

**COMPLEMENTACION PRODUCTIVA INDUSTRIAL Y
DESARROLLO EN EL MERCOSUR.
Una perspectiva de los trabajadores**

VERSIÓN PRELIMINAR
27/Agosto/2003

Gustavo Bittencourt
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documento preparado para Comisión de Desarrollo Productivo (CDP) de la
Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) con el apoyo
de la Fundación F. Ebert
(Se agradecen comentarios a gus@decon.edu.uy)

INDICE

INTRODUCCION

- 1. DESARROLLO E INDUSTRIALIZACION DEL MERCOSUR EN LA GLOBALIZACIÓN**
- 2. COMPLEMENTACION PRODUCTIVA PARA EL DESARROLLO FRENTE A LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL DE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR**
- 3. “RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR” Y COMPLEMENTACION PRODUCTIVA INTRAINDUSTRIAL O MANUFACTURERA**
- 4. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

INTRODUCCIÓN¹

En este documento se discute el tema de la Complementación Productiva (CP) en el MERCOSUR que apunte al desarrollo, como contribución a los trabajos de definición de un programa de acción, que los trabajadores de la región, organizados en la CCSCS le encargaron a la CDP. En particular, se plantea la pregunta: ¿cuál es el concepto de CP que debería impulsarse en el momento actual, a la vista de las necesidades del desarrollo productivo y de los problemas que el mismo presenta en estas economías?

En un sentido amplio, cualquier proceso de integración económica entre varios países, aunque involucre solamente aspectos comerciales (es decir, incremento de los flujos de exportaciones e importaciones de bienes y servicios) implica alguna forma de especialización productiva de los países para abastecer el mercado ampliado, así como cambios en las importaciones y exportaciones desde o hacia terceros países como resultado de esa reestructura sectorial interna. Por la vía de la especialización, los socios producen más eficientemente y se “complementan” para abastecer las respectivas demandas internas y las de terceros países. Sin embargo, esa forma de complementación “espontánea” resulta insuficiente para avanzar de modo acelerado en el “desarrollo económico”, concebido como un conjunto de objetivos que tienen en su centro al crecimiento económico de largo plazo, con los ritmos y características necesarios para que la dinámica se difunda ampliamente en la población. Además, pese a que en términos teóricos esa complementación puede beneficiar a la población considerada como conjunto, es muy probable que tenga efectos redistributivos perjudiciales para los intereses de los trabajadores (sus empleos y salarios).

En Bittencourt (1999^a), pocos meses después de la devaluación brasileña, se realizaba un balance de la situación industrial del MERCOSUR desde una perspectiva de los trabajadores, concluyendo: *“es indudable que las modernizaciones industriales de esta década, fuertemente asociadas al ingreso de IED, implican “ganancias” sociales y desde el punto de vista del ‘desarrollo’. Un balance medido no puede dejar de observar que estas ganancias han sido limitadas y con un costo muy elevado en términos de empleo y condiciones de vida de la población trabajadora. Una política industrial desde la perspectiva de los trabajadores, debería propender a que, sin perder los logros del período, se reoriente la transformación industrial hacia los tres objetivos de desarrollo enunciados, moderando los efectos negativos en curso: pérdida de empleos y escaso dinamismo inversor, debilitamiento del tejido industrial y de las PyMES, desnacionalización y debilitamiento del “núcleo endógeno” de actualización tecnológica. Las dos primeras tendencias pueden verse limitadas o parcialmente corregidas como efecto de la devaluación para el caso de Brasil; **pero ese mismo factor las agrava para los casos de Argentina y Uruguay.** La tercera, aparece como un desafío para el conjunto de las economías del MERCOSUR.”* En el mismo documento se recordaba que, con (...) *“la publicación de las conclusiones sobre los estudios de competitividad (...) en 1994, se abrió una interesante oportunidad (perdida) para caminar en dirección a un desarrollo industrial más armónico, la que suponía una revisión del proceso de liberalización en algunos sectores industriales. La propuesta de los consultores principales del proyecto (Motta y Nofal, 1994) identificaba las brechas competitivas externas e*

¹ Un documento con bases conceptuales similares a éste fue entregado a Mercociudades, a efectos de la preparación de un seminario sobre el papel de los municipios en la promoción de la complementación productiva a realizarse en el marco de la cumbre de Mercociudades, Montevideo, 18-19 de setiembre 2003.

intraregionales, apuntando a una estrategia (...) 'fundamental para evitar un proceso acumulativo de desindustrialización, con sustancial pérdida neta de puestos de trabajo, que resultaría de una postura pasiva (...)'. Se recomendaban entonces *Acuerdos de Reestructuración Industrial para algunos sectores con brechas competitivas importantes: Textil-confecciones, Automotriz, Química Fina, Papel...* “ entre otros. Estos acuerdos suponían una negociación tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores) dentro de ámbitos institucionales regionales y los autores de la propuesta establecían posibles fuentes de financiamiento para la constitución de “*fondos de reconversión*” que serían aplicados a una amplia gama de instrumentos.

Casi una década después de esa oportunidad perdida y luego de varios años de crisis que casi lograron que se perdieran los avances logrados en el nivel de ingreso medio de Argentina y Uruguay hasta 1998, en los que es indudable la responsabilidad de las “*posturas pasivas*”, y luego de más de dos décadas de caída en el ingreso medio de la población paraguaya: ¿brindará el “relanzamiento del MERCOSUR” condiciones para revertir estas tendencias? ¿Cuáles deberían ser los elementos componentes de un programa de política industrial común para los trabajadores de la región que ponga como centro la complementación productiva hacia el “desarrollo”?

El capítulo 1 se destina a resumir los objetivos que caracterizan el concepto de “desarrollo” que vamos a utilizar, y a señalar algunas de las características de la estructura productiva regional que podrían hacerlos posibles, por contraste con las tendencias actuales. A diferencia del trabajo citado, en el que se resumían algunas tendencias y problemas de los noventa, habida cuenta de avances recientes en la investigación, en el presente trabajo se refiere un modelo teórico para interpretar la trayectoria del ajuste que vienen experimentando las economías de la región en las últimas décadas desde la crisis del patrón de crecimiento fuertemente proteccionista que se llevó adelante durante la mayor parte del siglo XX. Se indaga si dicho ajuste puede conducir a una expansión compatible con los objetivos del desarrollo, a la luz de las características básicas del proceso de globalización de la economía mundial y la posición que ocupa la región en el mismo. Luego se caracterizan los principales cambios de las estructuras industriales de las mayores economías del MERCOSUR, entendiendo que son ellas las que van a marcar los espacios sobre los que la CP pueda desarrollarse.

En el capítulo 2 se proponen bases para un concepto de CP que contribuya a que el ajuste productivo de la región se complete en dirección a los objetivos del desarrollo, al que llamaremos provisoriamente Complementación Productiva Intraindustrial (CPI), porque involucra un mayor desarrollo de los intercambios comerciales internacionales de dos vías en la misma rama que el que se daría a partir de la CP “espontánea” o del “*laissez faire*”. Se esbozan algunas ideas que podrían resultar útiles tanto para las propuestas que los trabajadores eleven a sus respectivos gobiernos o autoridades regionales, como para su propia actividad en el marco de las instituciones del MERCOSUR en los que participan, como el Foro Consultivo Económico y Social o los Foros Regionales de Competitividad por cadenas productivas. Posteriormente, se aborda el tema de los instrumentos para promover la CPI y la competitividad, a la luz de una clasificación de sectores que requerirían de políticas diferenciadas.

En el capítulo 3 se resumen los aspectos principales del “Objetivo 2006” (presentado por Brasil en el marco del “relanzamiento del MERCOSUR”) que implican novedades en términos de nuevos instrumentos que puedan ser utilizados o potenciados a efectos de promover la CPI, señalando algunos aspectos que podrían ser importantes de acuerdo a

ese concepto pero que no están incluidos en la propuesta brasileña. Se plantean comentarios respecto a la selección de sectores para los “Foros de Competitividad” del MERCOSUR desde el punto de vista de la CPI y criterios para la selección de sectores desde el punto de vista del “desarrollo”. Desde una perspectiva que mira al largo plazo, de acuerdo a lo señalado en los capítulos 1 y 2, los sectores más relevantes son los que permitan el desarrollo tecnológico y la incorporación de conocimientos a la producción, a la vez que la crítica realidad actual impone la necesidad de poner énfasis en el problema del empleo.

El trabajo se cierra con un capítulo 4 que presenta algunas conclusiones preliminares acerca de la situación industrial actual y se resumen algunas de las potenciales líneas de acción que podrían impulsarse para lograr condiciones de CPI que contribuyan al desarrollo de los países de la región.

1. DESARROLLO E INDUSTRIALIZACION DEL MERCOSUR EN LA GLOBALIZACIÓN

1.1 Los objetivos del desarrollo y una visión de largo plazo de las economías del MERCOSUR

Una concepción del desarrollo para la región que se basa en el carácter periférico de las economías que la conforman (en los cuadros 1 y 2 se sintetizan las principales características de la economía mundial que fundamentan esta afirmación) apuntaría a los siguientes seis objetivos:

i) Crecimiento del PBI sostenible en el tiempo, es decir reduciendo la volatilidad (principal causa de las bajas tasas de crecimiento de largo plazo de las economías de Argentina, Uruguay y Paraguay) y la vulnerabilidad externa, problemas endémicos de balanza de pagos de las cuatro economías

ii) Crecimiento del PBI por habitante con tasas superiores a las de los países desarrollados, lo que implica la reducción de la brecha de ingresos que separa al mundo

iii) Crecimiento con generación de empleo productivo y reducción continua de la proporción de subempleados en el total de la fuerza de trabajo, es decir que las actividades con productividad elevada sean el motor de la generación de puestos de trabajo. Este es un factor clave para lograr la **disminución de la pobreza y una distribución del ingreso más progresiva**, lo que implica una tendencia a la mejora de los salarios, reducción de su dispersión y mayor salarización de las economías (es decir aumento de la participación de la masa salarial en el PBI)

iv) Con impactos controlados sobre el medio ambiente y la destrucción de los recursos naturales

v) En el marco de una integración regional como el MERCOSUR, la asimetría y profunda heterogeneidad entre países y regiones supone que los avances en los objetivos anteriores **deben distribuirse entre los cuatro países socios, atendiendo a su vez, **desde una visión compartida, los problemas de las regiones más rezagadas** en términos de estos objetivos.**

vi) Estos objetivos económicos deben ser compatibles con objetivos políticos: **democratización de las sociedades y defensa de su soberanía y autodeterminación**

La clave principal para el avance en estos objetivos es la capacidad de incorporar conocimientos y tecnología a la estructura productiva, tanto en los productos como en los procesos productivos. Nótese que esta es una concepción “estrecha” del desarrollo, que fija la óptica sobre las fuerzas productivas. Es evidente que estos aspectos, que podríamos considerar como las condiciones “físicas”, tienen su correlato en las estructuras sociales y políticas, que en este trabajo consideraremos de modo parcial cuando se le considere imprescindible.

El modelo de desarrollo basado en la industrialización con elevada protección, en el caso de Brasil pudo prolongarse hasta fines de los 80 y principios de los 90, y permitió avances significativos en los objetivos i) a iii). Sin embargo, en las economías de Argentina y Uruguay el modelo sustitutivo de importaciones tuvo continuidad hasta la década de los 60, permitió algunos avances en el objetivo iii) pero fue ineficaz, en el largo plazo, para lograr un crecimiento sostenido y a tasas elevadas, y desde la década de los 70 se realizan sucesivos e infructuosos intentos de cambio de modelo.

RECUADRO 1. Crecimiento y volatilidad de los países del MERCOSUR 1960-2003						
Tasas de crecimiento anual PBI (regresión logarítmica)						
Período	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mundo	
1960-1970	2.6	7.3	3.8	1.2	5.1	
1970-1980	1.5	7.8	8.0	3.0	3.7	
1980-1990	-0.7	3.0	1.7	1.0	3.4	
1990-2003	1.9	2.6	1.8	1.9	3.5	
1960-2003	1.5	4.7	4.4	2.0	3.7	
Desviación estándar de la tasa de crecimiento según periodos						
1960-2003	6.0	5.0	3.7	4.4	1.6	
1980-2003	6.2	3.3	3.6	5.3	1.3	
Fuente: FMI-EFI varios números, 2003 est. FMI 2003						
<p>- La tasa de crecimiento de Brasil hasta 1980 fue muy elevada, y más elevada que Argentina y Uruguay en todo el período, asimilándose al nivel de ingreso por habitante de estos países. Es el único país que converge (por mayor crecimiento) a la economía mundial hasta 1980.</p> <p>- Los desempeños de Argentina y Uruguay convergen entre sí desde 1980, y se asimilan a partir de 1990 (desde 1994 las tasas y fluctuaciones son prácticamente equivalentes en estos dos países)</p> <p>- La volatilidad de Argentina y Uruguay es creciente período a período (desviación estándar 80-03 es mayor que 60-80) y muy superior a la de Brasil y la del Mundo, lo que señala que la baja tasa media es explicada por períodos de fuerte crecimiento compensados por crisis profundas. La volatilidad (desv. Estándar) es mayor para todos los países a la tasa de crecimiento luego de 1980.</p> <p>- Paraguay no solo es el más pobre, sino que cada vez es más pobre en relación al mundo y aún respecto al mal desempeño del Río de la Plata. Lleva ya más de dos décadas reduciendo su PBI/habitante en un 1% anual, dado que es el de mayor tasa de crecimiento poblacional (media 2.9% anual en 1960-2002)</p>						

Sin embargo, el agotamiento de ese patrón de crecimiento para los tres países tiene su expresión común en las crisis recurrentes de balanza de pagos causadas principalmente por la escasa competitividad que alcanzaron los sectores industriales que fueron el motor del crecimiento orientado hacia dentro de cada país en el período anterior.

El recuadro 1 muestra los desempeños comparados de largo plazo de los cuatro países, colocando como referencia a la economía mundial. Se observa que Argentina y Uruguay, países que disponían al inicio del período de un nivel de ingreso por habitante notoriamente superior a los restantes socios (no referido en el cuadro) tienen un desempeño muy malo, con una insuficiencia dinámica que acentúa el “subdesarrollo”, es decir su distancia con respecto a una economía mundial que crece con más velocidad. La elevada volatilidad es un problema serio para los cuatro socios, pero en especial para los rioplatenses.

Paraguay, el país más pobre en la comparación (situación que podría estar compartiendo con algunas regiones de Brasil e inclusive de Argentina) presenta un desempeño de largo

plazo que debería preocupar a todos sus socios regionales, luego de más de dos décadas de retracción en su ingreso por habitante².

El moderado crecimiento de la exportaciones primarias en relación a las crecientes demandas de importaciones asociadas a los efectos del proceso industrializador, y las limitaciones de los diversos mecanismos implementados para promover exportaciones industriales a efectos aumentar la competitividad global de la industria (aún tomando en cuenta los impresionantes saldos comerciales manufactureros de Brasil en los 80), implicaron la necesidad de reorientar la política de desarrollo hacia un modelo más abierto.

1.2 Apertura y desarrollo industrial en los noventa: las fases del ajuste

Desde la década del 60, Brasil experimentó varios impulsos aperturistas tendentes a moderar las principales efectos negativos del proceso anterior sobre el funcionamiento de la macroeconomía y la eficiencia industrial, pero parciales en cuanto a su alcance (eliminación o reducción limitada de los instrumentos de protección industrial) y que no duraron más de cinco años. El proceso de apertura fue impulsado en Uruguay y Argentina desde la década de los 70, en Uruguay se continuó gradualmente con reversiones parciales que no alteraron la tendencia, mientras que en Argentina se revirtió significativamente en los 80³.

Desde la segunda mitad de los 80 (aproximadamente 1987-1988) se inicia un decidido proceso de apertura unilateral en los dos socios mayores. La apertura se acelera con la liberalización del comercio intrazona derivada del Tratado de Asunción, de modo que entre 1990 y 1995 el crecimiento del comercio mutuo implica un impacto fuerte para estos tres países. Además se consolida el proceso de apertura respecto a terceros con un Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR que es muy inferior en su media a los niveles arancelarios preexistentes a mediados de la década de los 80, y que supone una apertura comercial todavía más relevante respecto a la protección vigente durante el modelo sustitutivo de importaciones.

Paraguay no siguió un modelo sustitutivo de importaciones, por esa razón (entre otras) no desarrolló un sector industrial, y se configura actualmente como la economía más pobre del grupo, conservando su especialización productiva más fuertemente ligada a la base agrícola-primaria, a la energía y al comercio de frontera.

Numerosos estudios dan cuenta de la evolución industrial de estos países durante la ISI en el marco de un modelo seguido por la mayoría de los países latinoamericanos y de sus principales problemas, así como de la transformación productiva que se viene llevando a cabo, espasmódicamente y con fuertes oscilaciones en Argentina y Uruguay desde los 70 y en Brasil especialmente en la última década⁴.

² La tasa de crecimiento de la población paraguaya fue de 2.8% anual en el período 1980-2000, lo que implicó una caída del PBI por habitante en torno al -1% anual.

³ En Bittencourt y Domingo (2002) se establecen análisis econométricos vinculando la apertura comercial con la recepción de inversión extranjera. A esos efectos sintetizamos el proceso de apertura unilateral de los cuatro países mediante un indicador de protección construido a partir de una extensa revisión bibliográfica sobre la evolución de las políticas de comercio exterior y cambiaría en los mismos.

⁴ En Bittencourt (1999^a) se refieren varios trabajos sobre las estructuras industriales de estos países en los noventa. Otra referencias a textos clave sobre el desarrollo industrial de Argentina y

A efectos de sintetizar la dirección de los cambios, interesa recurrir a alguna modelización general sobre el “ajuste”: desde un esquema orientado por la protección industrial y una fuerte participación estatal en la órbita de lo productivo, hacia un “régimen de incentivos” predominantemente abierto y privatizado. Cimoli y Katz (2001) proponen un modelo de análisis que pretende dar cuenta de los impactos de la apertura económica y de otras “reformas estructurales” sobre la demanda y oferta agregadas; lo que a su vez impone transformaciones sectoriales (ramas de la producción que se expanden y otras que se contraen) e intrasectoriales (cambios en el número y tamaño de las empresas así como en la propiedad de las empresas).

El proceso de ajuste según estos autores se puede esquematizar teóricamente en tres “fases” desde el punto de vista de la oferta y demanda agregadas⁵. Concentrando la atención en los sectores industriales, la primera fase se caracteriza por un acelerado aumento de las importaciones competitivas de la producción nacional y por respuestas diferentes de acuerdo a las ventajas comparativas naturales y desarrollo tecnológico que hubieran alcanzado los sectores o empresas.

Justamente, el objetivo de esta fase es provocar la reasignación de recursos y la movimiento empresarial mediante el choque “competitivo”. Por lo tanto es una etapa contractiva, se reduce la producción industrial agregada y los empleos e ingresos que ella genera directa o indirectamente, que eran la médula del proceso de crecimiento anterior. Aumenta la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo, caen los salarios y hay capacidad ociosa industrial. Desaparece un número importante de empresas que no soportan las pérdidas asociadas a la baja de los precios provocada por la presión competitiva de las importaciones.

En la fase II sobreviven las empresas más eficientes, de modo tal que se estabiliza y comienza a recuperarse la producción industrial interna, mientras que se contiene el crecimiento de las importaciones. Se desencadenan procesos de exportación debidos a la nueva situación competitiva de las empresas sobrevivientes y al entorno de menores salarios y desempleo de los recursos productivos, que supone menores costos para las empresas, a la vez que se posibilitan saldos exportables por la contracción de la demanda agregada. El conjunto de empresas industriales responde a esa contracción con una reestructura que mejora su rentabilidad, pero también entran nuevas empresas.

La fase III constituye el período de recuperación de la demanda agregada, a partir de los mayores ingresos que generan las empresas reestructuradas. Teóricamente, debería esperarse que se desaten los “*animal spirits*” del capitalismo, y que el sector empresarial sea capaz de expandirse hacia el exterior exportando e internacionalizándose, y de competir eficientemente con las importaciones en el mercado interno, en estas economías estructuralmente más abiertas que en el pasado. Se entraría de este modo en una fase de

Brasil en el marco del conjunto latinoamericano, entre los que cabe mencionar a autores como Furtado, Fajzylber, Tavares, Ferrer, etc. pueden encontrarse en la web de la cátedra de Economía de América Latina de la Universidad de la Republica (Uruguay) www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal

⁵ No se resumirán aquí algunas cuestiones (como servicios públicos, energía, telecomunicaciones, servicios financieros e infraestructura de transporte) que han tenido cambios radicales en la última década, en especial por los procesos de privatización e ingreso masivo de ET, de cuya regulación adecuada dependen en gran medida calidad y precio de esos servicios, que son aspectos clave para la competitividad industrial.

expansión que podría superar los niveles de producción existentes en el momento inicial del ajuste, sobre bases más sólidas y sostenibles.

Sin embargo, también es posible imaginar otras trayectorias. Para entender cuáles pueden ser las mismas, es necesario observar los efectos del ajuste ya no a su nivel agregado, sino en términos de especialización sectorial y de cambios intrasectoriales.

Respecto a cambio en la especialización productiva, el efecto de la apertura implica teóricamente que la economía se especializa en dirección a su ventaja comparativa estática, que en América Latina se asocia a la dotación de recursos naturales⁶; con mayor o menor velocidad de acuerdo al grado de desarrollo tecnológico que los sectores industriales hayan alcanzado antes de la apertura.

Es decir que las ramas industriales que contaban con protección redundante achican sus márgenes de rentabilidad, pero pueden sobrevivir; mientras que las que requerían de la protección tienden a desaparecer. Katz (2000) y numerosos trabajos de CEPAL (1996, 2002 por ejemplo) muestran como las estructuras industriales de la mayoría de los países latinoamericanos han tendido a especializarse en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva y uso intensivo de RRNN.

1.3 Problemas de la especialización sectorial y los comportamientos empresariales: ¿hacia un modelo industrial dinámico o a la “trampa de bajo crecimiento”?

Más allá de que se sigue dependiendo de exportaciones básicas sobre las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y mecanismos de protección; en el largo plazo, aunque se lograra la apertura de los países desarrollados a las exportaciones primarias o semi industrializadas de América Latina, la especialización de estos países se realiza en productos donde el comercio internacional es tendencialmente menos dinámico por razones diferentes a las políticas comerciales (presentan una elasticidad ingreso de la demanda de largo plazo muy baja y una elasticidad precio muy alta) (véase Recuadro 2, punto 1).

Por otra parte, Címolli y Katz (2001) apuntan a un argumento de carácter tecnológico. Estas son las ramas de la producción donde más lentamente se incorpora tecnología en la economía mundial, y por lo tanto, una vez alcanzada una escala eficiente, la capacidad de estos productos para continuar aumentando la productividad del trabajo es escasa en relación con otras manufacturas, y de allí provienen limitaciones en el dinamismo en sus inversiones y en su capacidad de contratación de fuerza de trabajo.

En definitiva, si estos son los sectores predominantes dentro de las estructuras industriales, pasarán dos cosas: el producto físico por trabajador será menor que en economías tecnológicamente más avanzadas, cuestión que no es compensada por los precios (Ver recuadro 2, punto 7) y por lo tanto no puede esperarse que sus valores

⁶ La irrupción de Asia en el comercio internacional implicó que si alguna vez los países de América del Sur pudieran aparecer como abundantes en mano de obra dentro de la distribución relativa mundial de factores productivos, durante las últimas décadas no han ocupado ese espacio. Las industrias latinoamericanas intensivas en mano de obra no han soportado la competencia asiática tanto en los mercados internos como en terceros mercados, y han tendido a perder peso en los noventa respecto a su participación histórica dentro de las estructuras industriales de estos países.

crezcan a una tasa superior a la correspondiente a los sectores industriales de las economías centrales o de Asia.

Estos argumentos forman parte del pensamiento originado en Prebisch hace más de cinco décadas, pero no solamente son propios del pensamiento latinoamericano, ya que son considerados como posibilidad en numerosos artículos de economistas anglosajones (Krugman, Stiglitz, Rodrik, etc.). En una dura crítica reciente, el premio nobel de economía Joseph Stiglitz (2003) señala que la “estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes”, porque “se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno”. Entre un conjunto de aspectos para una nueva agenda de reforma, este autor señala a las políticas industriales, que en “el último cuarto del siglo XX adquirieron injustificadamente una mala reputación”, agregando que “la política industrial puede ser un instrumento eficaz para impulsar el crecimiento, pero también puede emplearse de manera indebida. Actualmente conocemos algunas formas de aumentar la probabilidad de que dichas políticas sean eficaces y reducir la probabilidad de abuso.”

El Banco Mundial (De Ferranti et al, 2001) llega a admitir algunas de estas ideas⁷ en un interesante documento sobre el desarrollo y el empleo en América Latina, que los autores titulan “Desde los recursos naturales a la sociedad del conocimiento”. Sin embargo, a juicio de los autores, las experiencias de países ricos en recursos naturales hoy desarrollados (EUA, los nórdicos de Europa, Australia y Nueva Zelanda) muestran que en el proceso de desarrollo no hay que “ir en contra” de la dotación de factores. El lector puede quedarse con la esperanza de encontrar en ese texto como se puede hacer para fomentar el pasaje hacia la sociedad del conocimiento, porque no aparecen medidas concretas. Tampoco se revisa la contradicción existente entre este nuevo planteo y el paquete de medidas propuestas en BM (1991) y BM (1997), aplicadas en mayor o menor medida en estos países, y que difícilmente pueda concluirse que hayan contribuido a mejorar las capacidades tecnológicas endógenas de la región.

RECUADRO 2. Hechos estilizados sobre la globalización comercial

1. El volumen de exportaciones manufactureras se multiplica por 36 en la segunda mitad siglo XX, impulsado por los productos de alta y media tecnología, mientras que el comercio de productos agrícolas se multiplica por 6 (Tasa anual media 7.6% manufacturas contra 3.5% agrícolas) (sobre datos de OMC www.wto.org)
2. A fines del siglo XX el 78% de las exportaciones mundiales son originadas en Países Desarrollados (60% entre ellos; 40% entre países europeos; 18% destinadas hacia Países en Desarrollo); mientras que el 22% restante es originado en el mundo subdesarrollado, que en casi tres cuartas partes se dirige hacia países desarrollados (16% del total) mientras que el 6% restante es comercio Sur-Sur. (www.wto.org)
3. América Latina realiza aproximadamente el 4.5% del comercio exterior mundial (con participación decreciente en tendencia), mientras que a Asia emergente le corresponde el 10% (con porcentaje creciente en las últimas décadas) (www.wto.org)
4. En las cifras globales, el crecimiento del comercio mundial en las últimas dos décadas no se traduce en tasas elevadas de crecimiento del PBI en la comparación con 1950-1973 (edad

⁷ Resulta de interés escatar una cita de Adam Smith inserta en ese documento, quien en 1776 formulaba: “los proyectos de minería, en lugar de reponer el capital en ellos empleado (..) comúnmente absorben tanto el capital (utilizado) como el stock. Son los proyectos, por lo tanto, que entre todos los posibles, cualquier prudente legislador que desee el incremento de capital de su nación, menos elegiría para darle algún apoyo extraordinario...” (traducción propia), cita tomada de BM (2001) pag.....

de oro). Sin embargo, los Países en Desarrollo extrovertidos crecen más que los cerrados. CEPAL (2002)

5. Disminuye el ritmo de crecimiento del comercio mundial a inicios del siglo XXI, con la recesión europea y japonesa. (FMI, 2003)
6. En América Latina se perfilan dos formas diferenciadas de inserción comercial internacional: la de México y América Central, exportadora de manufacturas hacia EUA; y la del Sur, exportadora de bienes intensivos en recursos naturales para todo el mundo y manufacturas predominantemente a sus vecinos regionales. (Mortimore, 1995; CEPAL 2002)
7. Se verifica empíricamente la tendencia secular al deterioro de la relación de términos de intercambio de América Latina (caída del precio relativo de las exportaciones respecto al precio de las importaciones en el largo plazo) desde fines del siglo XIX a fines del XX. CEPAL (2002), reconocido a medias por el Banco Mundial en De Ferranti et al (2001)

Los dos argumentos (el tecnológico o de oferta, y el de elasticidades ingreso y precios o de demanda) conducen a postular lo que puede llamarse “trampa de bajo crecimiento”. Este es un equilibrio que puede cumplir en el largo plazo con el objetivo i) del “desarrollo”, pero seguramente no podrá permitir avanzar en los objetivos ii) y iii). En términos de la noción de “ajuste” que se está explicando, la fase III podría conducir a una expansión de la producción quizás sostenible en el tiempo, pero seguramente insuficiente para reducir la brecha de ingresos que separa a estos países de las economías más desarrolladas; o para crecer a un ritmo similar o más cercano al de las economías asiáticas. Además, la generación de empleo productivo no sería muy dinámica, factor que impacta directamente en las condiciones de la pobreza y distribución del ingreso.

Referido a los aspectos distributivos, existe un argumento teórico adicional que sugiere tomar con cuidado el tipo de especialización intensiva en recursos naturales, como la agro exportadora o minera. El modelo neoclásico, base teórica sobre la que se estructura el pensamiento liberal, predice que del aumento de la especialización en un bien que usa intensivamente un factor productivo, la remuneración de ese factor crecerá mientras que se reducirán las remuneraciones de los restantes factores.

La marcada especialización agrícola o en productos extractivos producirá, según este modelo analítico, un incremento de la renta de la tierra o de las ganancias de los concesionarios de explotación extractiva, en relación con la rentabilidad de otras formas de capital y los salarios. Estudios recientes sobre la historia económica de la región muestran que la relación renta/salarios se multiplicó por 7 en Uruguay y por 6 en Argentina entre 1880 y 1911, período en que ambos países crecieron orientados hacia el exterior en su inserción ganadera-cerealera dentro del sistema capitalista mundial (Bértola y Williamson, 2003).

En países donde el comportamiento histórico de los grandes propietarios de la tierra no se ha inclinado hacia la acumulación sino hacia el consumo suntuario, esta no es una buena noticia respecto a la dinámica que podría derivarse en el futuro de una redistribución del ingreso en esa dirección. Tampoco es una buena noticia desde el punto de vista de los trabajadores, que no participarían en gran medida de los ingresos generados por este tipo de crecimiento económico. Esta especialización no estaría contribuyendo con el logro de los objetivos iii) y iv), además de que aumenta significativamente los riesgos ecológicos (objetivo v).

A efectos de terminar de considerar desde una perspectiva teórica los posibles resultados de la Fase III del “ajuste”, y volviendo al esquema analítico que ofrecen Cimoli y Katz (2001), falta observar que ocurre dentro de cada sector productivo en las Fases I y II del

ajuste. En general, pero particularmente en sectores donde la escala productiva es un determinante relevante de los costos unitarios, las empresas más afectadas son las de menor tamaño. Hasta las empresas grandes a escala local por lo general son pequeñas o medianas en la escala internacional. De hecho, en esta fase se espera que se produzca un proceso de concentración de la producción, porque muchas de las medianas quedarán fuera de la producción, quizás reduciéndose menos el número de empresas pequeñas debido a la racionalización y tercerización de actividades de las grandes.

Como parte de este proceso de concentración, las empresas que están en mejores condiciones competitivas serán las filiales de ET, siempre que sus matrices decidan realizar las inversiones necesarias para adecuar sus filiales al nuevo entorno competitivo; o que vean una oportunidad en adquirir empresas nacionales con valores de mercado deprimidos por la fase I del ajuste.

En la fase I predominan las estrategias defensivas, con reorganización productiva basada en la reducción del empleo; en la fase II muchas empresas ven mejorada su rentabilidad y perciben nuevas oportunidades de negocios, por lo que comienzan a invertir en expansión de capacidad. El proceso de transnacionalización de los sectores industriales por la creciente presencia de ET se ha acelerado, de tal forma que son éstas las que lideran el proceso de recuperación.

En el recuadro 3 se sintetizan algunos elementos clave del proceso de transnacionalización de la economía mundial, y el lugar que ocupa América del Sur en el mismo. A diferencia de Asia y parcialmente México (y algunos otros países de Centro América y Caribe), salvo excepciones, las filiales de ET en América del Sur no se insertan en los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI), es decir que no forman parte de las cadenas de provisión de los mercados mundiales a partir de alguna especialización en productos o parte de proceso de los bienes que estas empresas producen segmentadamente dentro de su red⁸. Cabe entonces la duda respecto a si las ET modificarán sus comportamientos tradicionales en dirección a una mayor expansión exportadora, requisito necesario para el éxito de la fase III del ajuste industrial.

RECUADRO 3. Transnacionalización o globalización productiva a fin de siglo XX
1. "Boom" de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo en segunda mitad de los noventa, llegando a valores de 1.1 y 1.3 billones de dólares en 1999 y 2000. UNCTAD (2002)
2. Emitida por P Desarrollados (1 billón del 1.3) y recibida por ellos en un 75%, aunque también crece en Pen Desarrollo, pierden participación. En 2001 cae la IED y recuperan participación a 30%.
3. El motor del proceso es una ola de Fusiones y Adquisiciones (F&A) en P Desarrollados (1 billón en 2000)
4. Ola de F&A aceleró temporariamente la reorientación tendencial de la IED mundial desde las manufacturas hacia los servicios
5. En la primera mitad de los noventa, las ET realizaban más de un tercio del comercio mundial dentro de su propia red de filiales (intrafirma), y participaban en otro tercio más como compradoras o vendedoras; lo que implica que las ET controlaban o por lo menos ejercían influencia sobre más de dos tercios del comercio mundial. Menos de un tercio del comercio internacional se realizaba entre empresas no transnacionalizadas.
6. En los Países en Desarrollo dos esquemas:

⁸ Bittencourt (2002) establece una tipología de estrategias o formas de expansión de las ET que puede resultar útil para evaluar los impactos potenciales de la transnacionalización del MERCOSUR sobre el crecimiento económico.

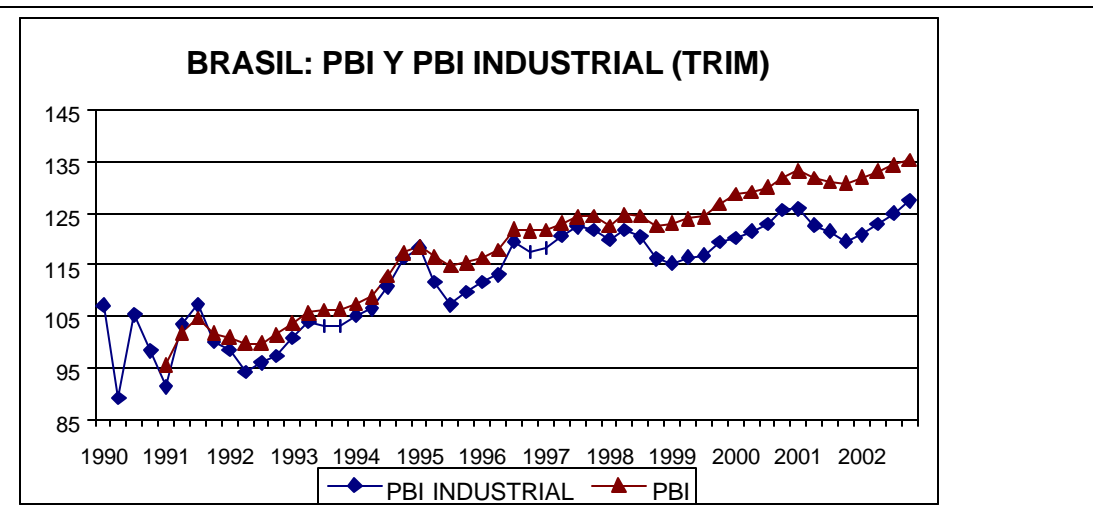
- ASIA recibe más IED manufacturera y con más estabilidad, fuertemente exportadora
 - MERCOSUR recibe IED con un patrón similar a los Países Desarrollados, la ola de F&A en países subdesarrollados se concentra en el MERCOSUR especialmente por privatizaciones o cambios de manos desde capital nacional de empresas previamente privatizadas.
 - México es una situación intermedia
7. Crecimiento de los Sistemas Internacionales de Producción Integrada o de las estrategias de integración internacional compleja de las ET, características de la Fase Transnacional de desarrollo del sistema económico mundial (anticipada por Trajtenberg y Vigorito, 1982)

En la sección siguiente se resume la evolución general de las industrias de estos países: su dinámica y principales determinantes, la especialización productiva y su situación actual en términos de posibilidad de expansión de la capacidad productiva, a los efectos de sentar algunas hipótesis: i) que en las últimas décadas los sectores industriales de la región han procesado las fases I y II del ajuste, ii) que muchas de las previsiones de este modelo general coinciden con la evolución económica de la región, y iii) que en el momento actual están ingresando en la fase III (con diferentes grados de avance en Argentina y Brasil).

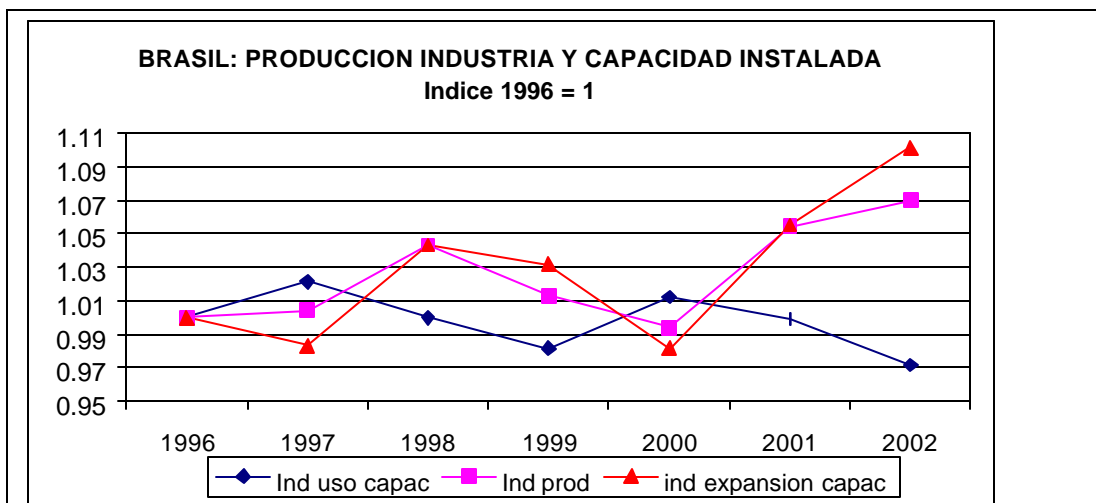
Dado que el proceso de integración en el MERCOSUR debe ser un instrumento a favor de un desarrollo exitoso de la fase III del proceso de ajuste, esta caracterización ayuda a fundamentar cuál es el concepto de CP consistente con los objetivos del desarrollo en el actual momento de transición. Además, permite identificar algunos sectores o bloques de la producción industrial que pueden ser objeto prioritario de acciones a favor de la CP.

1.3 Hechos estilizados sobre la transformación industrial en Brasil y Argentina

RECUADRO 3. Hechos estilizados sobre la evolución industrial en Brasil



El PBI crece a un ritmo medio ligeramente superior que la industria, de modo tal que se produce una leve desindustrialización desde 1998. Luego de una fase de crecimiento 92-98, la industria se estanca relativamente, con una leve tendencia creciente. No pasan más de tres trimestres de caída industrial sin que el Estado intervenga para recuperar el nivel: Medidas Provisorias de 1995, Devaluación de 1999, intervención cambiaria en fines 2001? {verificar características de intervención}



Tomando índice anual, la industria crece significativamente en 2001 y 2002. El indicador de uso de capacidad se reduce en esos mismos años, lo que estaría implicando que además de crecer, la industria brasileña amplió su capacidad productiva (seguramente vía importantes inversiones) en estos dos últimos años. Podrían estarse reconstituyendo las cadenas de proveedores locales: mientras la industria creció en 2001 y 2002, las importaciones de insumos industriales cayeron en ambos años. Elaboración propias sobre datos de MDIC www.MDIC.gov.br e informe estadístico sobre Brasil mayo 2003, www.cepal.org/publicaciones

Inversiones: miniciclo inversor en 1994-96, liderado por bienes de consumo duradero (Coutinho et al, 1998). En 1997 se anuncian fuertes inversiones en petroquímica, química, siderurgia, papel y celulosa; más de 50 mil millones de dólares en 96 y 97 y más de 40 en 98-99, orientadas a mecánica y petroquímica (50% en 98-99) y química. Reducción de montos en Alimentos y Siderurgia que pese a ello continúan invirtiendo grandes sumas; caen las cifras para ramas de menor peso como electrónica, celulosa y papel y otras ramas tradicionales. Rodrigues (2000)

Reestructura sectorial: Las industrias de alimentos y bebidas son las que más crecen de modo constante entre 1985 y 1999, pero reduciendo su valor agregado. La industria química se mantiene como la de mayor peso, con una fuerte recuperación en la segunda mitad de los noventa. Automotores aumenta su participación significativamente, así como las de materiales eléctricos y de comunicaciones. Entre otras industrias de tecnología media o alta, pero de menor tamaño relativo, otras industrias mecánicas disminuyen su peso, mientras que las de química fina lo aumentan. Las tradicionales intensivas en mano de obra (textiles, vestimenta, calzado, papel, etc) caen significativamente, con la excepción de las de madera y muebles que crecen levemente. Siqueira (2000)

Transnacionalización: la participación de las ET en las ventas de las mayores empresas industriales pasó de 50% en 1989, a 60% en 1997, antes del gran ciclo de F&A que se dio en 1998-2000. En 1997 estaban mayoritariamente transnacionalizados los siguientes sectores industriales: Automotor, Química, Máq. y eq. Informática, Maq. y equipos. (Laplane et al. 2001) En Alimentos las ET deben haber superado el 50% de las ventas en 2000.

Siqueira (2000) identifica una tendencia creciente del volumen de producción industrial que en 1999 supera en 16% el nivel de 1985, pero una caída en el valor producido que es 22% inferior en 1999 que en 1985. La discrepancia entre volumen y valor se explica por los cambios en los precios relativos derivados del proceso de apertura, la evolución de los precios internacionales y la política cambiaria. El autor señala su preocupación por el predominio de producción intermedia en la estructura industrial brasileña (responsable en parte del deterioro del precio relativo internacional de esta industria), dejando planteada la pregunta sobre como pasar a una economía de consumo de masas, aumentando la producción de bienes de consumo final; así como cuáles son las medidas para elevar la intensidad tecnológica de la industria; los dos aspectos que considera claves para su evolución futura.

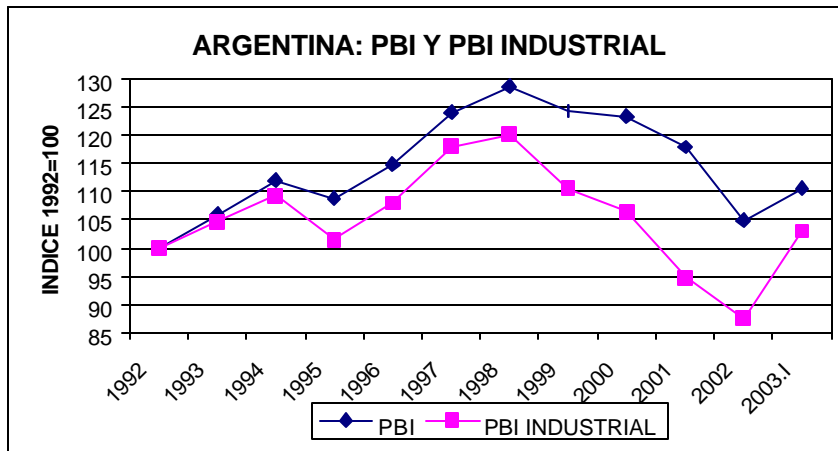
Vistos desde la perspectiva del modelo de ajuste de Cimoli y Katz (2001), los datos que presenta Siqueira (2000) pueden ser reinterpretados. El ajuste comenzó en 1987 y se estaría completando la fase II en el momento actual. La contracción prevista en la fase I fue significativa entre 1987 y 1991, pero posteriormente fue atenuada por el masivo ingreso de capital de los noventa y el programa de estabilización expansivo que esos capitales hicieron posible a partir de 1993-94. La expansión de la demanda agregada interna fue de tal magnitud que se multiplicaron las importaciones permitiendo a la vez aumentos de la producción industrial orientada básicamente hacia el mismo mercado.

Los inicios del siglo XXI marcan el punto en que el nivel reestructurado de producción es similar o apenas mayor que el de 1985. Por lo tanto, el momento actual es el punto del ajuste en que **se define si la transición hacia el futuro completará una fase III expansiva de largo plazo sobre nuevas condiciones competitivas; o si se ingresa en una trampa de bajo crecimiento (quizás sostenible y estable). La clave para eludir la “trampa” es lograr una expansión del mercado interno compatible con el equilibrio de la balanza de pagos: como dicha expansión va a presionar fuertemente al alza de las importaciones, se requiere un crecimiento de las exportaciones (vía diversificación y mejora tecnológica) que las sostenga.**

Otra dimensión relevante para pensar en las posibilidades de CP atravesando las fronteras de los países socios del MERCOSUR se refiere a la localización geográfica de la producción industrial dentro de Brasil. En los noventa y hasta 1997 se percibía una desconcentración de inversiones desde San Pablo hacia un amplio conjunto de Estados (Minas Gerais, Bahía, Paraná, Pará, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina, Pernambuco, etc). Más recientemente se observa una marcada orientación de la localización de las inversiones hacia el eje Río de Janeiro- San Pablo, como continuidad de la desconcentración desde los núcleos industriales de SP (deseconomías de aglomeración afectando especialmente a la zona de ABC) hacia otras localizaciones en el interior del estado y estados vecinos u otros relativamente cercanos que ofrecen condiciones adecuadas al “cambio en el patrón de desarrollo brasileño luego de la apertura comercial” (según la opinión de Rodrigues, 2000) en especial Ceará, Bahía, Minas y Paraná.

Existe la posibilidad de que RJ y SP se transformen en **ciudades mundiales** (IPEA, libro pendiente de consulta) como las principales bocas de conexión de Brasil con la economía mundial. En el futuro mediano plazo puede darse una reconcentración de actividades productivas en el eje SP-RJ, o desconcentración de plantas productivas con aglomeración de actividades estratégicas y servicios especializados a las empresas.

RECUADRO 4. Hechos estilizados sobre la evolución industrial en Argentina



Argentina vivió un proceso marcado de desindustrialización en la década pasada, con crecimientos del PBI mayores que el crecimiento industrial; y recesiones industriales mayores que los del PBI. En 2002 la industria es casi un 14% más pequeña que 10 años antes. Debe acotarse que el sector automotor estuvo bajo un régimen especial de comercio regulado en el MERCOSUR y limitaciones de importaciones de extrazona, que permitió su gran expansión hacia el mercado interno y hacia Brasil.

Capacidad instalada: CEP N°40 (2003) identifica un proceso de destrucción de capacidad instalada desde 1998. La recuperación de 2003 está liderada por sustitución de importaciones (automotriz, textiles, vidrio, etc), los que más se habían contraído en 1997-2002; y por exportadores consolidados (cadenas agroalimentarias, petroquímicas, metálicas básicas). Las primeras todavía tienen margen de capacidad ociosa; las exportadoras están casi en uso de su capacidad plena. Como muchas de ellas son productoras de insumos de uso difundido podrán constituirse en el cuello de botella de la reactivación si no se producen inversiones que amplíen la capacidad.

Inversiones: caída general en los procesos de inversión en 1998-2002, aunque se percibe cierta recuperación de las intenciones de inversión orientadas a los sectores exportadores en la reactivación muy reciente. (CEP 40, CEP 41)

Reestructura sectorial: hasta 1997 aumenta el peso de las ramas recurso natural intensivas (alimentos), RRNN y escala intensivas (metalúrgicas básicas, petroquímicas) y de consumo duradero (automotor). Caen tradicionales mano de obra intensivas (textil/vestimenta, papel e imprenta, etc) y Bienes de capital - mecánicas. En la recesión posterior se sostienen las ramas RRNN intensivas a su vez exportadoras, con caídas en automotriz y mecánicas que las ubican en 2002 con producción inferiores al 40% del nivel alcanzado en 1997. (Sobre datos de Anexos CEP 2003)

Transnacionalización: las ET pasan del 37% de las ventas de las mayores empresas industriales al 60% en 1998. Las ventas de ET se concentran en: Automotor, Alimentos, Químicas (incluye petroquímico), Petróleo. Solamente en frigoríficos, siderurgia/aluminio y textiles predomina el capital nacional, porque las ET controlan menos del 20% de las ventas. (Chudnovsky y López, 2001)

La economía de Argentina se enfrenta a un dilema mucho más fuerte que el brasileño respecto a la reactivación de su sector industrial en el momento actual y respecto a la expansión de su capacidad productiva hacia el mediano y largo plazo. Luego de cinco años de fuerte contracción, se constatan síntomas de destrucción de capacidad instalada, y algunos sectores (en especial los productores de insumos industriales) que exportan y proveen otras industrias en la reactivación sustitutiva de importaciones que se vive en 2003, están llegando al tope de su capacidad. La expansión futura requerirá de nuevas inversiones, y éstas de que logre constituirse un modelo industrial creíble. En un contexto donde el flujo de capitales va a ser escaso y ya no se vivirán burbujas del mercado interno como la que moderó los efectos contractivos del ajuste en los noventa, la consolidación del MERCOSUR se transforma en pieza clave de las perspectivas industriales argentinas.

Los dos países tienden a una especialización industrial que se intensifica en el uso de los recursos naturales, en menor grado en Brasil. Esto tiene que ver con la trayectoria que tienen sus exportaciones y su inserción internacional. Y en este aspecto se encuentra la clave para poder anticipar cuál puede ser el desenlace de la fase actual del ajuste.

RECUADRO 5. Hechos estilizados sobre la estructura y dinámica del comercio exterior de Argentina y Brasil
La especialización exportadora de Argentina y Brasil al mundo desarrollado se concentra en un conjunto de rubros primarios, alimentos, intensivos en escala y recursos naturales (petroquímica y metálicas). Brasil logra colocar magnitudes significativas de manufacturas complejas, como aviones, autopartes, vehículos, pero que no llegan a alterar su especialización básica; sino que aparecen como rubros aislados.
El comercio recíproco es más intraindustrial. Brasil es el único destino significativo de las exportaciones argentinas de automóviles y otras manufacturas complejas, que son el principal cambio en la estructura exportadora durante los noventa. Brasil llega a comprar un tercio de las export argentinas en 1998; mientras que Argentina llega a 14% de las exportaciones brasileñas en el mismo año. Para algunas industrias brasileñas (la automotriz, por ejemplo) el mercado argentino es muy relevante (Bittencourt, 1999b) de tal modo que la contracción del comercio con ese país (en 2002 pasa a 4% del total exportado por Brasil) hizo sentir su impacto.
Importaciones de Brasil y su dinámica industrial como determinante, una porción muy significativa de las import de Brasil son insumos industriales. Las importaciones de bienes de consumo detienen su crecimiento en 1997 y se contraen desde ese año. Datos de MDIC
Peso de las ET en el comercio exterior y el comercio intramercosur. En Argentina las ET controlaban más del 40% de las exportaciones e importaciones en 1998, y una proporción todavía mayor de las exportaciones al Mercosur (Chudnovsky y López, 2001) En Brasil estas las ET manejaban en 1997 la mitad de las export y un 63% de las import, tomando como total a las mayores 500 empresas del país. (Laplane et al)

En resumen, la inserción comercial de Argentina y Brasil respecto al mundo desarrollado en el momento actual reproduce la relación de sistema Centro – Periferia que Prebisch elaboró teóricamente hace más de medio siglo, aunque modificada porque ahora se exportan manufacturas con gran contenido en recursos naturales en lugar de bienes primarios. Lo que cambia respecto a esa relación básica es que ahora Brasil exporta una proporción mayor de manufacturas complejas también a mercados de la OCDE, que aunque todavía muy baja puede ser creciente.

Por otra parte, pese a la trabas en los mercados agrícolas y otros sensibles (como el textil) el mundo está más abierto a los intercambios manufactureros. Además hay nuevos actores en el mundo y en el comercio internacional, el comercio intralatinoamericano aumentó y aparece Asia como uno de los mercados importadores potencialmente más dinámicos en las próximas dos décadas (Bittencourt, 2003^a). China pasa a ser uno de los mercados más importantes para Argentina en el 2003 y para Brasil fue su segundo mercado después de EUA en el 2002 (considerando los países europeos individualmente).

Pueden existir posibilidades para una inserción internacional más dinámica de estos países, que rompa con el cerco de hierro que la especialización primaria le impone al crecimiento económico. Pero ello dependerá de acciones de política comercial externa y de políticas productivas que estas sociedades decidan llevar adelante, apuntando a modificar la estructura de su comercio exterior. Porque las tendencias derivadas de la especialización “espontánea”, es decir en ausencia de tales políticas, no parecen otorgar muchas posibilidades para eludir la trampa de bajo crecimiento.

En el caso de Argentina, un número reducido de grandes empresas concentra el 90% de las exportaciones. Estas son, a su vez, las que se vinculan con el perfil de especialización al conjunto de la economía, a diferencia de las medianas y pequeñas exportadoras más intensivas en mano de obra y tecnología. La promoción de éstas últimas es señalada por el Centro de Estudios para la Producción (CEP, 2003 a) como un camino estratégico, lo que supone crear condiciones para el desarrollo de una cultura exportadora, emprendimientos empresariales conjuntos y redes regionales de proveedores/clientes. Cabe adelantar que las recomendaciones que se formularán en este trabajo se dirigen en una línea similar.

Por último, las industrias de la región terminaron el siglo XX al momento de concluir su ajuste mucho más transnacionalizadas que anteriormente. Pese a la apertura comercial, las estrategias globales de las ET ubican a sus filiales manufactureras en los países del MERCOSUR con estrategias o formas de expansión básicamente orientadas al mercado (Chudnovsky y López, 2001; Laplane et al, 2001; Masi, 2001; Bittencourt y Domingo, 2001).

El único caso relevante de complementación productiva gestionado por las ET mediante su racionalización internacional intrafirma se encuentra en el sector automotor, en el que las filiales muestran una especialización por modelos que abastecen ambos mercados, lo que permite a Argentina saldos comerciales favorables en el comercio de vehículos que se destinan a adquirir autopartes brasileñas. Este sistema integrado se relaciona con el régimen especial de regulación que se aplicó en los noventa (Bittencourt, 1999a). Puede decirse que la médula del crecimiento de las exportaciones de manufacturas con tecnología alta o media de Argentina se originó en este régimen acordado con las ET del sector. Difícilmente pueda calificarse esta complementación como espontánea o producto del "laissez faire", por el contrario, es altamente probable que sin este régimen el "ajuste" industrial argentino hubiera sido mucho más duro por inexistencia de la expansión exportadora hacia Brasil. En otro trabajo encontramos que es este sector el único en el que la emergencia del MERCOSUR y de los flujos de comercio que se le asocian son un determinante significativo de los flujos de IED (Bittencourt y Domingo 2002)

Si bien en el caso de Brasil las ET no presentan coeficientes de exportación significativamente menores que las empresas nacionales, sus coeficientes de importación si resultan más elevados (Chudnovsky y López, 2002), por lo que se deduce que recurren más intensamente al uso de insumos importados, adaptándose con mayor velocidad que las firmas nacionales al proceso de apertura, lo que implica costos en términos de la densidad del tejido industrial. En cualquier caso, las exportaciones manufactureras de las ET en los cuatro países están muy poco dirigidas a sus países de origen y se orientan hacia otros países de la región especialmente (Chudnosky y López, 2001)

Habida cuenta de que una parte muy relevante del comercio mundial, claramente mayoritaria en el comercio mundial de manufacturas complejas (hasta exclusiva en diversos sectores) se encuentra influida o bajo control de estas empresas con sus redes intrafirma, el hecho de que no incluyan a los países de la región dentro de sus estrategias de provisión de los mercados mundiales, implica en buena medida quedar marginados de dichos mercados. Por lo tanto, una política comercial externa apuntando al desarrollo de estos países deberá contener instrumentos de negociación dirigidos hacia estos agentes, tratando de inducir la modificación, por lo menos parcial, de sus estrategias predominantemente orientadas a los mercados locales.

2. COMPLEMENTACION PRODUCTIVA PARA EL DESARROLLO FRENTE A LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL DE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

2.1 El concepto de complementación productiva necesaria para el “desarrollo”

La definición de complementación productiva puede abarcar un número muy grande de áreas de acción de las empresas, y hasta el momento no hemos encontrado referencias analíticas de cuál es el concepto a utilizar para poder sentar las bases del fomento de la cooperación entre economías que se integran.

Sin embargo, tanto por las necesidades del ajuste industrial hacia el desarrollo, como por la emergencia del “relanzamiento del MERCOSUR”, resulta imprescindible establecer algunos puntos que permitan abordar el tema de los instrumentos disponibles o a crear en diversos ámbitos públicos para impulsar la complementación y la competitividad.

Como se señaló en la introducción, una primera forma de Complementación productiva se puede plantear a partir de las ventajas comparativas “estáticas”, es decir la dotación de recursos (capital, tecnología, trabajo calificado y no calificado, etc.) que cada economía disponga en abundancia respecto a las demás en un momento dado. Como los precios de esos factores serán menores que en las otras economías, al producirse la apertura y el intercambio aumentará la producción de los bienes que los utilizan intensivamente.

Esta lógica funciona en la realidad, y explica el tipo de especialización de las economías del MERCOSUR en su inserción en la economía mundial, lo que conduce a un estilo de relaciones de tipo Centro- Periferia. Sin necesariamente “ir en contra” de los recursos naturales, desde la perspectiva de los trabajadores (y del “desarrollo”) parece claro que no son estos sectores hacia donde hay que orientar los recursos públicos escasos para la promoción. Además de los problemas referidos anteriormente, es posible fundamentar que, para los países de la región en la fase actual de la globalización, la especialización de acuerdo a las ventajas comparativas estáticas tiende a inhibir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, porque conduce a insuficiencias en el cambio tecnológico y la acumulación de capital (físico y humano) todavía más graves que las del pasado, en relación con los ritmos de la economía mundial.

Cuando las economías son más parecidas entre si, en sus condiciones tecnológicas o factoriales, la apertura puede tender a generar otro tipo de intercambios, que no reproducen las condiciones de Centro Periferia, y que se basan en la realización de economías de escala de plantas productivas y de firmas; en la generación de externalidades positivas por crecimiento de grupos relacionados de empresas y en procesos de aprendizaje, entre otras razones. La especialización derivada de tales fuerzas puede ser más intra industrial, en el sentido de que puede conducir a una distribución más equitativa de industrias de similar tecnología entre países, que comercian variedades de productos de ramas similares.

Sin embargo, las mismas fuerzas que pueden provocar esa distribución más equitativa de los sectores altamente productivos (como las escalas de planta, externalidades, o el aprendizaje) pueden también inducir procesos de aglomeración territorial de las empresas “modernas” en ciertas localizaciones, lo que puede tender a generar otra versión del modelo Centro – Periferia (Krugman, varios trabajos). Este, que suele aparecer como un

fenómeno común a las experiencias de industrialización, va en contra de los países de menor tamaño o de menor desarrollo relativo en sus procesos industriales cuando se integran en condiciones asimétricas. En estos casos intervienen el devenir histórico y las instituciones como factores clave, como lo reconocen numerosos destacados autores dentro de la “corriente principal” del pensamiento económico (Dani Rodrik, uno de los autores más citados, ha realizado o coordinado varios estudios sobre países de industrialización reciente en los que se resalta el papel decisivo de las instituciones, disponibles en www.ksghome.harvard.edu).

Por lo tanto, para que el ajuste productivo de la región se complete en dirección a los objetivos del desarrollo, se requiere de formas de CP diferentes a las basadas exclusivamente en la ventaja comparativa, que apunten al mejoramiento de la estructura productiva en su inserción internacional y simultáneamente a que no se reproduzcan las relaciones Centro-Periferia entre los países de la región. Para resumir el concepto, a esas formas de CP le llamaremos Complementación Productiva Intraindustrial (CPI) porque en ellas las relaciones entre empresas o intraempresas implican un mayor desarrollo de los intercambios comerciales entre países de dos vías en la misma rama.

En un encuentro de expertos convocados por CEPAL en 1995 (Gana, 1995) se discutió específicamente el tema de la CP en el MERCOSUR. Los resultados de esa reunión no fueron conceptualmente importantes, más allá de mencionar reiteradamente que era necesario desarrollar el pensamiento sobre el fenómeno, sus características y las posibles órbitas de acción pública.

Sin embargo, algunas de las reflexiones que se produjeron en esa reunión nos pueden servir de punto inicial hacia el concepto de CP que estamos buscando. Primero hay que pensar en la CP entre países que se integran, como conjunto de acciones públicas y privadas destinadas a aunar diferentes capacidades productivas con el objetivo de mejorar la eficiencia y competitividad mediante la actividad conjunta de los agentes radicados en los países socios. En este caso aparece la CP como filosofía de acción o estrategia de política pública, como orientación general de medidas concretas destinadas a promover las sinergias entre diferentes disponibilidades de recursos y capacidades existentes en los países que se integran, de modo tal que las nuevas capacidades resultantes de esas acciones permitan mejorar la competitividad en el abastecimiento al mercado ampliado y las exportaciones hacia terceros países.

En segundo lugar, puede concebirse la CP internacional como una relación entre empresas independientes. Supone una relación continua o estable en el tiempo, y no de operaciones comerciales aisladas en el mercado abierto. Por lo tanto, requiere de cierta cualidad asociativa o cooperativa estable, y como tal, está sujeta a los problemas generales de los contratos “en situaciones de incertidumbre e información asimétrica”, como el “riesgo moral”. Es muy difícil establecer un formato general “a priori”, porque las características de la incertidumbre y la asimetría de información variarán en cada sector o segmento de mercado particulares. Es probable que este tipo de relaciones se desarrolle en “cadenas productivas complejas, en las que intervienen numerosos agentes productivos”. Gana (1995)

En tercer lugar, la transnacionalización de las empresas o la complementación dentro de la red de filiales preexistentes de una ET amplía las posibilidades de CP internacional respecto a la que realizan otros tipos de empresas, dado que pueden segmentar procesos

productivos o generar especializaciones horizontales, haciendo uso de los canales de comercio internacional intra firma.

2.2. El concepto de CPI y los “clusters”: ¿es posible impulsar la formación de “distritos industriales marshallianos” que crucen las fronteras nacionales?

A partir de los estudios de Michael Porter, y del análisis de casos “paradigmáticos” de desarrollo productivo con empresas de mediano tamaño (como en varias regiones de Italia) se ha desarrollado una literatura bastante amplia respecto al fenómeno de la formación de agrupamientos de empresas (“clusters”), en los que la existencia del grupo mejora las condiciones productivas de cada una de las empresas, de modo tal que sin las relaciones económicas y sociales que se establecen en el ámbito grupal éstas no serían competitivas. Esta caracterización, como lo reconocen la mayoría de los autores, se basa en análisis de A. Marshall en el siglo XIX, por lo que se les suele llamar “distritos marshallianos” (DM). Utilizaremos conceptos derivados de estas escuelas para señalar algunas posibilidades de acción extendiendo las ideas que explican el éxito de los “clusters” y las políticas para promocionarlos al espacio de la integración internacional.

Según señalan Altenburg y Meyer-Stamer (1999), no hay definiciones generalmente aceptadas de “clusters”. En un sentido amplio, se refieren a la concentración local de ciertas actividades. Más precisamente, se pueden incluir en esta categoría toda aglomeración de firmas en un espacio geográfico delimitado, que presentan un perfil de especialización distintivo y en el que existen flujos de comercio y cierta especialización entre firmas. Los distritos marshallianos (DM) son aglomeraciones de este tipo, pero con redes densas, normas culturales y valores comunes y una red compleja de instituciones que facilitan la diseminación del conocimiento y la innovación. No todos los “Clusters” son DM, sino que estos últimos son el resultado de un proceso evolutivo en el que a partir de un agrupamiento de empresas localizadas comienzan a generarse interacciones y un ambiente de relaciones que potencia las posibilidades de cada una y el conjunto, generando un círculo virtuoso que combina acumulación de capital, especialización productiva y flexibilidad al conjunto para atender cambios en la demanda. Los DM son “clusters” con capacidad de innovación desarrollada.

Estos sistemas interesan porque fomentan oportunidades de eficiencia colectiva a partir de la realización de economías externas positivas, bajos costos de transacción y acción conjunta. Es decir que la cercanía provoca efectos positivos externos (asociados al ambiente que genera el agrupamiento) y por acciones conjuntas decididas por las empresas. Entre los primeros pueden contarse:

- existencia en la zona de trabajo calificado para las actividades en que el cluster se concentra
- atracción de compradores por variedad de oferta dentro del perfil de productos
- facilitamiento de vínculos hacia atrás y hacia delante entre firmas
- intenso intercambio de información entre instituciones, firmas e individuos; lo que fomenta un ambiente creativo

confianza mutua entre las empresas por el desarrollo histórico de una identidad socio-cultural, valores comunes y conciencia de pertenencia a la comunidad. En los clusters exitosos (o distritos marshallianos) existe una infraestructura institucional que apoya sus actividades, que cuenta con asociaciones civiles en las que los empresarios participan activamente.

Pueden existir ciertos grupos de empresas con algún perfil productivo más o menos definido en torno un tipo de productos en algunas áreas geográficas, pero cuyas interacciones no estén desarrolladas. Muchas veces, según estos autores, las externalidades no aparecen por escasez de espíritu empresarial, barreras al intercambio de información, falta de confianza entre las empresas u otras restricciones “soft”, sobre las que algunos mecanismos institucionales pueden actuar con razonables probabilidades de éxito, de modo de comenzar a generar un circuito virtuoso que los ponga en camino de distritos marshallianos. Las relaciones entre ambiente y confianza son una clave: para que las empresas adopten individualmente una estrategia cooperativa tienen que creer que las otras empresas también van a cooperar, una vez que todas perciben los beneficios el ambiente cooperativo se generaliza y se multiplican las externalidades positivas y sinergias. Visto que los DM han sido los únicos casos exitosos de competitividad que involucran masivamente empresas de tamaño reducido, observar donde existen grupos de empresas que configuren potenciales “clusters”, o eventualmente, donde estos podrían crearse, constituye una de las alternativas más claras para la utilización de políticas industriales.

Los libros de texto sobre economía internacional señalan que la existencia de economías externas positivas derivadas de la aglomeración es una razón suficiente, aún dentro de la “corriente principal” del pensamiento económico, para promover activamente el desarrollo de los sectores que tengan esas características. El problema, señalan, es que encontrar donde están las externalidades (por lo general asociadas a fallas de mercado) es muy difícil, y los riesgos de políticas mal aplicadas son mayores que sus beneficios esperados.

Para economías como la uruguaya y la paraguaya, y también posiblemente para la Argentina, comprender que las políticas industriales se justifican porque permiten promover un conjunto mucho más amplio de sinergias que las que indican los textos, es una cuestión clave para la intervención adecuada del estado. El tamaño de las empresas y del mercado es tal que difícilmente sean identificables “clusters”, aún en la definición amplia de Altenburg y Meyer-Stamer (1999), que por si mismos puedan evolucionar hacia DM. Este problema lo señalamos en Bittencourt y Masi (2001) donde analizando las perspectivas de desarrollo de los socios pequeños del bloque, fundamentábamos la industrialización exportadora como la estrategia más adecuada para el desarrollo en estos casos, estrategia cuya viabilidad depende de la profundización del MERCOSUR. Promover actividades que generan sinergias y externalidades positivas parece ser un objetivo muy claro de la política industrial. Los problemas que señalan los textos quizás puedan ser resueltos mediante una adecuada implementación de la promoción, en la línea del planteo de Stiglitz (2003).

Por otra parte, luego del proceso intenso de transnacionalización de las economías de la región, corresponde preguntarse acerca de si es necesario un tratamiento diferenciado de promoción al capital nacional desde una óptica de desarrollo. La respuesta inicial a esta pregunta es positiva, porque además de las constataciones ya citadas respecto a que las ET contribuyen poco a transformar la relación Centro – Periferia en lo que tiene que ver con su papel en el comercio internacional; si bien aportan tecnología en los sectores en los que se radican, su papel es nulo o a veces negativo en el proceso de generación de capacidades tecnológicas endógenas, porque realizan I+D casi exclusivamente en sus países de origen y casi no se conectan (por lo menos no lo hacen espontáneamente) con los sistemas locales de C&T.

2.3 Instrumentos de política según diferentes tipos de sectores productivos (que atiendan a la heterogeneidad estructural)

A partir de las ideas respecto a la identificación de clusters, así como de las características de la transformación industrial en Argentina y Brasil (y otras relacionadas con las potencialidades y problemas de los socios menores que no se mencionan en este trabajo), se plantean algunas categorías de sectores/empresas que cumplen con tres condiciones: primero, por diversos criterios juegan un papel importante hacia el desarrollo, en segundo lugar pueden ser objeto de CPI y en tercer lugar requieren de políticas diferenciadas.

Tanto las clases que se plantean, como las ideas respecto a políticas e instrumentos, no deben considerarse como propuestas maduras, sino simplemente como ejemplos de acciones que pretenden ilustrar como los criterios generales que se vienen manejando podrían tener alguna expresión en instrumentos de políticas, éstas u otras, que deberían elaborarse más detalladamente. pero quizás con criterios generales similares a los que se seleccionan aquí. Agrupamos estos sectores/empresas dentro de varias categorías:

1. **CPI en sectores tradicionales intensivos en mano de obra.** (Textil/vestimenta, Madera-muebles, calzado, productos de plástico y metálicos varios para consumo final, etc.).

Las firmas que integran estos agrupamientos presentan ciertas condiciones productivas, por tamaño y tecnología, es decir que no constituyen micro empresas de baja productividad⁹. Complementando algunas políticas horizontales de apoyo a las Pymes, en este caso las acciones deben priorizar la asociatividad, promoviendo la creación de un ambiente que estimule el aprendizaje, la innovación y el mejoramiento continuo; en el que se vaya desarrollando la convicción de que las relaciones estables con otras empresas de la región pueden incidir positivamente en la dinámica local. El desarrollo de este tipo de políticas requiere, por lo menos, de la existencia de algún agrupamiento incipiente o pequeño en el país en el punto de partida.

Como de lo que se trata es de articular o promover condiciones de intercambios de información, tecnología y acuerdos internacionales de cooperación entre empresas de un mismo sector, las cámaras empresariales de los diferentes países pueden jugar un papel importante en estos diseños institucionales.

Los pasos iniciales podrían ser, a modo de ejemplo, los siguientes:

- a) promover el diálogo entre los potenciales interesados locales para identificar proyectos de complementación que puedan ser económicamente viables,
- b) identificar y/o crear instituciones que operen como “broker” (coordinadores, organizadores, representantes), que pueden ser dependencias municipales pero preferentemente podrían ser privadas o mixtas, cuya función en estas etapas iniciales sería la de colaborar en la identificación los problemas que

⁹ Las micro empresas o empresas de muy baja productividad deberían ser objeto de otro tipo de acciones, más vinculadas al ámbito de las políticas sociales o de empleo, pero no se consideran como sujetos a promover para el impulso de la CPI, en particular por sus dificultades para operar en el comercio exterior.

- la CP podría tender a solucionar, transmitir conocimiento organizacional y conectar a las empresas de la red con instituciones de apoyo,
- c) diseñar un sistema de incentivos que sea atractivo pero que además comprometa a los empresarios con recursos propios, focalizado en las actividades que otorguen beneficios al conjunto pero que requieren de escala (compra de insumos, contratación de consultorías, u otras a definir) y no a ciertas empresas en particular, de modo de que se limiten los comportamientos oportunistas y se vayan construyendo confianza mutua y
 - d) por último, a partir de seleccionar un conjunto de ideas diseñar proyectos concretos de cooperación que serían objeto de subsidio en caso de que logren demostrar en que medida generan externalidades positivas y aportan para el desarrollo del agrupamiento.

2. CPI en complejos agroindustriales para la exportación

En principio y con carácter general, dados el tamaño de las empresas y sus características competitivas, su inserción en el comercio mundial más que el regional, la transnacionalización reciente muy fuerte de la industria alimentaria que hace que sean ET las principales empresas en los núcleos, y algunas otras características, estos complejos no parecerían objeto prioritario de políticas de promoción de la CPI

Sin embargo, es posible pensar alguna iniciativa que apunte a promover el desarrollo exportador de empresas de capital nacional (o regional) que comience con la identificación de núcleos industriales de subcomplejos en diferentes países socios, que produzcan bienes similares y con capacidad de diferenciación vía marcas o calidad (ejemplos de esto pueden ser bodegas o empresas lácteas, que por su tamaño u otras dificultades presenten potencialidades pero una escasa proyección exportadora actual) para estudiar la posibilidad de constituir agencias “flexibles” con participación privada para promover su inserción en el comercio intrarregional, y especialmente impulsar colocaciones y diversificación de sus productos hacia fuera de la región. En esta actividad de identificación de mercados y de exploración, la escala es muy relevante y usualmente las empresas nacionales o de menor tamaño relativo pueden ganar mucho de la asociación.

Es posible, adicionalmente, obtener recursos externos para este tipo de iniciativas. Por ejemplo, la delegación de la UE en Uruguay ha manifestado reiteradamente la disponibilidad de fondos para apoyar la diversificación de exportaciones, como argumento frente a los reclamos por la protección agrícola en ese continente que realizan los gobiernos de la región.

3. CPI en sectores con presencia dominante de Empresas Transnacionales

Como cuestión general, dada el fuerte ingreso de ET en la región durante la década de los noventa en un conjunto de sectores estratégicos, y su multiplicada presencia en los sectores industriales donde ya ocupaban una presencia dominante anteriormente, concebir una estrategia de desarrollo industrial no puede dejar de lado el papel de estos agentes. Por otra parte, desde el punto de vista de la CPI estas empresas presentan ventajas especiales por su capacidad de articular vía redes intrafirma operaciones conducidas en diferentes países.

Desde el punto de vista de la estrategia nacional o de las políticas que asuma la región en su conjunto para el tratamiento del tema, parece una mucho mejor opción pasar de las estrategias IED-dependiente pasivas que predominaron en la última década; a una estrategia IED-dependiente con objetivos (Lall 2002 denomina a esta opción *FDI-Targeting*) que procure vincularse a las cadenas internacionales de valor y a estos jugadores globales, tratando de maximizar su aporte al desarrollo. Esta visión implica la promoción de la IED pero con metas y sujeta a seguimiento. Requiere de un esfuerzo concentrado en atraer ciertos tipos de ET, en sectores o industrias en que puedan confluir las ventajas del país con las necesidades o requerimientos de los inversores. Es mucho más importante la “calidad” de la IED recibida que su cantidad, a la inversa de cómo este fenómeno es considerado por lo general en la visiones predominantes.

Sin abandonar un “ambiente amigable” para las inversiones, se propone poner énfasis en la negociación, lo que implica esfuerzos en buscar los socios y ofrecer incentivos explícitos, transparentes, establecidos a priori y conocidos, a cuenta del seguimiento de ciertas metas. Es necesario generar las instituciones (instrumentos legales o normativos y agencias con personal capacitado) aptas y capaces de asesorar y preparar este tipo de negociaciones que deberán ser llevadas adelante por el elenco político de primer nivel jerárquico. Para poder negociar con convicción es necesaria una visión estratégica clara acerca del proceso de desarrollo y sus necesidades, que enmarque orientaciones generales para definir metas que se consideren irrenunciables.

Tomando en cuenta que, de hecho, los incentivos se siguen proponiendo y aplicando, sin un proceso de negociación orientado claramente, terminan otorgándose sin contrapartidas claras por parte de las ET. Uno de los criterios principales para la promoción del ingreso, así como para la negociación con el capital extranjero, debería ser el grado en que sus proyectos productivos se articulen con las empresas nacionales, fortaleciendo el tejido productivo local, mejorando la actividad de estas últimas y potenciando los derrames tecnológicos y de eficiencia que podrían derivarse de la presencia de las filiales. Siguiendo a Chudnovsky y López (2001b), se debería “enfaticar no sólo la atracción de inversiones *per se*, sino también (...) la generación de externalidades, el aumento de las exportaciones, la creación de eslabonamientos, el desarrollo de los sectores *knowledge-intensive*, etc. De esa forma el objetivo central sería promover las externalidades asociadas a la IED y no simplemente abaratar los costos privados de la inversión”.

El otorgamiento de incentivos debe estar acotado por reglas que disciplinen las posibilidades de acción, que incluyan hasta que punto ciertos incentivos nacionales o federales, estatales o provinciales y municipales serán prohibidos o permitidos. Por definición una negociación es discrecional: llega a un resultado concreto en cada caso, pero los límites deben establecerse a priori. Se pueden encontrar varios tipos de situaciones que involucran diferentes posibilidades de acción municipal en su relación con estas empresas para promover la complementación productiva:

3.1 Sectores con predominio de ET intensivos en escala y RRNN, exportadores

Los casos más típicos son los de las industrias químicas y en particular las petroquímicas, aunque también se dan en las industrias metálicas básicas, aunque éstas presentan un predominio de capitales de la región. Existen ejemplos en que la privatización y extranjerización de estas empresas las puso en conexión intensa con el exterior mediante las redes de las ET que las adquirieron, desabasteciendo o dificultando el acceso a las materias primas por ellas producidas a las empresas locales que se venían agrupando en

su entorno. Esto podría haber ocurrido, por ejemplo, en el polo petroquímico de Bahía Blanca y puede ser una experiencia a estudiar de la que sacar conclusiones.

Estas experiencias, que en lugar de promover la complementación productiva inhiben la formación de “clusters” locales manufactureros, lo que no solamente atenta contra el desarrollo local y las posibilidades de empleo productivo en ese ámbito localizado, sino que además profundiza la especialización del país en insumos de uso difundido, y por lo tanto acentúa el carácter periférico de la región como conjunto. Detectadas situaciones como éstas, las políticas industriales podrían tender a fortalecer el agrupamiento de las empresas damnificadas por estas acciones estratégicas de las ET, de modo que los gobiernos centrales, estatales o locales encaren las negociaciones necesarias para intentar corregir estos efectos.

3.2 CPI en sectores de bienes de consumo durable

En estos casos se requieren políticas nacionales articuladas con las políticas regionales, que impliquen cierta combinación de incentivos con negociación tendente al cambio de las estrategias mayoritariamente vigentes, promoviendo las especializaciones intra firma que resulten beneficiosas para todas las localizaciones de filiales, así como las exportaciones (en especial hacia fuera de la región), los efectos de derrame tecnológico y de eficiencia hacia las empresas locales y especialmente la promoción o formación de “clusters” locales de proveedores. Analizar la política aplicada al sector automotor en la última década (y los cambios necesarios para hacerla más OMC compatible) puede brindar elementos para revisarlas promoviendo estos objetivos, además de la especialización intra regional para la que los instrumentos ya fueron relativamente exitosos. A su vez, de este esquema automotriz podrían derivarse lecciones para otros sectores.

3.3 Promoción de IED cruzada entre países

La transnacionalización de las empresas, es decir la instalación, compra o expansión de filiales productivas en otros países no solamente es un fenómeno de las grandes ET originadas en los países desarrollados. Más de la tercera parte de la IED en Uruguay y una proporción todavía mayor en Paraguay, corresponde a empresas de la región. Sin embargo, pese a que se verifica un incipiente proceso de transnacionalización de los grupos locales, la proporción de IED cruzada entre Argentina y Brasil es mucho más baja que la intensidad de sus intercambios comerciales, y es muy baja también dentro de la estructura de la IED recibida, en la que predominan como orígenes los países desarrollados.

Esta puede ser una de las vías más poderosas para favorecer la complementación productiva entre los países de la región, y los municipios podrían establecer algunas líneas de intercambio dentro de la red de Mercociudades para promover un programa de información respecto a las potenciales ventajas de la transnacionalización, la identificación de empresas grandes o medianas (dentro de sus respectivos contextos territoriales) ubicadas en su ámbito de influencia que puedan estar interesadas en asociaciones con otras empresas de la región que involucren relaciones de copropiedad, y la promoción de los contactos hacia la realización de proyectos conjuntos.

Pero a su vez, debería tenerse cuidado en que dicho proceso de transnacionalización o regionalización de las empresas no relegue a posición periférica a algunos de los países. La experiencia reciente de la industria cervecera en Uruguay debería llamar la atención en tal sentido.

4. CPI en sectores más intensivos en tecnología y con capital nacional

En un contexto en el que Brasil además de tener la industria más desarrollada, dispone de un conjunto de instrumentos que promueven la demanda de tecnología desde el sector privado-empresarial hacia el aparato de creación de C&T (los investigadores y tecnólogos), el concepto de CP tradicional induce a que las remuneraciones por estas últimas actividades sean muy superiores en Brasil que en el resto de la región, lo que podría implicar una fuga de cerebros hacia ese país, que parece estar ya manifestándose como tendencia.

Algunas iniciativas de impulso a la CPI podrían jugar cierto rol hacia la generación de sistemas nacionales de innovación (lo que supone una revalorización de la demanda privada hacia el sistema C&T), que puedan dar lugar a redes regionales de innovación, que podrían constituirse en instrumentos relevantes para el desarrollo. Laplane et al (2001) proponen la formación de una Red Regional de Investigación y Desarrollo (I+D), a imagen de la FAPESP, exitosa red de investigación del Estado de San Pablo. Para esa red debería partirse de la identificación de ciertas necesidades tecnológicas de las empresas de la región y luego cooperar en la búsqueda de soluciones a en el ámbito regional, lo que puede permitir juntar potencialidades y acumulaciones científicas diferenciadas en diferentes laboratorios de la región, obteniendo la escala necesaria para afrontar los costos (que suelen ser elevados) a la vez de utilizar la especialización de cada uno de los nodos de la red. Adicionalmente, Brasil tiene experiencias muy interesantes para financiar este tipo de actividades mediante fondos de innovación soportados mayoritariamente por las empresas.

Se plantea a continuación, a modo de ejemplo, un mecanismo para promover la asociatividad de la empresas de sectores tecnológicamente intensivos (por ejemplo: química fina, usuarios de biotecnologías, productores de bienes de capital sofisticados, etc.) y sus conexiones con el aparato de producción de tecnología, aunque una lógica similar a la de los puntos siguientes podría pensarse para promover las interacciones entre el sistema científico-tecnológico (SC&T) y algunos de los proyectos o sectores de las categorías 1 y 2.

Por lo tanto, las políticas podrían avanzar mediante los siguientes pasos dirigidos a impulsar la asociatividad entre empresas y entre éstas y los sistemas de C&T:

- a) identificar firmas interesadas en la cooperación interempresarial y contactarlas con otras empresas de los países socios, con el objetivo de detectar necesidades científico- tecnológicas de firmas potenciales integrantes de un “cluster” (o susceptibles sujetos de “clusterización”), mediante la acción de agencias públicas como “brokers” directamente, en sociedades paraestatales formadas con participación privada o apoyando a agentes coordinadores privados
- b) en simultáneo, las instituciones de C&T nacionales en los países socios (en especial las universidades), deberían señalar cuáles son sus áreas de excelencia en el campo tecnológico, aquellas que presenten un nivel de conocimientos cercano a la frontera mundial y potencialmente utilizable en diseño de productos o procesos productivos. Las Universidades del Grupo Montevideo podrían jugar un rol en esta dirección

- c) diseñar un sistema de incentivos “fuerte” para promover la conexión de ambos campos: intercambio de conocimientos, generación de confianza mutua y diseño de proyectos de I+D conjunta apuntando a solucionar las necesidades tecnológicas detectadas
- d) el inicio del proceso debe contar con la seguridad de que al final del camino habrá financiamiento u otras formas de apoyo claramente definidas y atractivas para las mejores iniciativas. Esto requiere de un compromiso expreso y creíble del sector público respecto a los mecanismos a utilizar y la disponibilidad de recursos a tales efectos.

3. “RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR” Y COMPLEMENTACION PRODUCTIVA INTRAININDUSTRIAL

3.1 El programa brasileño para el MERCOSUR “Objetivo 2006”

Como señala Gana (1995) en su resumen de la reunión de expertos convocada por CEPAL para discutir la CP en el MERCOSUR, para que sea posible la CPI, en primer lugar debe asegurarse el libre comercio intrazona. En segundo lugar, la política de promoción de exportaciones extrazona debe ser común o por lo menos armónica entre los países involucrados, si las acciones de CPI pretenden apuntar a esos mercados. Como cuestión más general, los instrumentos disponibles para empresas de un país deben también poder ser utilizados por empresas de los restantes países.

La propuesta brasileña para el MERCOSUR “Objetivo 2006” resulta bastante coherente con las líneas de razonamiento que se vienen desarrollando en este documento y con las conclusiones de esos especialistas. Se compone de cuatro partes:

- i) Programa Político
- ii) Programa de Unión Aduanera (UA)
- iii) Programa Bases para el Mercado Común (MC)
- iv) Programa de la Nueva Integración (NI)

El programa UA propone otorgar un tratamiento especial a las dos economías pequeñas, completar el proceso de implementación del Arancel Externo Común (AEC), mecanismos para unificar o eliminar los regímenes especiales de importación y las Zonas Francas, asegurar la negociación conjunta en ALCA y OMC (no menciona las relaciones con la Unión Europea), Defensa Comercial Común respecto a terceros y eliminación de dumping intrazona, Política Común de Defensa de la Competencia, Integración productiva, Disciplinas sobre incentivos, Coordinación macroeconómica y Refuerzo de la institucionalidad.

En cuanto al tratamiento de las asimetrías de desarrollo, el hecho de que Brasil acepte la propuesta paraguaya y la incorpore como propia, quizás sea una señal de que ese país está dispuesto a asumir un liderazgo relativamente “generoso”, facilitando el avance del conjunto del proceso pero teniendo en cuenta iniciativas provenientes de los países de menor tamaño tendentes a moderar los múltiples problemas derivados de una integración en la que un suspiro de Brasil se transforma en un huracán para Uruguay y Paraguay. Los países pequeños, por lo tanto, deberían ser capaces de señalar cuáles son sus requerimientos para atender a dichas asimetrías (y las organizaciones de trabajadores podrían en este sentido orientar su propia capacidad de propuesta).

Consolidar el libre comercio interno quizás sea uno de los temas no suficientemente tratados como objetivo, quizás bajo el entendido de que éste se logra eliminando las trabas para la consolidación de la UA especialmente a través de la implementación del Arancel Externo Común (AEC). Si bien resulta claro que una vez que se termine de implementar el AEC se reducirán varias trabas actuales a la libre circulación de bienes (por ejemplo las derivadas del control de las normas de origen), igualmente para los países pequeños es muy importante el compromiso explícito de Brasil en el sentido de eliminar o reducir significativamente sus barreras no arancelarias, u otros mecanismos que operan como BNA. Sin libre comercio, no puede haber complementación productiva, porque no pueden establecerse contratos estables entre empresas en un ambiente de

incertidumbre. La concreción del Arancel Externo Común contribuirá a un movimiento más fluido de comercio intrazona y por lo tanto es también un componente imprescindible de la CPI.

Las propuestas de Integración productiva constituyen un capítulo de especial interés, y son quizás donde se encuentran los componentes más importantes de la propuesta en relación a la CP. Por esta razón se examinarán con un poco más de detalle en la sección siguiente. Sin embargo, en su área de políticas comerciales comunes, dicho programa menciona exclusivamente a las negociaciones externas, pero no incluye iniciativas de promoción comercial común como la que se sugiere unos párrafos más arriba. Este podría constituirse en un déficit importante desde el punto de vista de los países pequeños, cuya posibilidad de establecer misiones comerciales con sus propios recursos es bastante limitada, y por lo tanto ganarían mucho de la realización de esta tarea conjuntamente.

Para cerrar esta breve consideración de las propuestas que integran el programa UA, cabe mencionar a la política común de defensa de la competencia. En particular, agrega un elemento de interés que es la negociación de un instrumento sobre fusiones y adquisiciones que, si se adoptaran criterios similares a los que se proponen en este trabajo, eventualmente podría llegar a constituirse en una pieza relevante de una política hacia las ET, por lo menos en algunos sectores.

Dentro del programa de base para el Mercado Común se mencionan mecanismos para avanzar en la liberalización de servicios, el mercado regional de capitales, promoción de inversiones regionales, bases para una moneda común, compras gubernamentales y circulación de mano de obra (que incluye promoción de los derechos de los trabajadores). Más allá de la importancia de este último punto para los trabajadores, en relación quizás a la puesta en práctica o impulso de la consideración de la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR de 1998; o de la importancia de la moneda común dentro de un proceso de coordinación de políticas macro para el desarrollo del proceso de integración; desde el punto de vista de la CPI parece muy relevante la propuesta de Promoción conjunta de inversiones regionales. Esta es una propuesta poco desarrollada, que tiene antecedentes muy vagos y difusos en los protocolos de Colonia de 1993 y Buenos Aires de 1994, que no han tenido consecuencias prácticas. Una cuestión de sumo interés para verificar cual es la importancia que Brasil asigna a esta propuesta, tendría que ver con el modo en que este país esté dispuesto a articular sus mecanismos internos de promoción de inversiones con este mecanismo regional propuesto. Los restantes socios, que deberían estar interesados en una propuesta de este tipo, podrían intentar colocar contenidos precisos a dicha articulación.

También el programa de Nueva Integración abre oportunidades para proyectos concretos en la línea que se viene fundamentando. Las propuestas de Integración productiva avanzada y de Programas de cooperación en C&T, mencionan varios de los puntos que se refieren en como políticas para promover la CPI en este documento. Parecería interesante que se propusiera, por parte de los interesados en este concepto, que así como se mencionan instrumentos de financiamiento para los proyectos derivados de los Foros de Competitividad, también se negociaran los mismos instrumentos para proyectos que involucren Integración productiva avanzada.

Se constata que las propuestas están muy inspiradas en experiencias relativamente exitosas realizadas en Brasil, que es por lejos, el país socio que ha desarrollado más

instrumentos de promoción de la competitividad industrial. Para ello dispone una amalgama de instituciones que van desde dependencias del Gobierno Federal como el MDIC (ministerio de desarrollo) o el MCT (ministerio de C&T); pasando por una banca de desarrollo poderosa (BNDES); institutos de subsidio y financiamiento a proyectos innovadores y contratación de personal C&T; apoyo a las PyMES mediante el SEBRAE; hasta instituciones de apoyo a proyectos regionales y numerosas dependencias de los Estados que también proveen apoyos en paralelo con direcciones similares. Estos organismos están dotados de recursos y con peso en la vida diaria empresarial, a diferencia de la escasa entidad que tienen en los otros países cuando existen. (Una comparación de las políticas de competitividad en los cuatro países puede encontrarse en Laplane et al, 2001)

El propio avance de la integración hacia formas más profundas que la apertura comercial intrazona (pero que requieren de la libre circulación de bienes) supone y a la vez requiere de que un conjunto cada vez más amplio de políticas deban armonizarse, coordinarse o por lo menos hacerse compatibles entre los países socios. En este proceso los países más atrasados en materia de instituciones tienen mucho que aprender, y deben hacerlo rápidamente.

Por último, dentro del programa de Nueva Integración se plantea el desarrollo de proyectos de integración física. Las obras de infraestructura constituyen una cuestión sumamente importante para las posibilidades de CPI porque, vía la reducción de los costos de transporte, la distancias económicas disminuyen, lo que podría facilitar las relaciones más fluidas entre empresas trascendiendo las fronteras nacionales.

3.2, ¿Foros de competitividad basados exclusivamente en el concepto de “cadenas productivas”?

Las propuestas de Integración productiva formuladas dentro del Programa de la UA muestran un conjunto de instrumentos relevantes en relación a la CP. Se compone de tres iniciativas:

- i) Foros de Competitividad, en los que se plantea “asegurar el éxito del Foro de Madera y Muebles, que debería producir resultados medibles de aumento de las exportaciones a extrazona hacia el final de 2004. Iniciar en 2004 otros foros de competitividad a partir de los trabajos de diagnóstico en el segundo semestre de 2003”.
- ii) Instrumentos de financiamiento, que indica discutir “la implementación de instrumentos de financiamiento que puedan apoyar los proyectos que resulten de los foros de competitividad”
- iii) Capacitación y reconocimiento mutuo de sistemas de valuación de conformidad. Brasil asume la responsabilidad de brindar cooperación a los socios para capacitación en las áreas de normas de calidad y conformidad de productos así como en regulaciones técnicas de los mismos; a la vez que se propone avanzar en el reconocimiento mutuo de los sistemas de evaluación de conformidad, evitando duplicación de tests y procedimientos de certificación.

Examinaremos brevemente estas tres iniciativas desde el punto de vista de sus potencialidades y problemas como instrumentos que promuevan la CPI.

La propuesta que ha levantado más expectativas y que ya ha dado lugar al inicio de la experiencia de Madera-Muebles, y que ocupa gran parte del interés de la recientemente

creada Secretaría Técnica del MERCOSUR, es la de los Foros de Competitividad Regionales. El programa no menciona la forma específica que dichos foros deberían tener, pero en diversas declaraciones públicas se ha mencionado que los mismos se organizarían siguiendo una lógica de “tramas” o “cadenas productivas”. El enfoque es interesante desde varios puntos de vista:

- i) Para entender el fenómeno agro-industrial y de razonar acerca de las políticas que promuevan su mejor funcionamiento e inserción internacional, porque tiende a resolver la tradicional contradicción entre políticas industriales como opuestas a las políticas de desarrollo agrícola. En un modelo cerrado sustitutivo de importaciones industriales como el anterior, la protección industrial (global o específica por regulación en las cadenas) impuso un sesgo antiexportador afectando directa e indirectamente, mediante el fortalecimiento de la posición del “núcleo industrial”, la rentabilidad relativa del sector agrícola. En un modelo “abierto”, sin embargo, una vez pasado el impacto positivo de la apertura sobre la rentabilidad agrícola, en el largo plazo lograr rentabilidades sostenidas en el agro depende del desempeño de la fase industrial¹⁰ y éste de la capacidad para diversificar el “mix” de productos exportados mediante la incorporación de tecnología.
- ii) En los casos de producción de bienes de consumo, en especial los duraderos, la densidad del tejido industrial que se genere como cadenas de proveedores de las empresas que realizan el montaje es lo que determina el impacto que esas actividades tienen sobre el desarrollo.

No cabe, por lo tanto, cuestionar el enfoque general adoptado. El problema puede ser cuanto de los proyectos que surjan termine respondiendo a la noción de ventaja comparativa tradicional (que coloca a los países menores como proveedores de insumos) o cuanto las políticas que se definan para esos foros incluyan el concepto de CPI a favor del que estamos argumentando. La lista de sectores que se propone en este documento, así como algunos de los instrumentos mencionados, si bien se pensaron desde la óptica de posibilidades de acción municipal, pueden ilustrar acerca de que tipo de acciones pueden ser las que apunten hacia una complementación productiva que considere los seis objetivos del desarrollo.

Por otra parte, la selección de sectores para los Foros de Competitividad, primero Madera-Muebles, y posteriormente es probable que se tomen Textil-Vestimenta y Automotriz, se corresponde con los criterios que se esbozan en este documento. Se opta por ramas que por un lado, puedan tener impacto sobre la contratación de mano de obra (cadenas madera y textil), y por el otro, ya han sido objeto de políticas en la región y requieren actualmente de dar un salto exportador hacia fuera de la región, lo que implicará un complejo proceso de negociación y definición de nuevos instrumentos (cadena automotriz).

La propuesta en dirección al financiamiento es también un paso importante en dirección a una política industrial regional que permita la nivelación de condiciones para las empresas de los diferentes países. Como ya se mencionó, sería interesante que el tema se abordara más generalmente, y no sólo en relación con los Foros de Competitividad.

¹⁰ Esta hipótesis se apoya en un conjunto de estudios sobre Argentina resumidos en Tangelson y Bordón (2003) y Kosakoff (2003), disponibles en la web de CEPAL Buenos Aires; así como en un conjunto de consultorías sobre estos sectores en Uruguay resumidas en Bittencourt (2003).

Por último, la iniciativa en torno a la homogeneización de normas técnicas y mecanismos de certificación de calidad, en la que Brasil asume que es el país más avanzado y que debe liderar el proceso de transferencia de conocimientos hacia los restantes países socios, parece una iniciativa sumamente interesante, que de concretarse mostraría a las empresas de los restantes países una actitud brasileña que permitiría confiar en el compromiso de ese país hacia una integración más profunda.

Por si misma, esta iniciativa constituye un intercambio de experiencias del estilo de los que mencionamos como promoción de CPI, a la vez que puede significar una buena oportunidad para la nivelación de las instituciones encargadas de la certificación de calidad y normas técnicas, que es una de las actividades C&T más necesarias para el desarrollo industrial. El vínculo entre laboratorios de la región encargados de estas tareas puede significar un paso significativo hacia el surgimiento de redes como la que plantean Laplane et al (2001), y por lo tanto implicar avances hacia un sistema regional de C&T.

4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Brasil es sin duda la potencia industrial de la región, y sus perspectivas de crecimiento parecen bastante favorables en el mediano plazo. La industria brasileña parece dirigirse a completar su ajuste hacia un modelo industrial más competitivo y viable, considerado en su conjunto y en referencia a la situación inmediatamente posterior al agotamiento del modelo “cerrado” que la caracterizó durante la mayor parte del siglo XX. Presenta núcleos empresariales dinámicos (nacionales y extranjeros), con predisposición a la inversión¹¹ y a la actualización tecnológica, insertos internacionalmente, que pueden brindar la base competitiva para contener los problemas estructurales de la balanza de pagos; a la vez de tirar desde la punta al conjunto de la economía, permitiendo una gradual reducción de la gravísima heterogeneidad que la industria, la economía y la sociedad de este país presentan como uno de sus rasgos más impactantes.

Sin embargo, aún para el caso brasileño que presenta condiciones históricas más favorables, las condiciones actuales de la globalización reproducen (modificadas, pero no esencialmente) las hipótesis básicas del modelo Centro Periferia tal como Prebisch las señalaba hace cinco décadas, e imponen restricciones a la expansión productiva a la salida del largo ajuste industrial. El tipo de especialización exportadora y su consecuente correlato con la estructura productiva puede conducir a una trampa de bajo crecimiento tanto por el escaso dinamismo de esos productos en el mercado mundial, como la dispar evolución tecnológica de estos sectores en relación con las economías desarrolladas o las asiáticas.

Argentina y Uruguay se enfrentan con la necesidad de encontrar un modelo sostenible y por lo tanto creíble de desarrollo industrial, que permita alentar expectativas de inversión más allá de los sectores fuertemente intensivos en recursos naturales y productores de insumos de uso difundido, permitiendo diversificar sus exportaciones agregando valor. Se han diversificado hacia Brasil (y Uruguay hacia Argentina), y por lo tanto la puesta en marcha del proceso de crecimiento conjunto depende crucialmente de que Brasil logre modificar su inserción internacional y que esto le permita una dinámica interna elevada y sostenible.

Además, los mercados mundiales más dinámicos están muy influidos por las estrategias de expansión internacional de las ET. En tal sentido, los modelos de exportaciones manufactureras de Asia y el de México por lo general, o responden directamente a esas estrategias, o logran asociarse con ellas. En el MERCOSUR, por el contrario, verificamos que las formas de expansión de las ET que se radican en industrias de tecnología media o alta continúan asociadas al mercado interno como en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, en una nueva versión que toma en consideración los

¹¹ Este es un hecho histórico particular de la economía brasileña, mientras para casi todo el resto de las economías latinoamericanas las ET reinvertían una proporción menor de sus utilidades, el balance de divisas de las ET (IED menos remisiones al exterior) radicadas en Brasil es casi siempre positivo en una proporción elevada entre 1960 y 1982, período en que aplicó numerosas políticas activas para orientar las acciones de estas empresas. (Lichtenztein, Tranjtenberg y Domingo, 1993) Sin pretender evaluar el modelo industrial brasileño del período, que a la luz de la historia puede mostrar múltiples aspectos negativos, lo que parece claro es que existía un modelo industrial y que el mismo era creíble en el mediano plazo por estos agentes, caso que parece continuar en la actualidad, luego de casi dos décadas de ajuste.

mercados de los países vecinos (o el mercado ampliado). Ahora, con un mayor contenido importado de sus insumos; a la vez que presumimos con escasos efectos de derrame tecnológico hacia las empresas locales¹², constituyéndose una especie de modernización “encapsulada”, especialmente en Argentina y Uruguay.

La constatación de estos problemas estructurales no implica considerar un determinismo histórico hacia el subdesarrollo, sino que pretende establecer el marco para las posibilidades de acción. La idea central es que si dichas tendencias o problemas continúan, con suerte y viento en popa, quizás logremos el primer objetivo del “desarrollo” - crecer de modo sostenible - pero difícilmente puede esperarse que estas economías crezcan achicando la brecha de “subdesarrollo” o mejorando masivamente la productividad de modo tal que se hagan posibles los objetivos restantes.

Los caminos para avanzar en el conjunto de los objetivos pueden ser varios, pero todos pasan por definir una estrategia productiva y de inserción internacional que apunte a diversificar la estructura productiva incorporando masivamente tecnología. Tal estrategia incluye varias áreas de actuación pública: profundización del proceso de integración, negociación internacional, políticas industriales o de competitividad y diversas formas de promoción a las actividades innovadoras y generadoras de externalidades positivas, dentro de ellas acciones específicas para el tratamiento de las ET (con negociación e incentivos a las ET acordes a su desempeño); pero también requiere de cambios de mentalidad y culturales de los agentes locales para que incorporen en su horizonte las posibilidades que les brinda el nuevo marco de acción regional. Lo importante es que esa estructura productiva y las relaciones sociales que se le asocian, sean capaces de generar y reproducir capacidad de innovación de modo permanente.

Si bien las sendas a seguir pueden ser diversas, la experiencia internacional muestra que no son muchas. Una adecuada combinación de acciones decididas y certeras de promoción a la CP intra MERCOSUR podría ser uno de los instrumentos de esa estrategia. En el documento se reflexiona sobre las posibilidades de aplicar los criterios utilizados para la promoción de “clusters” industriales, sobre la base de que éstos, cuyo éxito se basa en las externalidades positivas que se derivan del agrupamiento y de la acción conjunta de las empresas, **resultan las únicas experiencias industriales exitosas en el mundo donde intervienen y de desarrollan PYMES innovadoras**, en ausencia de grandes empresas o conectadas a ellas a través de redes estables como proveedoras o compradoras de insumos.

La división en diferentes clases o tipos de sectores o empresas en los que aparecen diferentes instrumentos posibles de política toma en cuenta el predominio o no de capital extranjero o nacional en los mismos. Según se argumenta en el texto, para los primeros las políticas deben combinar incentivos con negociación a efectos de que las ET modifiquen sus estrategias o adopten estrategias más acordes con la CPI. Para los segundos, las políticas deben ofrecer incentivos que apunten a una mayor asociatividad de modo de impulsar la formación de clusters transfronterizos y/o de la regionalización o transnacionalización de las firmas locales. Se plantean varias categorías que pueden ser objeto de CPI y que requieren de políticas diferenciadas:

¹² Estamos llevando adelante un proyecto de investigación sobre este punto en el marco de la Red de investigaciones económicas del MERCOSUR (Red-Mercosur), con un equipo formado por investigadores de Argentina, Brasil y Uruguay coordinado por la Universidad de Campinas.

1. **CPI en sectores tradicionales intensivos en mano de obra.** (Textil/vestimenta, Madera-muebles, calzado, etc). En tal caso las políticas deben dirigirse a crear un ambiente que estimule el aprendizaje, la innovación y la confianza entre empresas y en ellas hacia los objetivos de la cooperación. Las políticas requieren de la existencia de algún agrupamiento incipiente o pequeño en el país compuesto por empresas que presenten alguna ventaja competitiva desarrollable o potencial. Los puntos de partida podrían ser: promover el diálogo entre los potenciales interesados locales, identificar y crear instituciones que operen como coordinadores, organizadores y/o representantes, diseñar un sistema de incentivos que sea atractivo pero que además comprometa a los empresarios y diseñar proyectos de cooperación. Las cámaras empresariales pueden jugar un papel importante en estos diseños, y a la vez, el compromiso de las organizaciones de trabajadores puede ser un facilitador de estos proyectos.
2. **CPI en complejos agroindustriales.** Dada la fuerte presencia de ET en los núcleos de estos complejos y varias de sus características, no parecen en general objeto de políticas de promoción. Sin embargo, es posible pensar alguna iniciativa tendente a la identificación de núcleos industriales de subcomplejos en más de un país, con productos más o menos comunes, para estudiar mecanismos adecuados para promover su inserción conjunta en el comercio internacional. Las economías de escala son muy relevantes en la actividad de identificación de mercados y su exploración, por lo tanto las empresas nacionales de menor tamaño relativo pueden ganar mucho de la asociación. Es posible obtener recursos externos para este tipo de iniciativas a juzgar por declaraciones de delegaciones de la Unión Europea en la región.
3. **CPI en sectores con presencia dominante de Empresas Transnacionales**
Dada la masiva presencia de ET, concebir una estrategia de desarrollo industrial no puede dejar de lado el papel de estos agentes, que además presentan ventajas para la CPI por su capacidad de articular vía redes intrafirma operaciones conducidas en diferentes países. Desde el punto de vista de la estrategia nacional o de las políticas que asuma la región en su conjunto, se requiere pensar una estrategia que coloque a la IED en relación a objetivos del desarrollo (*FDI-Targeting* según Lall, 2002), es decir que procure maximizar su aporte al desarrollo minimizando sus costos. Esta visión implica la promoción de la IED pero con metas y sujeta a seguimiento. Sin abandonar un “ambiente amigable” para las inversiones, se propone poner énfasis en la negociación, lo que implica ofrecer incentivos explícitos y transparentes a cuenta del seguimiento de ciertas metas.

Es necesario generar las instituciones aptas y capaces de asesorar y preparar este tipo de negociaciones que deberán ser llevadas adelante por el elenco político de primer nivel jerárquico, con una visión estratégica clara acerca del proceso de desarrollo y sus necesidades, que enmarque la definición de las metas que se consideren irrenunciables. Como de hecho, los incentivos se siguen proponiendo y aplicando, terminan otorgándose sin contrapartidas claras por parte de las ET. Uno de los criterios principales para la promoción del ingreso, así como para la negociación con el capital extranjero, debería ser el grado en que sus proyectos productivos se articulen con las empresas nacionales, fortaleciendo el tejido productivo local, mejorando la actividad de estas últimas y potenciando los derrames tecnológicos y de eficiencia que podrían derivarse de la presencia de las filiales.

El otorgamiento de incentivos debe estar acotado por reglas que disciplinen las posibilidades de acción, que incluyan hasta que punto ciertos incentivos nacionales o federales, estatales o provinciales y municipales serán prohibidos o permitidos. Se pueden encontrar varios tipos de situaciones que involucran diferentes posibilidades de acción en relación con estas empresas para promover la complementación productiva:

3.1 Sectores con predominio de ET intensivos en escala y RRNN, exportadores. Los casos más típicos son los de las industrias químicas y en particular las petroquímicas. Los trabajadores organizados podrían estar atentos a constatar experiencias en que la estrategia de las ET, al conectarse directamente a la exportación, en lugar de promover la complementación productiva inhibe la formación de “clusters” locales manufactureros, lo que no solamente limita el desarrollo y las posibilidades de empleo productivo en ese ámbito localizado, sino que además profundiza la especialización del país en insumos de uso difundido, y por lo tanto acentúa el carácter periférico de la región como conjunto. Detectadas situaciones como éstas, las políticas podrían tender a fortalecer el agrupamiento de las empresas damnificadas por estas políticas de las ET, y los gobiernos deberían encarar las negociaciones necesarias para intentar cambiar estas estrategias de las ET.

3.2 CPI en sectores de bienes de consumo durable. Pueden ser relevantes las políticas industriales articuladas con las políticas comerciales y las de defensa de la competencia, que impliquen cierta combinación de incentivos con negociación tendente al cambio de las estrategias mayoritariamente vigentes, promoviendo las exportaciones, los efectos de derrame tecnológico y de eficiencia hacia las empresas locales y especialmente la promoción o formación de “clusters” locales de proveedores.

3.3 Promoción de IED cruzada entre países. La transnacionalización de las empresas de la región instalando filiales en los países vecinos (fenómeno importante actualmente para Uruguay y Paraguay, pero escaso en la relación Brasil-Argentina) puede ser una de las vías más poderosas para favorecer la complementación productiva entre los países de la región. Las políticas de CPI nacionales deberían promover programas de información respecto a las potenciales ventajas de la transnacionalización, identificando empresas grandes o medianas ubicadas en su ámbito de influencia que puedan estar interesadas en asociaciones con otras empresas de la región y en la expansión de filiales propias. La política regional conjunta hacia la CPI, por su parte, debería ocuparse de la promoción de los contactos hacia la realización de proyectos conjuntos y el facilitamiento o trato nacional a empresas de países vecinos interesadas en realizar inversiones. Pero a su vez, se debería vigilar que dicho proceso de transnacionalización o regionalización de las empresas no relegue a posición periférica a algunos de los países. La experiencia reciente de la industria cervecera en Uruguay debería llamar la atención en tal sentido.

5. **CPI en sectores más intensivos en tecnología y con capital nacional.** ¿Pueden las políticas de CPI jugar cierto rol hacia la generación de sistemas

nacionales de innovación o hacia redes regionales de innovación, que podrían constituirse en instrumentos relevantes para el desarrollo?. Laplane et al (2001) proponen la formación de una Red Regional de Investigación y Desarrollo (I+D), a imagen de la red de I+D de San Pablo, partiendo de la identificación de ciertas necesidades tecnológicas de las empresas de la región y luego cooperar en la búsqueda de soluciones en el ámbito regional, juntando potencialidades y acumulaciones científicas diferenciadas y obteniendo la escala necesaria para afrontar los costos. Brasil tiene experiencias muy interesantes para financiar este tipo de actividades mediante fondos de innovación soportados mayoritariamente por las empresas.

Se plantea un mecanismo para promover la asociatividad de las empresas de sectores tecnológicamente intensivos (por ejemplo: química fina, biotecnológicos, productores de bienes de capital sofisticados, etc.) y sus conexiones con el aparato de producción de tecnología, aunque una lógica similar podría ser un esquema a pensar para promover las interacciones entre el sistema C&T en otros sectores. En este sentido podrían darse pasos para: promover la asociatividad, es decir identificar firmas interesadas en la cooperación interempresarial y contactarlas, proponer instituciones de coordinación y representación del grupo, detectar necesidades científico- tecnológicas de firmas potenciales integrantes de "cluster", contactar las instituciones de C&T en los países socios que identifiquen sus áreas de excelencia en el campo tecnológico, conectar ambos campos y diseñar un sistema de incentivos "fuerte" para promover el intercambio de conocimientos, generación de confianza mutua y diseño de proyectos. El inicio del proceso debe contar con la seguridad de que al final del camino habrá financiamiento u otras formas de apoyo claramente definidas y atractivas para las mejores iniciativas.

La propuesta brasileña para el MERCOSUR "Objetivo 2006" resulta razonablemente coherente con las líneas de razonamiento que se vienen desarrollando en este documento. Consolidar el libre comercio interno quizás sea uno de los temas no suficientemente tratados como objetivo, posiblemente bajo el entendido de que éste se logra eliminando las trabas para la consolidación de la UA especialmente mediante la implementación del Arancel Externo Común (AEC). Se puede compartir ese argumento, pero igualmente para los países pequeños es muy importante el compromiso explícito de Brasil en el sentido de eliminar o reducir significativamente sus barreras no arancelarias, u otros mecanismos que operan como BNA. Sin libre comercio, no puede haber complementación productiva, porque no pueden establecerse contratos estables entre empresas en un ambiente de incertidumbre. La concreción del Arancel Externo Común contribuirá a un movimiento más fluido de comercio intrazona y por lo tanto es también un componente imprescindible de la CPI.

Dentro del programa UA, las propuestas de Integración productiva constituyen un capítulo de especial interés. La selección de sectores para los Foros de Competitividad, primero Madera-Muebles, y posteriormente es probable que se tomen Textil-Vestimenta y Automotriz, se corresponde a grandes rasgos con los criterios que se esbozan en este documento. El problema puede ser cuanto de los proyectos que surjan termine respondiendo a la noción tradicional de ventaja comparativa (que coloca a los países menores como proveedores de insumos) o cuanto las políticas que se definan para esos foros incluyan el concepto de CPI a favor del que estamos argumentando.

Otra limitación de la propuesta se refiere al área de políticas comerciales comunes dentro del programa UA, que menciona exclusivamente a las negociaciones externas, pero no incluye iniciativas de promoción comercial común que otorguen espacios para algunas de las líneas que se esbozan en este trabajo u otras iniciativas que puedan elaborarse.

El programa de Nueva Integración abre oportunidades para proyectos concretos en la línea que se viene fundamentando. La propuesta de Integración productiva avanzada, menciona varios de los puntos que se refieren en este texto como CPI. Parecería interesante que se propusiera, por parte de los interesados en este concepto, que así como se mencionan instrumentos de financiamiento para los proyectos derivados de los Foros de Competitividad, también se negociaran los mismos instrumentos para proyectos que involucren Integración productiva avanzada.

En Brasil en el año 2000 estaban constituidos Foros de competitividad en casi todos los estados con participación pública y de los agentes involucrados, para discutir los problemas locales y regionales y las políticas adecuadas para resolverlos. Existe, por lo tanto una experiencia acumulada recientemente para discutir y de la cual aprender. Mercociudades puede no solamente aprovechar estas experiencias, sino trasmitirla al conjunto de la sociedad, en especial en aquellos países más atrasados en este sentido. Los Municipios pueden ensayar políticas basadas en estas nuevas visiones, que si logran éxitos relativos pueden dar una señal para las sociedades empiecen a percibir que estas áreas de cooperación-acción pueden ser potentes instrumentos de desarrollo.

Para las economías pequeñas, parece una política mucho más razonable reclamar el apoyo de los socios mayores (o de los instrumentos de que dispone Brasil para su propio desarrollo industrial) en superar el aislamiento que condena a sus industrias a un tamaño de mercado que no permite la generación de “clusters”, de escalas de planta o de firma; más que continuar en la línea exclusiva de reclamar exoneraciones a las políticas comerciales comunes. Se requieren instrumentos que tiendan a superar las distancias geográficas y culturales entre los empresariados, promoviendo el traslado de información, conocimientos y actitudes innovadoras desde los polos más dinámicos hacia los atrasados. En el caso uruguayo, la geografía puede jugar a favor.

Una cuestión extremadamente importante para la posibilidad de establecer cooperación entre empresas industriales entre los países socios se refiere a como evolucione en el futuro el proceso de localización industrial interna de Brasil. Puede ser previsible que Río de Janeiro y San Pablo evolucionen como **ciudades mundiales** (existe un libro de IPEA citado por Rodríguez, 2000, que discute el asunto) acompañando el proceso de aglomeración de actividades productivas que se observa en la actualidad en RJ y en torno al eje vial que conecta ambas ciudades. Por lo tanto, si el escenario futuro tiende a la concentración de producción o matrices en el eje SP-RJ, podrían dificultarse las posibilidades de empresas de los países vecinos relativamente lejanos de ese eje para participar en la “clusterización” transfronteriza de actividades. Estudiar detenidamente el plan de integración nacional brasileño constituye por lo tanto un insumo imprescindible para diseñar cualquier propuesta más o menos integral respecto al tema de la complementación productiva internacional. El análisis de las propuestas de integración física que puedan surgir de la propuesta Objetivo 2006, debería realizarse en este contexto.

En el texto del documento se ofrecen algunos argumentos a favor de la utilización del concepto de tramas o cadenas para la constitución de los Foros de Competitividad. Por lo

tanto, puede adelantarse una opinión favorable respecto al uso de estos conceptos, siempre que también tomen en cuenta la naturaleza de la complementación que terminen promoviendo. Pero se necesita estudiar las cadenas o tramas en sectores específicos para pensar en las posibilidades concretas de los sectores productivos en cada país, cuáles son sus fortalezas y debilidades relativas, para empezar a “revelar” cuáles son las posibilidades más claras de CPI y sus riesgos y limitaciones. Esto requiere de un trabajo de equipo de investigación que releve y analice una gran cantidad de estudios sectoriales de la década (no para producir nuevos estudios) tratando de detectar potencialidades de complementación en el sentido planteado en este documento. Sin ese insumo, resulta imposible discutir racionalmente si la selección de sectores que se realice es la adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, T. Y Meyer-Stamer J. (1999): "How to promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", World Development, Vol 27, N° 9, pp. 1693-1713, Elsevier Science Ltd, Great Britain.
- BANCO MUNDIAL (1991): "Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo", Washington. Panorama general.
- BANCO MUNDIAL (1997): "La larga marcha", Resumen Ejecutivo, Washington.
- Bértola, L. y Williamson, J. (2003): "Globalization in Latin America before 1940", Chapter draft for the forthcoming **Cambridge History of Latin America**, Bulmer Thomas et al ed., Cambridge.
- Bittencourt, G. (1999^a), "Tendencias industriales en el MERCOSUR y la crisis actual. Apuntes hacia una perspectiva de los trabajadores", Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)/ Friedrich Ebert Stiftung. Serie documentos sindicales del MERCOSUR
- (1999b), "Reestructuración de las industrias automotriz y del petróleo en el MERCOSUR", CCSCS/Fundación Ebert, Documento final diciembre 1999
- (2002), "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR: conclusiones preliminares y temas de investigación", Documento de trabajo N° 8/02 DE-FCS UdelaR; publicado en portugués en Ferraz, Crocco y Elías ed. (2003), **Liberalizacão econômica e desenvolvimento**, Ed. Futura, San Pablo; de próxima publicación en Revista Nova Economia, UFMG.
- y R. Domingo (2002), "Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo 4/02, Montevideo; de próxima publicación en el Trimestre Económico, México.
- (2001), "El caso uruguayo", en D. Chudnovsky (coord.), **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR**, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bittencourt, G. y Masi, F. (2001), "Las economías pequeñas en el MERCOSUR: evolución y perspectivas de desarrollo", Cap. 18 en Chudnosky y Fanelli, **El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década**, Red-Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, Buenos Aires.
- Bittencourt, G. (2003), "Escenarios para la economía uruguaya hacia el 2020", Documento de trabajo en preparación, DE-FCS, UdelaR, www.decon.edu.uy
- CEPAL (2002): Globalización y desarrollo, Cap II (p. 29 a 76 y Cap VI p. 175 a 201)
- CEPAL (1996): "Reestructura productiva y cambio tecnológico", Cap. III de "América Latina y Caribe: 15 años de desempeño económico", (p. 65-89), Santiago, Chile.
- CEP (2003): "Síntesis de la economía real" Nos 40 y 41, Segunda Epoca, Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- Cimoli, M. y Katz, J. (2001): "Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch", mimeo, CEPAL, Santiago.
- Coutinho, L., Laplane M. y Sarti, F. (1997), "Políticas de promoção de investimentos e de complementação produtiva para o desenvolvimento sustentável no Mercosul", Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, Sección uruguaya, Documento Técnico n° 10, Montevideo.
- Chudnovsky, D. -coord.- (2001), **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR**, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001a), "El caso argentino", en D. Chudnovsky (coord), **op cit**.
- (2001b), "La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo", en D. Chudnovsky (coord), **op cit**.
- (2001c), "Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el MERCOSUR", en Chudnosky y Fanelli, eds, **op. Cit**.
- (2002) **Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR**, Serie Redint, BID-INTAL, Buenos Aires y www.iadb.org/intal
- Chudnovsky, D., López A. y Porta, F. (1996), "**Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente**", Ed. Alianza / CENIT, Buenos Aires.
- De Ferranti, et al. (2001) **'From Natural Resources to the Knowledge Economy'**, Preliminary Conference, The World Bank, Washington.

- Ferraz, J. C., et al (1996), "El desafío competitivo para la industria brasileña", en Revista de la CEPAL (nº 58), Santiago de Chile.
- Furtado, C. (1974), "La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana", Siglo XXI, Mexico.
- Ferrer, A (1998): "El capitalismo argentino", FCE
- Ferrer, A. (1963): "La economía argentina", FCE.
- Fajzylber, F. (1983): "La industrialización trunca de América Latina", Ed. Nueva Imagen, México.
- FMI-EFI, Fondo Monetario Internacional, **Estadísticas Financieras Internacionales**, varios números
- FMI (2003): "World Economic Outlook" www.imf.org
- Gana, E. (1995): "Síntesis de la reunión sobre Complementación Productiva de los Países miembros del MERCOSUR", CEPAL, Santiago de Chile.
- Katz, J. (2000): "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996", en Revista de la CEPAL Nº 71.
- Kosacoff, B., J. Lucangeli y J. Sourrouille (1985), **Transnacionalización y política económica en la Argentina**, Centro de Economía Transnacional (CET), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
- Laplane, M., F. Sarti, C. Hiratuka y R. Sabatini (2001), "El caso brasileño", en D. Chudnovsky (coord.), **op cit**.
- Laplane, M., Sarti, F.; Sabattini, R. y G. Britto (2001), "Política de competitividade no Mercosul", Cap. 15 en Chudnovsky y Fanelli (ed) **op. Cit**.
- Lichtensztejn, S., Trajtenberg R. Y Domingo, R. (1993), "Políticas reguladoras del capital extranjero en América Latina", Documento de trabajo Nº 3/93, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica.
- Masi, F. (2001), "El caso paraguayo", en D. Chudnovsky (coord.), **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR**, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mortimore, M. (1995): "**América Latina frente a la globalización**", Serie Desarrollo Productivo Nº23, CEPAL, Santiago.
- Motta Veiga, P. y Nofal, B. (1994), "*Dos diagnósticos de competitividade setorial ao gerenciamento da reestruturação industrial no Mercosul*", en **Diagnóstico da Competitividade Industrial do Mercosul**, Programa BID - Mercosul.
- Moreira, M. (2000): "A industria Brasileira nos Anos 90. O que já se pode dizer?", en **A economia brasileira nos anos 90**, BNDES.
- Prebisch, R. (1981): "**Capitalismo periférico, crisis y transformación**", FCE, México
- Rodrigues, D. (2000): "Os investimentos no brasil nos Anos 90: cenários setorial e regional", en Revista do BNDES, V 7, N 13.
- Siquiera, T. (2000): "A industria Brasileira nos últimos 16 anos do século 20: 1985/2000" en Revista do BNDES V 7, N 14, Rio de Janeiro.
- Stiglitz, J. (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en Revista de la CEPAL 80
- Tavares, M. C. (1969): "El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina", en Bianchi, A. (ed), "America Latina, ensayos de interpretación económica", Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Trajtenberg, R. y Vigorito, R. (1981): **Economía política en la fase transnacional: algunas interrogantes**, ILET, México.
- UNCTAD (2001, 2002), **World Investment Report** , UNCTAD, Ginebra.