayudaría a los bienes de capital, la compra por parte del sector público, obteniendo ambos países tratamiento preferencial en sus compras con respecto a terceros, aunque en este aspecto no se produjeron adelantos. Los dos países debían consultarse en caso de bajar aranceles para no afectar la producción de su vecino, es decir, se pretendía actuar en conjunto y no en forma autónoma, intentándose crear una unión aduanera para la comercialización de bienes de capital. Sin embargo, la fijación de los aranceles externos comunes que servirían para estimular la circulación de bienes entre ambos países, se postergó hasta 1990 puesto que ambos países estaban revisando sus estructuras arancelarias. Como una forma de defensa de las industrias nacionales, se fijó en un 20% el porcentaje admitido de componentes importados en los bienes.

Los dos países se comprometieron a mantener la preservación del tratamiento preferencial, es decir, discriminatorio para terceros países. Contradictoriamente con los pasos anteriores, nuestro gobierno firmó tratados con Italia y España, que afectaron a la relación bilateral. Era obvio que estos tratados atentaban contra el protocolo, y se generaron acusaciones que señalaban que tanto Italia como España, se iban a beneficiar por la venta de bienes de capital, y que las pequeñas y medianas empresas nacionales, saldrían perjudicadas, porque la provisión de equipo con distintas facilidades perforaba la eficacia de la protección. A pesar de las dificultades políticas y económicas, los resultados del protocolo fueron importantes, ya que se acrecentó el comercio bilateral equilibrado, reduciéndose el déficit argentino, aumentaron las exportaciones argentinas, y se redujeron las importaciones de otros países. Se incrementó el comercio intraindustrial, pero no alcanzó a disparar un

proceso de complementación productiva con efectos expansivos más importantes. No se cumplieron con los objetivos monetarios fijados, no se establecieron las empresas binacionales, ni el fondo de inversión, a lo que se sumó la falta de inversiones, y las dificultades financieras de ambos países.