

Política Industrial Común en MERCOSUR. Una alternativa para la profundización del proceso de integración.

Relaciones Argentina-Brasil

Gabriel Balbo*

Resumen

La política industrial común en MERCOSUR se presenta como una alternativa para fortalecer la integración, a la luz de las dificultades que se generan en el ámbito de unas relaciones comerciales caracterizadas por el conflicto. La opción debe tenerse en cuenta dentro del marco de las grandes asimetrías entre los Estados Miembro en cuanto a tamaño de mercado local, desarrollos productivos y herramientas de políticas. Este trabajo trata de las actuaciones de política industrial común existentes en la actualidad, sus instrumentos, limitaciones y potencialidades. Concluye que las distintas realidades en cuanto a estructura y tamaño del sector manufacturero de los principales países (Argentina y Brasil), así como la falta de un compromiso político más profundo y unas instituciones comunes idóneas, dificultan la profundización de la integración regional.

Presentación

El MERCOSUR ha cumplido en marzo pasado 15 años de vida. A la luz de las constantes disputas comerciales su realidad aparente en cuanto al proceso de integración no se presenta demasiado alentadora: pasadas una década y media en la vida de MERCOSUR no existe el nivel de institucionalidad ni de interdependencia comercial que preveía el Tratado de Asunción¹.

En este contexto complejo en lo comercial, la política industrial común se ofrece como una alternativa para fortalecer la integración, opción que debe tenerse en cuenta dentro del marco de las grandes asimetrías entre los Estados Parte².

Hablaremos en las siguientes líneas sobre las actuaciones de política industrial común existentes en la actualidad, sus fundamentos, instrumentos, limitaciones y potencialidades. Buscaremos finalmente evaluar el aporte de esta vía alternativa a la integración.

¹ El Tratado de Asunción dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se firmó 26 de marzo de 1991.

² Brasil se presenta en MERCOSUR como la potencia predominante, con el 70 % del PIB de la región (el 45% es producción industrial), el 79% de la población de la región y el 72 % de su superficie. Después se ubica Argentina, con un 27 %, 17% y 23 % de las variables mencionadas. El aproximadamente 3 % restante de MERCOSUR se reparte entre Uruguay y Paraguay, revelando una gran desigualdad en relación de fuerzas (estas cifras no contemplan la reciente incorporación de Venezuela al bloque regional).

Introducción

Objetivos de la integración. Un proceso de integración regional tiene varias aristas, donde sin duda alguna la más importante es la económica: países vecinos buscan primordialmente la obtención de mayores beneficios del comercio internacional, ubicándose a mitad de camino entre la alternativa de una lógica unilateral y la estrategia multilateral de relación comercial con otros países.

Entendemos que un acuerdo de integración de países en vías de desarrollo no debería quedarse con la sola ambición de mayores beneficios económicos derivados del comercio. Por tanto, la constitución del MERCOSUR no solo debería conformarse con los beneficios de un mercado ampliado y un mayor poder de negociación hacia el resto del mundo, sino que debería buscar además acelerar el proceso de desarrollo económico de sus países miembros dentro de un marco de justicia social.

Que pasa con lo comercial. La realidad aparente de MERCOSUR está signada en la actualidad por las frecuentes disputas comerciales entre sus socios (especialmente los dos mayores), por sostener significativas imperfecciones de tipo arancelario (reflejadas por ejemplo en las salvaguardias) y por la existencia de reglas que no se respetan o no terminan de ser claras. En tanto, se percibe el desinterés de muchas grandes empresas por el MERCOSUR, sobre todo de aquellas que pueden competir en el mercado global sin necesitar del bloque regional y prefieren que se firme el ALCA.

En este marco, en el cual los avances en acuerdos comerciales se tornan dificultosos, surge la construcción de una política industrial común como alternativa a la profundización de la integración.

Que implica una política industrial común

Los gobiernos nacionales desarrollan programas de política industrial con el objetivo de influir positivamente en el bienestar económico del país. En este sentido adoptan medidas de carácter microeconómico (afectan directamente a las empresas o a un grupo de ellas o a una actividad) que busquen, a partir del desarrollo productivo, generar mayores beneficios sociales (interés público) y mayores beneficios para el empresario (interés privado). Esta relación entre el Estado y las empresas entonces, se inscribe dentro del papel que asume el primero como órgano regulador de la economía local bajo la cual operan estas empresas.

El Estado entonces, busca corregir y/o sustituir el mercado en busca de un mayor bienestar general. Una concepción de Estado benefactor será más propensa a asumir compromisos directos en el suministro de bienes públicos (empresas estatales y/o concesiones reguladas) y buscará una mayor eficiencia asignativa, mientras que un gobierno de características neoliberales acompañará al mercado como asignador eficiente de recursos, buscando sólo favorecer la competencia. Sea cual fuere el modelo y los instrumentos a aplicar, la adopción de una política industrial dará lugar a la polémica, será razonablemente compleja de implementar y generará reticencias en aquellos grupos económicos que no se beneficien con las medidas.

Si pasamos del nivel nacional a un contexto de regionalización y consideramos en este ámbito más amplio una política industrial común, la relación estado-empresa nacional mencionada anteriormente tiende a modificarse; tal como lo señala BIANCHI (1998:21), “la institucionalización de una unión económica implica un cambio en la relación entre las empresas y el gobierno, y por tanto una transformación del juego de representación colectiva”.

¿Que implica esta “transformación del juego”? Primordialmente que la relación empresas-Estado mudará ciertos ámbitos de interacción hacia la nueva institución de nivel regional. La magnitud de esta transformación estará dada por el grado de profundización que tenga el proyecto regional: cuanto mayores sean las competencias atribuidas al nivel institucional regional, mayor será la influencia que podrá ejercer sobre la región en su conjunto.

La mudanza mencionada también impone un cambio en la visión geográfica de la región, por cuanto los objetivos de promoción del desarrollo industrial perseguidos por un Estado en forma individual estarán ahora supeditados en forma relativa al conjunto de Estados de la región. Nuevamente, el grado de profundización del proyecto regional “relativiza” esta premisa: se trata claramente de una cuestión del interés nacional de cada Estado soberano sobre el grado en que quiere involucrarse en la integración productiva.

Actualidad en el MERCOSUR. Desarrollos individuales y conjuntos.

Para llegar a interpretar la realidad actual en el desarrollo de una política industrial común, es preciso tomar en cuenta, además del tamaño relativo, los desarrollos individuales de cada uno de los países. A los efectos de simplificar el análisis, consideramos relevantes las actuaciones de Argentina y Brasil por claras cuestiones de tamaño.

Originalmente ambos países soportan sobre una misma circunstancia su crecimiento industrial: la necesidad de sustituir importaciones ante la crisis del comercio internacional, que comienza con la Primera Guerra Mundial, se acentúa con la Crisis del Treinta y se profundiza con la Segunda Guerra Mundial. No obstante un similar punto de partida, las circunstancias particulares de cada uno de los desarrollos y las decisiones de política que se han tomado han provocado una evidente brecha.

Industria en Brasil

Brasil se presenta con un entramado industrial diversificado, que ha sido desde los sesenta una cuestión central en su interés nacional. La política industrial brasileña, enfocada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), ha dirigido el conjunto de instrumentos y políticas hacia la integración de una matriz industrial nacional completa, con el propósito de garantizarle al país la autosuficiencia en la producción de bienes durables, intermedios y de capital³.

Las motivaciones de la política industrial en Brasil han sido muy marcadas en su desarrollo. Así, en los sesenta fueron establecidos órganos y mecanismos específicos para reducir las desigualdades entre sus diferentes regiones y la concentración espacial. En los setenta, la actividad pública se concentró en el desarrollo de la industria pesada, en la articulación de infraestructuras para telecomunicaciones, en la exploración y extracción de petróleo y en el desarrollo de fuentes de energía alternativas al petróleo (hidroeléctrica y alcohol combustible).

En la década de los ochenta, marcada por la restricción de fuentes externas de financiamiento y la consecuente necesidad de generar superávits comerciales significativos para reemplazar dichas fuentes, se implementaron instrumentos de promoción a las exportaciones. Además, se creó el Ministerio de Ciência e Tecnologia y se explicitó una política industrial y tecnológica para los sectores *high tech*.

A partir del cambio de paradigma económico en los noventa, la política industrial entendida como en los años anteriores va a dejar lugar al desarrollo de instrumentos horizontales y sólo el sector automotriz conservará un

³ La industria ha estado protegida por las políticas macroeconómicas e incentivada con instrumentos y medidas de diversa índole hasta entrados los años ochenta, momento en que comienza a abrir sus mercados al mundo para no perder el tren del desarrollo y buscar su transformación competitiva.

tratamiento diferenciado (instrumentos verticales). No obstante, se van a mantener las más importantes instituciones de desarrollo regional, incentivos y fondos de financiamiento, como el influyente BNDES⁴.

De acuerdo con este marco, actualmente Brasil desarrolla instrumentos de política industrial que apuntan a la promoción de la competitividad de sus empresas. Entre los más efectivos encontramos: 1. aquellos que promueven exportaciones, sea bien a través de incentivos fiscales (el draw back y el RECOF son los más destacados⁵) o incentivos financieros (líneas de apoyo a las exportaciones⁶), 2. aquellos que promueven inversiones (se destacan incentivos fiscales de diversa índole y líneas de financiamiento BNDES), 3. programas de promoción de capacidades y 4. de promoción de desempeño.

Con respecto a la incidencia de los instrumentos mencionados en la profundización de la integración con MERCOSUR, tomando como parámetros de medición la incidencia sobre la libre circulación de mercancías, las distorsiones costo-precio, los desvíos de inversiones o los efectos negativos sobre la complementación productiva, se observa que la gran mayoría de instrumentos no tendrían efectos distorsivos *per se*.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, se identifican ciertas herramientas que sí impactarían negativamente en algunos de estos parámetros, a saber:

-El *draw-back* y el RECOF, de alta difusión ambos, estarían minando una posible complementación productiva, al priorizar importaciones de extrazona.

-Las herramientas de promoción de inversiones basadas en incentivos fiscales (también muy difundidas) estarían distorsionando la relación costo-precio, generando desvío de inversiones y abortando proyectos de complementación productiva. Se incluyen en este rubro tanto los beneficios otorgados por establecerse en Norte y Nordeste del país como en las zonas francas.

Positivamente se destaca la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM), la cual consiste en exenciones tributarias de los flujos de comercio intrazona, sostenida en un régimen de intercambios compensados. Dentro de los instrumentos de promoción de inversiones, la PAM busca promover la competitividad, las

⁴ BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social, creado en 1952 para impulsar la industrialización del país a través de líneas de financiamiento de programas de promoción de exportaciones, de inversiones y de capacitación.

⁵ El draw back es la suspensión o exención de tributos sobre la importación de insumos utilizados en la industrialización de productos para la exportación. El Regime Aduaneiro Especial de Entrepuesto Industrial sob Controle Informatizado (RECOF) consiste en la suspensión puntual del pago de impuestos de ciertos insumos, importados o adquiridos en el mercado interno, utilizados en la industrialización de bienes exportables. Actualmente este régimen beneficia a las industrias aeronáutica, automotriz, informática y a la industria de semiconductores.

⁶ En este sentido BNDES es muy activo (en 2003 financió mas de USD 4 mil millones en pre-embarques y pos-embarques)

exportaciones y la complementación productiva de las inversiones de la cadena para toda la región. Este acuerdo, que debía extinguirse hacia febrero de 2006, dando lugar al libre comercio, se ha prorrogado hasta finales de 2008 atento a las asimetrías que persisten entre Brasil y Argentina.

Una última herramienta estratégica a considerar es la creación a partir de 2000 de los **Foros de Competitividad de Cadenas Productivas**. Se han integrado bajo esta modalidad los medios empresariales, sindicatos y el gobierno con el objetivo de buscar soluciones para elevar (a nivel nacional) la competitividad en el mercado mundial de las cadenas productivas, generar empleo y renta, sustitución competitiva de exportaciones, desarrollo y desconcentración regional de la producción⁷.

La política industrial brasileña entonces actualmente se apoyaría en dos ejes, a saber: 1. la modernización industrial y 2. la innovación y el desarrollo tecnológico.

La industria en Argentina

La historia económica industrial argentina se presenta diferente, debido principalmente a su apertura anterior al mercado global, aún antes de haber cruzado la frontera tecnológica desde lo electro-mecánico a lo electrónico. La estructura industrial argentina también era diversificada en los sesenta, pero no contaba (ni cuenta hoy en día) con una clara política de promoción industrial. Tampoco el concepto de interés nacional argentino mostraba con tanta claridad (como Brasil) a la industria como un pilar de la nación.

La pronta apertura a los mercados internacionales (a partir de fines de los setenta), junto con la baja productividad promedio de la industria, la falta de una masa crítica (o ausencia de economías de escala) y la ausencia o ineficiencia en la aplicación de recursos financieros, además de una relación de cambio desfavorable, llevaron a la concentración de la industria argentina alrededor de las actividades donde poseía ventajas competitivas con respecto al mercado mundial (agroalimentos, extractivas) y/o una reserva de mercado. En el primer caso se destacan los sectores de agroalimentos y extractivas, mientras que en el segundo sobresalen el sector energético como reserva natural, y la industria automotriz, la gran vedette industrial de la región, como reserva artificial.

⁷ Entre mayo 2000 y diciembre 2002 fueron instalados ocho Foros de Competitividad, referentes a las siguientes Cadenas Productivas: Construcción Civil, Textil y Confecciones, Plástico, Complejo Electrónico, Madera y Muebles, Cuero y Calzados, Transporte Aéreo y Turismo. Están en vías de implementación los foros para la Industria Aeroespacial, Siderurgia, Farmacos, Industria Automotriz, Bienes de Capital, Higiene Personal, Perfumería e Cosméticos, Industria Agroquímica y Gemas y Joyas.

Puede verse entonces, en cuanto al tamaño de las economías, que la industria argentina pecó por falta de escala y por tanto le era más caro que a Brasil mantener una política de aislamiento comercial con el mundo, o lo que es lo mismo, mantener una industria ineficiente en costos comparativos con el resto del globo. Para remediar esta situación comenzó antes a adaptarse a los costos internacionales y, relación causa-efecto, a reducir su abanico de oferta industrial.

A partir de los '90 se dejan sin efecto los instrumentos verticales de promoción y desarrollo industrial y se impulsan medidas de incremento de la competitividad. La industria automotriz (al igual que en Brasil) siguió manteniendo los beneficios promocionales. No obstante su dinamismo, las plantas automotrices redujeron su valor agregado, importando una mayor cantidad de partes⁸.

Pasada la crisis de 2001, se comenzó a reactivar la industria local, beneficiada con un tipo de cambio que le permitía recuperar competitividad a la producción nacional. Se restablecen numerosos talleres y pequeñas empresas y se utiliza prácticamente la totalidad de la capacidad instalada (cuestión que condiciona el futuro crecimiento a un necesario incremento de la inversión productiva).

En el escenario descrito, Argentina cuenta con instrumentos de política industrial similares a los de Brasil, enfocados a la mejora de la competitividad, pero a una escala menor. Así, no cuenta con una institución que otorgue financiamiento como el BNDES y sus instrumentos fiscales tampoco representan las magnitudes de los del vecino país.

Con respecto al impacto sobre las condiciones competitivas dentro del MERCOSUR, se presentan ciertas distorsiones en instrumentos de promoción de exportaciones basados en reembolsos específicos, tales como los Reembolsos por Exportaciones por Puertos Patagónicos y el Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano, y se observan también restricciones hacia la complementación productiva intrazona en el Sistema de *draw back*, en el Régimen de Admisión Temporal y en las Zonas Francas (al igual que los instrumentos similares que posee Brasil).

⁸ Inclusive las actividades consideradas comúnmente estratégicas sufrieron una fuerte contracción: electrónica y fabricación de maquinas herramientas, astilleros y fabricación de equipo ferroviario. Se discontinuó además la actividad industrial aeronáutica.

Entre los instrumentos de promoción de inversiones, tanto la Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura como el Régimen de Importación de Bienes Integrantes de “Grandes Proyectos de Inversión” y el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en Tierra del Fuego restringen el acceso preferencial al mercado.

Por último, también se observa en Argentina el desarrollo de los foros de competitividad de cadenas productivas, buscando incrementar el valor agregado unitario de los bienes y servicios involucrados, el comercio internacional de los mismos, el empleo consecuente y el eslabonamiento productivo local⁹.

La construcción de una política industrial común en MERCOSUR

Con el trasfondo mencionado en los apartados anteriores, podríamos ver que la conformación de una política industrial común para toda la región se presenta *a priori* una empresa difícil.

En tal sentido, y en forma genérica, dada la complejidad en el establecimiento de una política industrial común de la forma en que la haría una nación para su propia economía (promocionando y otorgando importantes ayudas para el desarrollo de determinados segmentos del mercado), los proyectos de integración de dos o más Estados tenderían sólo a “conformarse” en lograr un conjunto de normas o instituciones comunes que impulsen la **competitividad** de las empresas dentro del mercado ampliado frente a terceros países. Complementariamente buscarían la adopción de una **regulación común** de la competencia en este mismo ámbito; un ejemplo sería ajustar los sistemas de beneficios e incentivos para las empresas de manera que se equiparen entre los mercados que cada país regula: vgr. fiscalidad.

De los dos puntos a contemplar, el menos polémico a la hora de abordarlo dentro del marco que estamos desarrollando (la integración de políticas públicas de dos o más países) es la competitividad. “Definir competitividad parece algo bastante sencillo. Ser competitivo es estar en condiciones de producir a un costo menor que los países competidores. Así, ser competitivo en una rama de la producción quiere decir tener costos domésticos más bajos en ella que el resto del mundo. [...] El concepto de competitividad [...] resume la relación entre dos variables: productividad y costo doméstico de los insumos” (Fanelli, 2001).

⁹ La iniciativa de los foros comienza en 2003; se han desarrollado nueve Foros, a saber: Madera y Muebles, Cuero y sus Manufacturas, Textil e Indumentaria y Maquinaria Agrícola, Industria de Materiales para la Construcción Civil, Software y Servicios Informáticos, Industrias de Base Biotecnológica, Industrias de Gas Vehicular e Industrias de Base Cultural.

Trabajos del SGT 7

Dentro del ámbito de las instituciones actuales de MERCOSUR existe un subgrupo de trabajo dedicado a temas de política industrial: el SGT 7 (Subgrupo de Trabajo nº7. Industria). Este órgano, de características intergubernamentales como todas las instituciones de MERCOSUR, fue creado a partir del mismo Tratado de Asunción con el propósito de fortalecer la competitividad de la industria regional, a través de la formación de un entorno favorable para la inversión, la complementación y cooperación industrial, de manera de lograr un mayor nivel de exportaciones extra zona y una mejor y más equilibrada participación de las industrias del MERCOSUR.

A partir de 2000 comenzó a tener una actividad significativa, principalmente enfocado en temas de competitividad. En este ámbito, con el liderazgo de Brasil en la materia, se creó el primer foro de competitividad dedicado a la cadena de Maderas y Muebles, cuya actividad se volvió central. En otro orden de cosas, el subgrupo comienza a tratar temas relativos a propiedad intelectual (en una comisión específica), a protocolo de marcas y denominación de origen y al desarrollo de un programa de proveedores.

Los trabajos realizados por el SGT7 han presentado hasta ahora varias limitaciones, las cuales podríamos distinguir entre aquellas de carácter financiero y las de carácter político.

En primer término, el SGT7, al igual que el resto de las instituciones de MERCOSUR en general, no posee fuentes de financiamiento. Esto quiere significar que más allá de toda una estructura institucional virtual, en la realidad son cada uno de los Estados miembros los que financian las diferentes reuniones de trabajo, y los proyectos puntuales existentes se financian con fondos destinados específicamente a los mismos. No existe un presupuesto de fondos para el MERCOSUR. No existe, como en la Unión Europea, fondos comunes que puedan asignarse al funcionamiento de las instituciones¹⁰.

En cuanto a las limitaciones de carácter estrictamente político, destacamos el impulso que requieren las negociaciones de los gobiernos nacionales y el problema institucional. En cuanto al primero, los trabajos de MERCOSUR en general sufren demasiado el “termómetro” de las relaciones entre los países (especialmente los dos mayores), ralentizándose cualquier proceso por divergencias temporales en el plano exterior.

¹⁰ El único antecedente de un presupuesto común es el de la SM.

En cuanto al carácter institucional (intergubernamental) del MERCOSUR, también tiene su repercusión en los trabajos del SGT7: creemos que en la formación de los equipos de trabajo se debería considerar mayormente (siempre dentro de un equilibrio) la importancia de cada país en los temas industriales.

Consideremos como ejemplo la aparente menor importancia concedida a las reuniones del SGT7 por la delegación de Paraguay en comparación al volumen de propuestas y nivel de participación de Brasil. Finalmente ambos tienen el mismo poder relativo en las reuniones (ambos tienen 1 voto) por tratarse de un órgano intergubernamental. Esto permitiría que una de las economías más pequeñas del MERCOSUR incida en un grado muy superior al de su implicación en las agendas.

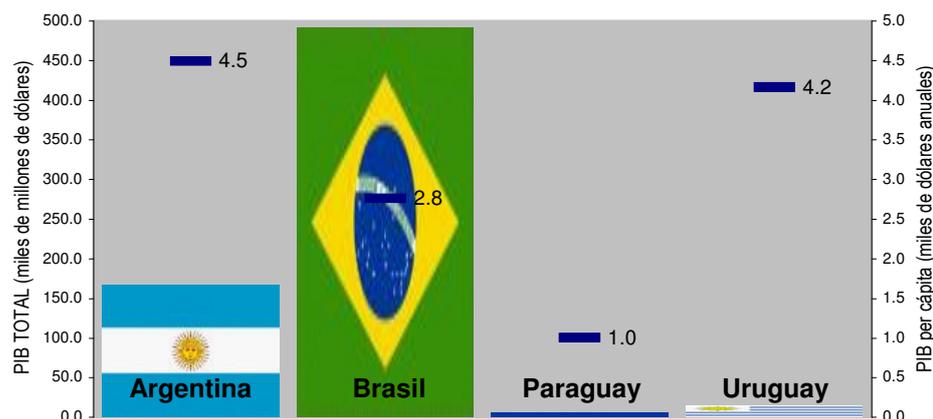
En resumen, se destaca un (aún) bajo grado de compromiso en cuanto a política industrial común entre los países miembros. Se puede considerar no obstante un nivel de institucionalización aceptable (a partir de los trabajos del SGT7) teniendo en cuenta las condiciones políticas y el carácter intergubernamental de MERCOSUR.

En este sentido, en este momento del MERCOSUR, sería pertinente que el SGT7 persiga objetivos de creación de una mayor confianza entre los actores, a través de instrumentos que promuevan un incremento de la interacción, el compromiso y la interdependencia. Se podría contar entre estos instrumentos con la formación de cadenas de valor regionales, con el establecimiento de foros de competitividad y con el desarrollo de una red de proveedores.

Es esencial que para traducir todo este conjunto de políticas en acciones concretas, el órgano impulsor no solo debe estar facultado para hacerlo (competencias) sino contar con recursos para hacerlo. La demanda de competencias es central dentro de este estudio y tiene que ver con el tipo de institucionalización requerida para profundizar las relaciones industriales. ¿Podría llevarse a cabo este proyecto dándole el poder de empujarlo hacia adelante a un órgano intergubernamental? Es evidente que tendría mucho más fuerza el concurso de un órgano supranacional.

La cuestión de los recursos necesarios para avanzar en la implementación de políticas se presenta también compleja, primeramente por la limitación de los propios recursos de los estados involucrados y en segundo término por la definición de la porción que correspondería aportar a cada uno en un presupuesto común. En

este último sentido la cuestión se ha presentado más clara en la Unión Europea, donde los países más poderosos (Alemania, Francia, Reino Unido) no sólo concentraban el mayor PIB total sino también tenían los PIB *per cápita* más altos de la región y por tanto poseían una pauta fuerte para avanzar en el tema. En el MERCOSUR se presenta la situación de que el mayor PIB total corresponde a Brasil pero también el segundo menor PIB *per capita*.



Conclusiones

A partir del análisis de las actuaciones individuales, los fundamentos históricos, los instrumentos de política aportados y desarrollados y el volumen tanto absoluto como relativo de producción aportado al PIB, vemos que en términos de política industrial, el liderazgo corresponde claramente a Brasil. Asimismo, esta situación se refleja en los trabajos del SGT7.

Ahondando en la relación bilateral, en línea con la creación de una política industrial común, se presentan lógicas ciertas reticencias que existen por parte de los industriales argentinos a la llamada “armonización imperial”¹¹ y, sin ir tan lejos, a perfeccionar el **área de libre comercio incompleta** que hoy es MERCOSUR¹². Consideran que las asimetrías que hoy existen a favor de Brasil terminarían por destruir el

¹¹ Bouzas, Fanelli (2002;161) señalan que “un camino posible para reducir las asimetrías de estándares y política es lo que Lawrence (1996) ha llamado “armonización imperial”, donde las practicas de un Estado (hegemónico) son adoptadas por otro Estado (seguidor). Este proceso no ha tenido lugar en el MERCOSUR como sí ha ocurrido en otras experiencias de integración, como el NAFTA”. Lawrence, R.Z. (1996). Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration. Washington DC. The Brookings Institution.

¹² Bouzas (2004,61) señala que existe un proceso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado, donde coexisten situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales, con ausencia de avances sustantivos en otros campos más allá del comercio de bienes e inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política. Sobre esta

tejido industrial argentino si no se busca una readecuación del tratado de MERCOSUR que contemple la adaptación competitiva.

Dados los tiempos extendidos que requiere una adaptación competitiva en términos de instrumentos y políticas, las inquietudes del sector industrial argentino se tratan de resolver por vía comercial a través del establecimiento de limitaciones a las exportaciones brasileñas destinadas a Argentina. Esta decisión, en línea con el objetivo nacional argentino de recuperar el tejido industrial, reflejaría el núcleo del asunto más delicado de la relación bilateral.

En este último sentido, la industria brasileña ante las dificultades que el MERCOSUR presenta comercialmente, perdería interés en profundizar el Tratado. Mientras tanto, la industria argentina vería que su desarrollo futuro sería inviable de no mediar un ajuste que equilibre el comercio bilateral, sea este de tipo competitivo o específicamente comercial.

A partir de esta disyuntiva, se intuye que Brasil, como mayor potencia de la región, está destinada a hacer el esfuerzo mayor por la integración regional.

Es importante señalar que, más allá de todas las medidas que se implementen para avanzar en la construcción de una política industrial común, dos cuestiones deben precederlas: 1. **lograr el establecimiento de reglas claras en el ámbito comercial y la consecución final de la unión aduanera**, es decir la verdadera libre circulación de bienes entre los países y, 2. **alcanzar la convergencia macroeconómica**.

La realidad es que debido a los costos generados por el mantenimiento de las aduanas nacionales, **no se generan políticas ni brasileñas ni argentinas, que estimulen la complementación regional**. La única herramienta de complementación que se ha adoptado en este sentido ha sido la PAM. La cuestión se torna más preocupante si se tiene en cuenta la gran cantidad de instrumentos que actualmente van en contra de la complementación productiva (es el caso del *draw-back*, RECOF, Regímenes de Admisión Temporal de Importaciones, Incentivos fiscales estatales, Zonas Francas, etc.).

base considera al MERCOSUR un como un "area de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona".

En cuanto a la PAM, a pesar de su status de integradora, no estaría produciendo un crecimiento equilibrado de ambos actores. Las políticas públicas distorsivas generadas por algunos estados brasileños estarían perjudicando seriamente la producción nacional argentina, principalmente a partir de las deslocalizaciones y asignaciones de nuevas plataformas. Brasil se ha fortalecido en los últimos años en relación con Argentina, presentando una capacidad instalada suficiente para atender a los dos mercados.

En cuanto a la convergencia macroeconómica, Giambiagi remarca que “para que las ventajas que se presentan a partir de la integración económica sean absorbidas por las economías, las que derivan de la posibilidad de mejoras de escala que garanticen el crecimiento de la productividad y el aumento de la competitividad, los países de la región necesariamente se deben ocupar de la convergencia de sus indicadores macroeconómicos. No existe integración de cadenas productivas que resista a una enorme inestabilidad cambiaria ni equilibrio comercial que sobreviva a las fuertes asimetrías de oferta de crédito y financiamiento”¹³.

Retomando el aspecto micro de la cuestión, para avanzar en una política industrial común es fundamental **suprimir todas las políticas públicas distorsivas a un lado y al otro de las fronteras nacionales**, a fin de crear un nivel competitivo homogéneo en toda la región. Un perjuicio evidente que se presenta en la actualidad es la localización de la oferta de IED¹⁴, que se vuelca prácticamente en su totalidad a Brasil por su régimen de incentivos fiscales y por su mayor tamaño de mercado¹⁵. En este último aspecto, la falta de concreción de la unión aduanera perjudica claramente a la Argentina, generando desvíos de inversiones.

Como última cuestión a considerar debemos mencionar la **falta de confianza** como elemento contrario al proceso de integración. En este sentido, se percibe la falta de confianza entre los operadores de distinta nacionalidad, lo que restringe el nivel de negocios intrazona. También se manifiesta en el poco crédito que le otorgan ciertos operadores al éxito de la integración en si misma, lo que les lleva a adoptar una posición de escepticismo (e incluso de deliberado rechazo) a la profundización del proceso.

¹³ Analisis en Prospectiva-Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais (2003): “Interessa uma nova retomada do Mercosul?”, nº 37, 14 de noviembre. Citado por Fabio Giambiagi (Giambiagi, 2004),

¹⁴ Es remarcable la “guerra fiscal” existente entre algunos Estados brasileños por la captación de IED. Esta competencia, además de generar derrames transfronterizos (e incluso interestatales) negativos, perjudicaría seriamente las finanzas estatales, sin ser del todo claro el beneficio social obtenido. Baruj, Kosacoff y Porta (2005:15)

¹⁵ En el período 1999-2002, Brasil ha concentrado el 86 % de la IED regional destinada a la industria (Crespo, Baruj y otros, 2004).

Más allá de las complejidades que presenta el proceso, existiría una fuerte potencialidad para avanzar en la integración regional a partir de iniciativas como la **complementación productiva y la exportación conjunta**: se puede avanzar en este sentido a partir del trabajo del SGT7 en los foros de competitividad y en los proyectos sobre promoción comercial conjunta. Esta tarea puede acercar definitivamente dos visiones económicas similares (con similares necesidades) y contribuir al crecimiento conjunto.

No obstante, no debe ignorarse que la empresa presenta grandes retos. La complementación productiva implica un reordenamiento de la división del trabajo que, además de tener en cuenta las ventajas competitivas relativas de cada país, debe considerar un desarrollo equilibrado de toda la región, sin lo cual no resultaría sustentable. Nuevamente, en este punto, es importante la cesión de Brasil de ciertos espacios para consolidar el proceso y para que resulte económicamente viable para todos los participantes.

Lo que es evidente es que si ambos países quieren seguir apostando a la profundización de la integración, tendrán que pensar en establecer instituciones comunes que estén a la altura de las circunstancias. En tal sentido, Bianchi (1998:12) es claro: “Una política de promoción del intercambio a nivel internacional debe necesariamente, tarde o temprano, ser acompañada por una fase de integración institucional en el sentido de permitir el desarrollo de la división del trabajo y, por tanto, una efectiva integración productiva entre regiones, firmas e individuos, la cual permita tornar el proceso de integración estable e irreversible”.

En este momento de la vida del MERCOSUR, todavía no se vislumbra que el proceso de integración sea “estable e irreversible”. Esta cuestión genera unos costos muy altos en términos de comercio y desarrollo que, dadas las circunstancias históricas, se podrían dejar de pagar en el medio plazo si se avanzara a paso más firme.

Bibliografía

Actas de Reuniones de Trabajo del SGT7, en www.mercosur.gov.uy

BARUJ, Gustavo; KOSACOFF, Bernardo; PORTA, Fernando: “Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR. El impacto de las políticas de competitividad”. Convenio BID-CEPAL: “Asimetrías en el MERCOSUR” *National Competitiveness Policies for Deeper Integration*. Buenos Aires: BID-CEPAL, mayo 2005

BARUJ, Gustavo; PORTA, Fernando: “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR”, Convenio BID-CEPAL: *Asimetrías en el MERCOSUR. National Competitiveness for Deeper Integration*, Buenos Aires: BID-CEPAL, mayo 2005

- BIANCHI, PATRIZIO: *Industrial Policies and Economic Integration: Learning from European Experiences*, London, New York: Routledge, 1998, ISBN 0-415-14910-X
- BOUZAS, Roberto (2004): “La dinámica institucional y normativa: un balance”, En: KOSACOFF, Bernardo (coord.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, Buenos Aires:CEPAL . Septiembre 2004. LC/BUE/R.258
- BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María: *Mercosur, Integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Grupo Editor Altamira, 2002, ISBN: 987-9423-98-4
- BIZOZZERO, Lincoln: “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR”. *Revista Nueva Sociedad*. No. 186 (jul-ago 2003), pp 128-142. ISSN-0251-3552
- CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004, en www.eclac.cl
- CRESPO AMENGOL, Eugenia; BARUJ, Gustavo; PEREZ CONSTANZO, Gloria; SARUDIANSKY, Federico: “La evolución comercial y productiva del MERCOSUR”. En: KOSACOFF, Bernardo (coord.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, Buenos Aires: CEPAL. Septiembre 2004. LC/BUE/R.258
- DE ABREU CAMPANARIO, Milton; MUNIZ DA SILVA, Marcello: “Fundamentos de una nova política industrial”, en FLEURY, Alfonso; LEME FLEURY, Maria Teresa; (ed.): *Política Industrial-1*. Sao Paulo: Publifolha, 2004- (Coleção Biblioteca Valor), pp 3-45, ISBN 85-7402-553-4,
- DINIZ, Eli: “Empresariado, Estado y políticas publicas en Brasil: Nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio”, en: PALERMO, Vicente (compilador): *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella, Siglo XXI Arg, 2003, pp 421-473, ISBN 987-1013-22-1
- FANELLI, José María (2001): “Macroeconomía, Competitividad y Crecimiento en el Mercosur”. *Documentos Serie Mercosur* Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur [consulta: 15 de octubre de 2005]
http://www.cscs.org/html_publicaciones_y_documentos/docs_serie_mercosur/pyd_docs_mercosur_doc5.htm
- GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas: *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel, 2003, ISBN 950-9122-79-3
- GIAMBIAGI, Fabio; BAREMBOIN, Igor (2005) “Mercosul: por uma nova estratégia brasileira”. *Revista do BNDES* n° 24 - dezembro de 2005, Rio de Janeiro, pp 77-110, [fecha de consulta: 20 de enero de 2006]
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2404.pdf>
- GIAMBIAGI, Fabio; MARKWALD, Ricardo: “A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mersosul ou *Lonely runner*?”. *Ensaio BNDES* n°. 14, Río de Janeiro, maio 2002 [consulta: 23 de mayo de 2005]
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ensaio/ensaio14.pdf>
- KOSACOFF, Bernardo: “La industria argentina: de la sustitución a la convertibilidad”, en KATZ, Jorge (ed.): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. Buenos Aires: Alianza, 1996. pp. 125-162. ISBN 950-40-0143-2.
- KOSACOFF, Bernardo; RAMOS, Adrián (1999): “El debate sobre política industrial”, *Revista de la CEPAL* n°. 68, Agosto 1999, en CD: *Oficina en Buenos Aires de CEPAL- Naciones Unidas, 30 años de labor, 2004*, Buenos Aires: CEPAL, ISBN 987-20715-1-9

- KRUGMAN, Paul (Trad. VELAZQUEZ, Francisco): “Motivos y dificultades en la política industrial”. En: MARTIN, Carmela (coord.), *Política Industrial, Teoría y Practica*. AAVV, Madrid, 1992, Colegio de Economistas de Madrid, p. 47-61, ISBN: 84-87856-07-1
- JAGUARIBE, Roberto “Política Industrial de Brasil: Concepción General, la Experiencia de Mercosur y la Nueva PITCE” [Consulta: 5 de noviembre de 2004]
http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/competitividad/eventos/2004/foroInternacionaCompetitividad/PRESENTACION_RobertoJaguaribe_2004.ppt
- LAPLANE, Mariano (2005): “Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no MERCOSUL”, Convenio BID-CEPAL: “Asimetrías en el MERCOSUR” *National Competitiveness Policies for Deeper Integration*. Buenos Aires: BID-CEPAL, mayo 2005
- LEI FEDERAL N° 10933 (BRASIL), del 11 de agosto de 2004. Plano Plurianual (PPA) para o Período 2004-2007.
- LOPEZ, Andrés; LAPLANE, Mariano (2004): “Complementación productiva en MERCOSUR. Perspectivas y potencialidades”, de la *Serie Documentos sobre el MERCOSUR*, diciembre 2004. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung (www.fesur.org.uy)
- MELLO GARCIAS, Paulo; “Mudança institucional e estratégia empresarial no Brasil nos anos 90”, Tesis doctoral *Alianças Estratégicas e Coordenação no Agribusiness* por la Universidad de São Paulo, São Paulo, 1999. http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_46.pdf
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto: “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos”, en: *Nueva sociedad*, núm. 186, julio-agosto, 2003, Caracas. pp: 143-157
- MOTOSHIGE ITOH, KAZUHARO KIYONO, et al. (translated by Anil Khosla): *Economic Analysis of Industrial Policy*, (Collection Economic Theory, Econometrics and Mathematical Economics), San Diego (California): Karl Schell, Cornell University, 1991, “Chapter 1: What is Industrial Policy?” , pp 3-13. ISBN 0-12-375735-5
- SCHORR, Martín: *Industria y nación. Poder economico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa, 2004, p.13-130, ISBN 950-9009-12-1
- SEGURA, Luis, “Política Industrial, algunos problemas actuales” en MARTIN, Carmela (coord.), *Política Industrial, Teoría y Practica*. AAVV, Madrid, 1992, Colegio de Economistas de Madrid, p. 47-61, ISBN: 84-87856-07-1
- SIERRA, Pablo; KATZ, Luis (2002): “La industria automotriz de cara a su Futuro. Escenarios”, *informe de LITTEC*, julio de 2002 en <http://www.littec.ungs.edu.ar/epapers.htm>
- SHVARZER, Jorge: *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000. p.253-340. ISBN 987-98315-2-7
- THORSTENSEN, Vera: “O Brasil diante de um triplice desafio: negociações simultaneas da OMC, da ALCA e do acordo CE/MERCOSUL. *Política Externa*, Vol. 10, N° 3, Dezembro-Janeiro, 2001-2002., Geneva. pp: 92-112
- VAZQUEZ, Mariana “El Mercosur, antecedentes, instituciones y debates”. *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen VII, No. 11, Primavera 2003. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad, pp 87-106. ISSN: 0328-2058

Otros recursos electrónicos

<http://www.bndes.gov.br/> (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social)

<http://www.cepal.cl/> (Comisión Económica para América Latina y Caribe)

<http://www.clarin.com/> (Diario Clarín, Argentina)

<http://www.desenvolvimento.gov.br/> (Ministerio de Desenvolvimento)

<http://www.folha.uol.com.br/> (Periódico Folha de Sao Paulo, Brasil)

<http://www.ipea.gov.br/> (Instituto de Pesquisa)

<http://www.mct.gov.br/> (Ministerio de Ciencia e Tecnología)

<http://www.mecon.gov.ar/> (Ministerio de Economía)

<http://www.mercosur.gov.br/> (pagina web de MERCOSUR en portugués)

<http://www.mercosur.org.uy/> (pagina web de MERCOSUR en español)

<http://www.mre.gov.br/> (Ministerio de Relacoes Exteriores do Brasil)

<http://www.mrecic.gov.ar/> (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina)

<http://www.planobrasil.gov.br/> (Plano do governo do Brasil)

Anexo estadístico

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, A PRECIOS CORRIENTES DE MERCADO

En millones de dólares

	1990		1995	2000	2001	2002	2003	prom.anual ultimos 4 años
Argentina	141.353,2	22,8%	258.096,4	284.345,9	268.831,1	102.041,9	129.596,0	196.203,7 26,6%
Brasil	464.999,0	74,9%	704.167,8	601.732,7	508.369,9	460.810,5	505.731,8	519.161,2 70,4%
Paraguay	5.264,6	0,8%	8.035,5	7.095,3	6.445,8	5.091,5	5.625,5	6.064,5 0,8%
Uruguay	9.286,8	1,5%	19.297,7	20.085,5	18.560,7	12.276,7	11.182,6	15.526,4 2,1%
SUMA MERCOSUR	620.903,6	100,0%	989.597,4	913.259,4	802.207,5	580.220,6	652.135,9	736.955,9

BRA/ARG tamaño relativo	3,29	2,73	2,12	1,89	4,52	3,90	2,65
--------------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Otros países de AL	1990		1995	2000	2001	2002	2003	prom.anual ultimos 4 años
Chile	30.323,1		65.215,9	75.775,7	68.418,1	67.366,2	72.052,2	70.903,1
Colombia	47.844,1		92.502,6	83.766,6	81.724,3	80.594,2	77.560,5	80.911,4
México	262.709,8		286.166,8	580.756,0	623.892,5	648.460,8	626.079,6	619.797,2
Perú	29.277,1		53.636,1	53.130,6	53.699,4	56.492,8	60.586,2	55.977,3
Total (AL y el Caribe)	1.128.411,6		1.695.409,0	1.996.551,8	1.936.651,3	1.710.286,6	1.755.291,3	1.849.695,3

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO

En millones de dólares de 1995

	1990		1995	2000	2001	2002	2003	v90/03
Argentina	32.966,4	20,2%	41.038,5	43.005,0	39.839,4	35.474,8	41.138,9	20,6% 25%
Brasil	123.607,5	75,6%	140.808,5	146.223,4	146.818,5	151.549,6	152.424,2	76,3% 23%
Paraguay	1.079,0	0,7%	1.221,8	1.218,5	1.210,7	1.193,7	1.181,8	0,6% 10%
Uruguay	3.765,6	2,3%	3.499,2	3.536,8	3.269,5	2.814,0	2.942,3	1,5% -22%
SUMA MERCOSUR	163.408,5		188.563,0	195.983,7	193.139,1	193.034,1	199.690,2	22%

Total AL		57% total AL						54,2% total AL
	289.038,8		326.011,8	371.004,8	364.827,0	363.451,4	368.154,2	27%

Bra/Arg tamaño relativo	3,75	3,43	3,40	3,69	4,27	3,71
--------------------------------	------	------	------	------	------	------

Elaboración propia

Fuente: CEPAL: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004

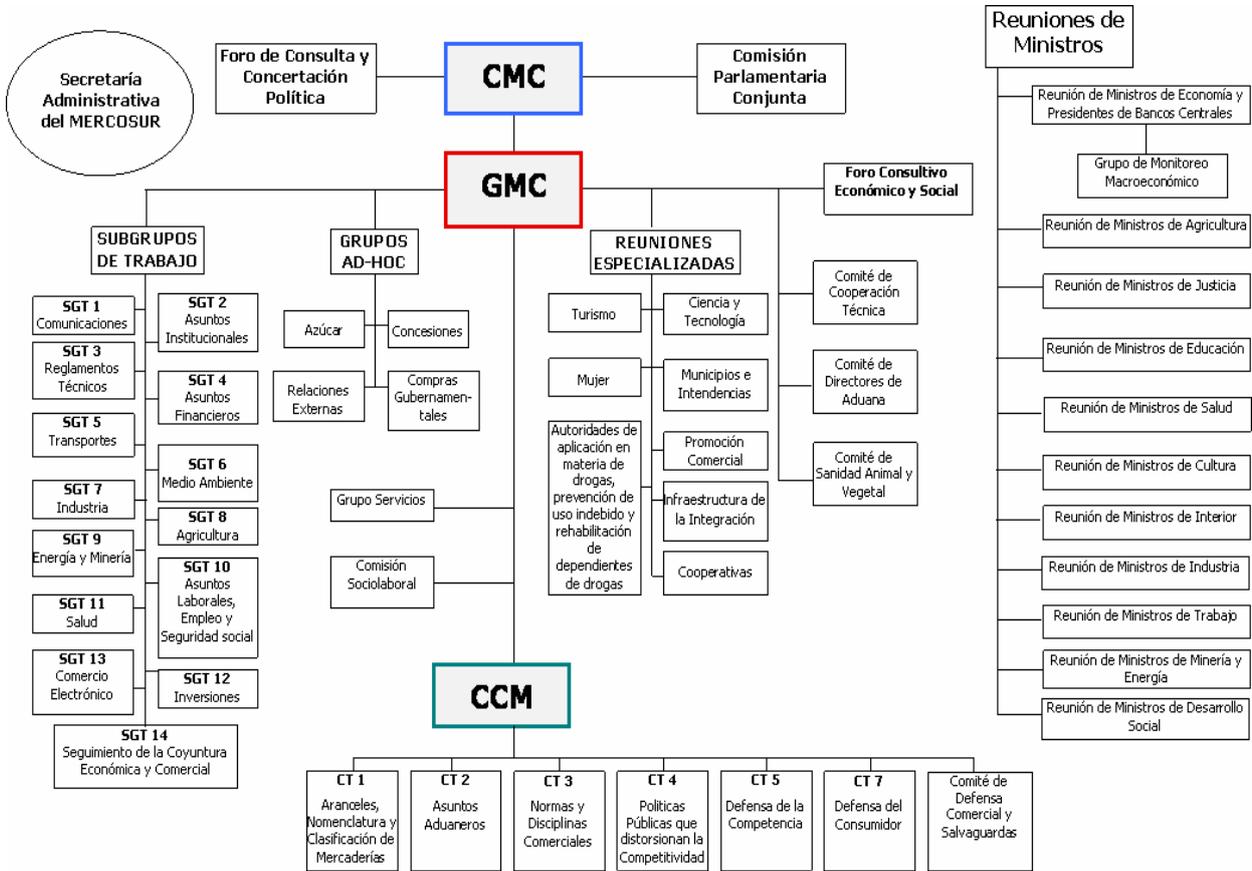
POBLACION Y SUPERFICIE

	POBLACION (en millones de hab.)		SUPERFICIE (en kms ²)	
Argentina	38,0	17,0%	2.766.889	23,3%
Brasil	176,3	78,9%	8.547.403	71,8%
Paraguay	5,7	2,6%	406.752	3,4%
Uruguay	3,4	1,5%	176.215	1,5%
SUMA MERCOSUR	223,4		11.897.259	

Fuente: World Bank

Bra/Arg tamaño relativo es el cociente entre el producto de Brasil sobre el de Argentina
v90/03 corresponde a la variación porcentual de producto industrial entre el año 1990 y el año 2003

Anexo 2. Organigrama de MERCOSUR



Fuente: <http://www.cpcmercosur.gov.ar/organigrama.htm> (actualización: 9 de setiembre 2000)

* Gabriel Balbo. Master en Estudios para el Desarrollo por la Fundació CIDOB y Universitat Autònoma de Barcelona, miembro del Departamento de América Latina y Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de La Plata.
gabrielbalbo@yahoo.com