

NOTAS SOBRE INSERCIÓN INTERNACIONAL, MERCOSUR Y MODELO DE DESARROLLO EN URUGUAY

Gustavo Bittencourt
BORRADOR Setiembre 9, 2002

INTRODUCCION

Pensar en el “modelo productivo” implica considerar las características “deseables” y quizás “posibles” de la estructura productiva del país. Las características “deseables” deberían vincularse en primer lugar con los objetivos más generales del “desarrollo”, los que incluyen, por lo menos, tres conceptos:

- i) la búsqueda de un crecimiento económico sostenible (o de largo plazo),
- ii) que aliente la generación de empleos suficientes y dignos (lo que supone mejoras en la calidad del empleo, su estabilidad y remuneración),
- iii) en un marco de democratización y soberanía política crecientes.

Las características “posibles” de la estructura productiva se relacionan con la identificación de las principales tendencias en curso, de sus principales determinantes y de una evaluación de su grado de reversibilidad frente a cambios en el cuadro de determinantes. La pregunta clave es que puede hacer el estado dentro de ese cuadro de determinantes.

La economía uruguaya viene experimentando una transformación gradual en el ámbito de su política económica, pasando de un modelo de crecimiento bastante cerrado, que hizo crisis en la década de los sesenta, hacia un modelo más abierto, tanto en términos comerciales como financieros y en las relaciones patrimoniales externas de las empresas. La última década plantea una muy fuerte aceleración de estos cambios. Por su parte, el estado progresiva y deliberadamente renuncia al intento de incidir en la conformación de las estructuras productivas dejando al “mercado” tal función, sin siquiera plantearse adecuadamente la necesidad de crear mercados o actuar en sus fallas.

La dictadura implantada en 1973 fue el momento inicial de ensayo de este modelo aperturista, que comenzó con la liberalización cambiaria y del movimiento de capitales desde ese año; pasando por el impulso a las exportaciones no tradicionales que caracterizó al período 1974-1978. Allí se firmaron los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil que están en la base de la inserción comercial de la economía uruguaya en las últimas tres décadas. El eje de la política económica se desplazó desde lo comercial hacia lo financiero hacia fines de los 70: durante 1978-1981 se intentó controlar la inflación por vía de un “ancla cambiaria”, en el marco de un gran ingreso de capitales desde el exterior que posibilitaron un “boom” de demanda interna con balances comerciales crecientemente negativos, hasta el quiebre de este sistema con el abandono de la tablita.

La primera mitad de la década siguiente fue marcada por la necesidad de enfrentar el corte del ingreso de fondos externos y el pago de los servicios de la deuda. Luego de 1985 y hasta 1988 se produjo una recuperación del nivel de actividad orientado tanto a la demanda interna como a la demanda regional, en el marco de la recuperación de las instituciones democráticas y con ellas del nivel salarial de la mano del incremento en las actividades de los sindicatos.

Pero esta recuperación implicó fuertes presiones inflacionarias que fueron encaradas por un fuerte ajuste fiscal en 1990 y luego por un programa de estabilización nuevamente basado en un ancla cambiaria luego de 1991. Hasta 1994 la demanda interna se reactivó y la economía entró en una nueva fase de crecimiento. Con el intermedio de la crisis regional de 1995, el plan de estabilización brasileño implicó que la demanda externa permitiera un nuevo impulso al crecimiento hasta 1998. Luego de ese año la recesión argentina y la diferencia cambiaria con Brasil imponen dificultades para el crecimiento uruguayo, que no da señales de recuperación hacia fines del año 2001.

La situación actual está más que difícil, y nadie tiene demasiada idea de que va a pasar. Si no se logra terminar de arreglar lo de los bancos, y en particular, si cierra el Comercial, parece que puede tener unos efectos nefastos sobre un montón de sectores productivos, particularmente en el interior. La liquidación de bancos va a plantear o bien el cierre de un montón de empresas que deben y no pueden enfrentar liquidar sus carteras salvo con su patrimonio (o sea su propia liquidación), o bien que cambie la propiedad y las compre alguien que sea capaz de soportar esas deudas. Esto puede traer un montón de cambios de propiedad de empresas, y quien sabe cuáles son sus efectos políticos.

Si uno le cree a lo que el gobierno firmó con el FMI, la situación va a ser verdaderamente espantosa también en el 2003. Aunque parece que las metas las pusieron horribles para poder cumplirlas, igualmente muestran el contenido central del ajuste. La caída de PBI prevista es de más de 11% en 2002 y 4.5% en 2003. Las metas inflacionarias son altísimas, y no sería raro que la inflación anduviera como en 30% cada uno de estos dos años. El objetivo del gobierno es financiar y licuar el déficit con impuesto inflacionario y su correspondiente contracción salarial y de gastos de seguridad social. Adicionalmente, con salarios menores la competitividad aumenta y supuestamente se reactivan las exportaciones, con eso se contiene un poco la tasa de desempleo. Algún ajuste salarial va a haber, pero no me resulta disparatado pensar que probablemente entre estos dos años los trabajadores uruguayos estaremos ganando un 40% menos en términos reales.

La malaria general continúa muy fuerte hasta el año que viene. Posiblemente entre 1999 y 2003 habremos perdido entre una quinta y una cuarta parte del PBI. Me suena como la crisis más grande de la historia conocida. Cada vez más gente diciendo que no aguanta más y que quiere irse. Se estima que deben haber emigrado unos 75.000 en los últimos tres años. Más allá de los notables problemas macroeconómicos y financieros, me parece que la causa principal de esta situación está en que nuestra sociedad no supo utilizar productivamente los recursos que estaban disponibles hasta 1998. Esta idea es la que se intenta fundamentar en el otro documento.

La visión oficial considera que casi lo único que puede hacerse es mantener la casa en orden, continuando con el achicamiento del Estado y la desregulación de mercados, bases de las tensiones inflacionarias y origen del problema de competitividad de las empresas uruguayas, según esta "visión". En relación a las políticas productivas la inacción, pasividad o en el mejor de los casos seguidismo del sector empresarial ha caracterizado a las acciones de los sucesivos gobiernos en las últimas décadas. ¿Es ésta la única visión posible? ¿Es ésta la visión adecuada para enfrentar la crisis actual? En las siguientes secciones se intenta avanzar en la construcción de una visión estratégica que apunte al desarrollo nacional. No le llamo un modelo alternativo, porque va quedando cada vez más clara la idea de que el modelo vigente tiene poco que ver con el desarrollo.

En la sección 1 se resumen algunos elementos generales en dirección a un marco analítico acerca de las estrategias de inserción internacional del país y el significado de un modelo productivo para Uruguay. Se fundamenta una estrategia con énfasis en el sector industrial y en sus exportaciones.

En la sección 2 van algunos criterios o ideas acerca de cómo puede ir aproximándose a la práctica, un modelo productivo cuyo eje es una estrategia de industrialización exportadora. Los puntos están planteados más como una agenda de discusión que como ideas acabadas. Así que pueden ir varios bolazos.

1 MODELO PRODUCTIVO E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY

¿Cuál es la vía por la que una mejor inserción internacional se traslada a un ritmo de crecimiento alto y sostenible? El canal más importante es la mejora en la competitividad de las estructuras productivas. Una parte de esa mejora se logra por especialización basada en las ventajas comparativas estáticas o convencionales: la utilización de los factores relativamente abundantes y por lo tanto baratos, como mano de obra o recursos naturales. Esta parece una apuesta necesaria, pero no suficiente para un crecimiento elevado y sostenible. Esta especialización sería el resultado de una política exclusivamente centrada en la apertura económica¹.

En este trabajo se postula que es necesario un proceso de industrialización que mejore las condiciones productivas por la vía de incorporación tecnológica. En el caso de las economías pequeñas las estructuras industriales no podrán alcanzar un grado de diversificación comparable con el de las grandes economías. La combinación entre la cantidad de mano de obra disponible y una escala productiva que se acerque a la óptima impone (de modo casi “natural”) que la industria solamente puede ser eficiente con cierto grado de especialización. La principal restricción para el desarrollo industrial en las economías pequeñas consiste en la imposibilidad de realización de economías de escala y de aprendizaje en su mercado interno, y por lo tanto, el proceso de integración y el acceso a mercados de mayor tamaño se vuelve un elemento de primera necesidad para la realización de una producción eficiente.

Por lo tanto, uno de los medios principales para avanzar en el proceso de desarrollo económico para las economías pequeñas consiste en la industrialización exportadora. Si interesa avanzar en el contenido industrial de los rubros de exportación desarrollando ventajas comparativas dinámicas y mejorando su diferenciación, y por lo tanto sus precios, y permitiendo el avance de especializaciones intra-industriales, el destino más apto para el logro de estos objetivos es el mercado regional.

Los mercados de los países vecinos constituyen el camino casi “natural” para el proceso de aprendizaje y maduración industrial. En esos procesos inciden economías de escala tanto para empresas como para sectores industriales enteros, así como un umbral mínimo de tiempo para estabilizar los flujos de exportación que permita que el “aprendizaje” avance. Estas limitaciones, además de las tradicionales y conocidas trabas comerciales, son obstáculos inmensos para el ingreso de productos industriales en los mercados de los

¹ Sin duda existen casos con relativo éxito en este sentido, pero la experiencia paraguaya, que muestra que la economía tradicionalmente más abierta del MERCOSUR resulta también la más pobre, sugiere que el impulso al desarrollo económico requiere pensar en posibilidades más complejas.

países desarrollados, en especial para empresas nuevas o Pymes. Sin embargo, está demostrado que no serían tan importantes en las ventas externas dirigidas a los países vecinos, en los que las empresas de los países pequeños tienen condiciones más alcanzables para iniciar y desarrollar su potencial exportador.

El país enfrentó a fines de los ochenta y principios de los noventa un dilema de selección de estrategias de especialización internacional, que hoy en día vuelve a estar sobre la mesa cuando desde el gobierno se contraponen la inserción con EUA y el ALCA respecto a la inserción en el MERCOSUR. Lo que interesa recordar es que la opción por el MERCOSUR frente a la línea de apertura unilateral no fue tomada como una elección en función de una visión estratégica, sino en base a argumentos de continuidad del estatus-quo. Sin no se entraba se ponía en riesgo una parte importante del comercio exterior uruguayo.

Más allá de la dudosa viabilidad de tratados de libre comercio Uruguay-países desarrollados, que se menciona en la sección 3 del otro documento, a mi juicio está presente en ese dilema un problema de cuestionamiento general a los avances actuales o futuros del proceso de industrialización del país, proceso que a esta altura considero imprescindible para un modelo de desarrollo productivo en Uruguay. Espero que los siguientes apartados contribuyan a aclarar esta idea.

Primer corte analítico. Especialización altamente intensiva en recursos naturales (interindustrial) vs. Industrialización exportadora (especialización en productos, con más comercio intrarrama)

Este apartado resume algunos puntos de un documento que redacté en 1993 para un Congreso del PIT-CNT. Le falta actualización, pero los argumentos me parecen todavía válidos.

La primera opción estratégica se fundamenta en la ventaja comparativa estática, cuya expresión más notoria para nuestro país es la dotación de tierra y ganado. La apertura unilateral es el instrumento más importante de esta estrategia. La reducción general de aranceles y trabas al comercio internacional induciría una modificación en los precios relativos que provocaría un incremento de la rentabilidad de los sectores agro intensivos, hacia los que se reasignarían los recursos productivos. Tales medidas, junto a la uniformización de la estructural arancelaria, tenderían a eliminar el sesgo anti exportador.

Desde el punto de vista del desarrollo industrial esta estrategia apunta a impulsar las agroindustrias más ligadas a la producción primaria. Estas se caracterizan por productos de escasa diferenciación (homogéneos), en los que el país en general toma precios y cuyos principales mercados se encuentran por lo general, fuera de la región.

Por otra parte cuestiona severamente la existencia de otras ramas, como la química y la metalmeccánica. Imposibilitadas de competir en igualdad de condiciones con productos extranjeros que han incorporado tecnologías más avanzadas y que parten de la realización de economías de escala, en estas ramas el ajuste es radical, implicando el cierre de empresas e importantes niveles de desocupación, mano de obra que difícilmente pueda ser absorbida por el ritmo de crecimiento de los sectores beneficiados. En todo caso, esos sectores demoran cierto lapso en crecer (y la generación de condiciones para su crecimiento no es garantía de que se realicen efectivamente las inversiones necesarias para que eso pase), mientras que el desempleo es inmediato.

Esta especialización se concentra en un número limitado de rubros fuertemente basados en recursos naturales, y enfrenta la protección y subsidios del mundo desarrollado, por lo tanto con frecuentes problemas de precio y dificultades de acceso a esos mercados. Aún si se superara la fase de ajuste y se reabsorbiera el empleo en los sectores beneficiados, teóricamente el ajuste es un salto por una vez. En el largo plazo, la tasa de crecimiento posterior quedaría atado a las ramas menos dinámicas en el mercado internacional y con menor capacidad de incorporación de tecnología.

Por otra parte, como dichas ramas enfrentan la inelasticidad de la oferta agropecuaria, el crecimiento dependería, o bien de la importación de insumos siempre que, o de importantes reformas en el sector agropecuario, y es altamente discutible que cualquiera de las dos cosas pueda realizarse especialmente en un contexto donde no se haya generado previamente un desarrollo razonable de la fase industrial de las cadenas. Sobre esto tengo un montón de dudas, pero una vez implantada la forestación no parecen existir mucho más espacios para la expansión de la frontera agrícola en la tierra disponible.

La segunda opción estratégica apunta a la especialización en productos, con más comercio internacional intraindustrial. Se fundamenta en la ventaja comparativa dinámica (o sistémica) derivada de la incorporación de tecnología y la eventual realización de economías de escala en la producción de bienes diferenciados, o de variedades diferenciadas de algunos bienes que pueden ser simultáneamente importados. Apunta a la especialización en algunos productos que pueden ser competitivos, adaptando las capacidades disponibles actualmente.

Su principal instrumento de política es la apertura negociada y discriminatoria, cuya principal expresión son los acuerdos regionales. El MERCOSUR podría ser la pieza esencial de una estrategia de este tipo, si lograran armonizarse algunos importantes desequilibrios vigentes desde su fundación. Pero la política comercial debería ser complementada por una fuerte acción estatal en apoyo a la generación de sinergias entre diversos sectores de la actividad económica, y al impulso de ramas que provocan externalidades para el desarrollo industrial. Son prioritarias las intervenciones vigorosas en los campos de creación y adaptación de tecnologías, apoyo a empresas con problemas que se estime viables dentro de esta estrategia, reconversión laboral mediante instituciones educativas flexibles y cobertura de desempleo.

En relación al desarrollo industrial, esta estrategia pretende impulsar decididamente la reconversión de las empresas de sectores afectados, más que su eliminación. Cierran algunas líneas de producción y se desarrollan otras en base a la búsqueda de nichos, en los que puedan desarrollarse economías de escala en función del ingreso a los mercados regionales, o producción de series cortas de productos con cierto grado de diferenciación. La búsqueda de esos nichos, que tienen mucho que ver con la tecnología de productos, más de procesos, es responsabilidad de la empresas, pero el estado debe considerarlas como una actividad que genera externalidades positivas y por lo tanto debe ser objeto de subsidios y de actividad pública directa.

Una estrategia de este tipo permitiría el impulso de producción más típicamente manufacturera, agroindustrias con mayor contenido industrial, químicas y metalmecánicas. En estos casos podría ser más relevante la tecnología de diseño y la cercanía con el mercado consumidor (o demandante de insumos). Podría existir alguna posibilidad de incidencia en la formación de precios, con su posible influencia positiva

sobre la formación de los salarios. A la vez que implica aceptar el desafío de la competencia regional, facilita la posibilidad de acceso a los mercados de los países vecinos, los que se constituirían en un componente esencial del dinamismo de la mayoría de las ramas industriales. Por esta razón, saltar ese umbral es el punto clave del desarrollo de la empresa o rama, o en algunos casos una condición imprescindible para su sobrevivencia.

Esta estrategia puede implicar acuerdos interempresariales y de distribución de mercados (ej. área automotriz), acuerdos que podrían reducir el costo de desempleo, pero que deberían ser vigilados para promover el desarrollo de la eficiencia y no de las rentas monopólicas.

Un argumento esencial a favor de una estrategia de este tipo se refiere a la posibilidad de fomentar el aprendizaje exportador en la región (canales de comercialización, requisitos de normas técnicas, presentación y diseño de productos, innovación en tecnologías de procesos, búsqueda de calidad, etc), para facilitar la proyección a otros mercados, tal como lo ha hecho exitosamente un pequeño número de empresas nacionales.

Un conjunto interesante de empresas uruguayas de capital nacional habían avanzado hasta principios de los noventa en procesos de aprendizaje exportador, aprendiendo a colocar en la región y dando el salto posteriormente hacia mercados de países desarrollados (Vaillant, 1990). En su mayoría, estos procesos abortaron luego de 1992, período en que la incubación de empresas exportadoras es mucho más limitada y se consolidan grandes exportadoras tradicionales, de las que muchas reorientan sus ventas hacia Brasil (Bittencourt y Vaillant, 2001)

Segundo corte analítico. Rentas de privilegio, rentas de los recursos naturales y rentas de innovación (o de desarrollo) en el contexto regional

Según Notcheff (1998) la etapa de crecimiento de Argentina en los 90 (incluido el crecimiento del sector industrial) forma parte de una “burbuja” basada en el endeudamiento, y por lo tanto insostenible en el largo plazo. La “élite” económica argentina, en función de una inadecuada regulación y de marcos institucionales que no modificaron el comportamiento tradicional de esos grupos (nacionales y de propiedad extranjera), se ha refugiado en la captación de “cuasi- rentas de privilegio” (entre las que se incluyen las originadas por la dotación de recursos naturales), frente a la obtención de “cuasi-rentas de desarrollo”, o sea las derivadas de actividades innovadoras con mayor potencial tecnológico, cuyos mayores riesgos no fueron tomados.

Esta idea parece aplicable a grandes rasgos a la consideración del modelo vigente también en Uruguay. No estoy convencido de que la hipótesis de la “burbuja” sea correcta como factor central en la explicación de la crisis actual, aunque lo ocurrido en los últimos años la fortalece mucho más que en el momento en que fue formulada.

De todos modos, la idea parece interesante para pensar acerca del sistema de incentivos implícito en el paquete de política económica que se viene aplicando desde hace varias décadas. Parece clave que el esquema de incentivos en un modelo de desarrollo sea capaz de premiar adecuadamente a las actividades que generan externalidades positivas, lo que equivale a que la política económica no genere rentas de privilegio como las conocidas durante décadas de un mal aplicado modelo de sustitución de importaciones, o

las originadas en la propiedad de la tierra, sino que sea capaz de generar extra-beneficios y una mayor acumulación en actividades portadoras de potencial tecnológico.

Tercer corte. Exportaciones industriales y restricción externa al crecimiento

Coutinho et al (1997), en relación con la “sustentabilidad” del crecimiento, se refieren a la continuidad de los déficits de comercio exterior en productos industriales, problema común a las economías de Argentina y Brasil: “la búsqueda de eficiencia por parte de las empresas genera obstáculos en forma de grandes déficits comerciales y de creciente fragilidad de los encadenamientos locales de la inversión” generando una paradoja: pese a que las empresas son más competitivas, el resultado agregado de sus estrategias crea obstáculos al crecimiento, y estos problemas no son transitorios. Argumentan a favor de políticas de competitividad “sistémica”. Otros autores se pronuncian sobre el problema de la orientación de las inversiones y de la expansión de la capacidad productiva hacia sectores “no transables” (Chudnovsky et al, 1996), en especial respecto a la orientación de la IED, que ha liderado los procesos de inversión.

Una parte importante de los problemas mencionados pueden comenzar a resolverse en la nueva situación cambiaria que tiene ahora la región. Sin embargo, resulta de interés la pregunta formulada por Motta (1999) sobre cual es la prioridad para el mejoramiento productivo y tecnológico de la estructura industrial y las exportaciones de manufacturas: el desplazamiento del “vector de producción industrial en la dirección de sectores más intensivos en tecnología y más dinámicos en el comercio internacional” versus “incrementar la competitividad de todos los sectores industriales, ya que la pérdida de dinamismo de las exportaciones industriales y la vulnerabilidad de la producción doméstica frente a las importaciones reflejan más un problema horizontal (o sea, no específico de sectores) de competitividad, que un problema de composición.”

Estas afirmaciones y la interrogante de Motta, inducen a dos dilemas tradicionales en la reflexión sobre políticas de desarrollo y políticas industriales: las políticas sectoriales versus las políticas horizontales, es decir si tiene sentido considerar sectores a ser promovidos por la política económica (sobre esto mencionaremos algo para el caso uruguayo en la sección final), y más generalmente la oposición entre mercado interno vs. exportaciones como fuentes de dinámica del proceso de crecimiento económico, sobre la que creo que hay algunas cuestiones a tomar en cuenta.

Respecto a este segundo dilema, si se piensa en el “desarrollo económico” de economías “continentales” y “periféricas”, el propio concepto de desarrollo implica que la economía absorba el subempleo estructural, situación en la que se encuentran masas de población hasta ahora excluidas del proceso (Rodríguez, 1996 y 1998). En tal caso, las exportaciones industriales no pueden considerarse el “motor” del desarrollo, toda vez que la dinámica de largo plazo tiene como objetivo dicha incorporación y a su vez el ingreso al mercado de consumo y el mejoramiento de las condiciones de vida de esos sectores de la población implica una presión de demanda que viabiliza el crecimiento².

² “La expansión del mercado interno se configura como un importante recurso a utilizar, en tanto expresa las potencialidades imbricadas en los incrementos de la productividad del trabajo, en términos de dinamismo de la demanda requerido para sostener la acumulación y el crecimiento”. “Las consideraciones precedentes no implican negar la importancia del dinamismo exportador (dado que) el mismo se percibe como condición necesaria pero no suficiente del desarrollo (de las economías periférico(as)).” Sin embargo, salvedad hecha de las economías pequeñas (...) para las cuales una expansión de tipo extrovertido es un camino natural, el

El papel de las exportaciones parece clave desde un segundo punto de vista: una opción por el desarrollo basado en el esfuerzo propio (o sea en el ahorro interno) más que en el endeudamiento, una vez que se considera que en el futuro las importaciones mantendrán un nivel superior que el vigente décadas atrás, en el marco de un regionalismo “abierto” en el que un grado razonable de apertura imponga presiones que favorezcan la competitividad de las empresas y operen como límite a los comportamientos “rentistas”.

Pero, si se entiende el desarrollo como un proceso de “absorción de la heterogeneidad estructural”, no aparecen razones válidas para promover las exportaciones más fuertemente que la sustitución eficiente de importaciones, o más que la inversión en nuevas actividades competitivas pero con destino al mercado interno o regional. Desde este punto de vista, el MERCOSUR, sin llegar siquiera cercanamente al nivel de protección vigente décadas atrás, podría ser más cerrado que en el momento actual, validando algunas propuestas que andan por ahí (por ejemplo, en algún documento viejo de Couriel, en la Concertación para el crecimiento y el PIT-CNT) de elevar la media del AEC.

Sin embargo, en un estudio econométrico que hicimos este año sobre los determinantes de largo plazo de la IED en el MERCOSUR, encontramos asociaciones muy fuertes entre dinámica del mercado interno (o de la absorción interna, AB) y las exportaciones. Concluíamos: “Las relaciones y determinaciones recíprocas entre las tasas de crecimiento de la IED, las X y el PBI (o AB), o sea las relaciones de largo plazo entre apertura y crecimiento económico, aparecen como claves para el análisis de este fenómeno. Una posible interpretación indicaría que al acelerarse el proceso exportador, aumenta el ritmo al que se obtienen divisas necesarias para incrementar las importaciones, lo que posibilita el crecimiento del producto, y simultáneamente, la absorción interna y la dinámica que atrae IED. Tanto los estudios de cointegración como el análisis de las causalidades Granger sugieren elementos adicionales en esta dirección.”

Aunque no era el objeto del trabajo, encontramos relaciones estadísticas fuertes entre exportaciones y crecimiento del mercado interno en el caso de Argentina y evidencias similares, pero estadísticamente más débiles, para el caso de Brasil. Los tests de causalidad de Granger muestran que ésta no va desde las exportaciones al crecimiento como podría esperarse de modelos de demanda o de crecimiento inducido por las exportaciones, a la Thirlwall, sino a la inversa. Otros estudios no encuentran el mismo resultado, pero presentan resultados compatibles con estos, por ejemplo Universidad de Valencia (2001), Porcile et al (2000), (a confirmar)...

La hipótesis es que en el largo plazo la importación de tecnología (muchas veces incorporada en bienes de capital e insumos) es una clave fundamental del crecimiento, que está básicamente orientado por la demanda interna. De todos modos, encontramos un cambio estructural desde mediados de los ochenta en el panel de países del MERCOSUR, con un modelo mucho más extrovertido.

Estos resultados empíricos van en al dirección de la existencia de una restricción externa al crecimiento, en la que la ecuación o ley de Thirlwall admite una lectura a la Prebisch.

crecimiento imprescindible de importaciones y exportaciones para la periferia como un todo no implica (...) que las actividades exportadoras operen como sector de arrastre de su desarrollo.” Rodríguez, 1996.

Esto está fundamentado y ampliado a la consideración de flujos de IED en un artículo que escribí el año pasado, de próxima publicación en un libro editado por la U. Federal de Río. La tasa a la que pueden crecer estos países depende fuertemente de la tasa a la que crezcan sus exportaciones, porque esto les permite importar, aunque el motor de demanda sea el mercado interno. Sin desmedro de que una sustitución de importaciones eficiente puede afectar la dependencia de las exportaciones, las demandas crecientes de tecnología originadas en la necesidad del “catching up” implicarán nuevas presiones sobre la balanza de pagos.

La importancia de la exportaciones en el crecimiento, sugieren que el MERCOSUR debe continuar en una línea de regionalismo “abierto”, y por lo tanto la inconveniencia de sugerir aumentos en el nivel medio del AEC.

Para el caso de Uruguay, a diferencia de los de Argentina y especialmente de Brasil, el estudio econométrico sobre crecimiento y restricción externa de Pardo y Reig (2002) concluye que: “existe evidencia empírica en respaldo de la ley de Thirlwall en el período de análisis (1960-2000), lo cual estaría indicando la existencia de una situación de restricción de balanza de pagos sobre el crecimiento del producto en el largo plazo - aunque no es posible descartar que además hayan existido restricciones del “lado de la oferta”-. Asimismo los resultados sugieren que en el largo plazo no puede descartarse la relevancia del multiplicador “harrodiano” de comercio exterior en la explicación de la relación entre crecimiento económico y demanda externa, que los efectos de los precios relativos fueron relativamente poco significativos en la relación entre el producto y las exportaciones, y que los flujos netos reales de capital tuvieron una escasa participación - respecto a las exportaciones- en el financiamiento de la balanza de pagos “

Este trabajo muestra algo que también encontramos en el estudio de los países de la región. El ingreso de capital es fuertemente pro-cíclico, no solamente el ingreso de capital financiero o especulativo, también la IED. Un poco menos en Brasil, pero también allí. Sostener el equilibrio de la balanza de pagos en el largo plazo depende de que la balanza comercial sea razonablemente equilibrada. Y dado que para Uruguay la balanza de servicios está fuertemente influida por la siempre fluctuante situación de la economía argentina, la tasa de crecimiento sostenible que pueda alcanzar el PBI dependerá especialmente de la tasa a la que crezcan las exportaciones de bienes, atadas en un menor porcentaje a las fluctuaciones de nuestros hermanitos más cercanos.

¿Cuál es el MERCOSUR conveniente para una estrategia uruguaya de industrialización exportadora?

El escenario de profundización del MERCOSUR como Unión Aduanera (UA) y hacia el Mercado Común es el que resulta más conveniente a efectos de una estrategia de desarrollo que ponga la industrialización exportadora como su eje central. Hoy se plantean interrogantes sobre la conveniencia de continuar en este proceso, o mantenerlo con las características de Zona de Libre Comercio (ZLC), lo que otorga mayor libertad de política comercial respecto a terceros países.

Hemos defendido, en un artículo publicado en libro de la Red MERCOSUR junto a F.Masi, la idea de que la opción ZLC tiene frente a la de UA, más desventajas que virtudes en relación con una estrategia industrializadora.

En primer lugar, porque la ZLC implica que no hay libre circulación de bienes intra zona, en especial para las exportaciones industriales que usan insumos importados, las que en cualquier momento pueden ser exigidas de certificación de origen. Esto puede llegar a tener efectos similares a las restricciones no arancelarias.

En segundo lugar, mientras no exista libre circulación de bienes y esta no esté establecida y asegurada firmemente, las empresas no perciben la formación del mercado interior único, y esto es problemático tanto para las inversiones nacionales, como para las extranjeras que podrían instalarse en Uruguay con vistas a ese gran mercado. Para esto la UA es una mejor opción.

En tercer lugar, un MERCOSUR como ZLC pone un freno a la necesaria mejora en su institucionalidad, aspecto especialmente importante para la inserción de los países pequeños y que por su tamaño, tienen relaciones económicas muy asimétricas. Coordinación macroeconómica, canales eficientes de solución de controversias, aceleración del desmantelamiento de barreras no arancelarias, establecimiento de otras políticas comunes (industriales y hacia la IED, por ejemplo) pueden dificultarse por un menor compromiso de los mayores socios, en particular de Brasil, respecto al esquema de integración propuesto.

Parece que la parte más dura de la apertura económica respecto a terceros países ya fue realizada por los cuatro socios. Es decir, más allá de que todavía quedan sectores que deben converger hacia el AEC, este se configura en un objetivo cercano que puede dar estabilidad futura a la política comercial externa, lo que implica que pese a que queden instrumentos de política comercial en uso actualmente, los mismos no serán desmantelados o en todo caso, serían sustituidos por otros más racionales pero que implicarán cierta permanencia de niveles de protección razonables en su media, pero con una estructura desfavorable para Uruguay.

Esta observación parece particularmente relevante para las economías de Argentina y Uruguay, en las que varios sectores verán elevado su nivel de protección (en particular los bienes de capital y algunos insumos), a la vez que se generarán “desvíos de comercio”, sustituyendo importaciones desde el resto del mundo por importaciones desde Brasil, en ramas particularmente relevantes desde el punto de vista de la actualización tecnológica.

Este “costo” a pagar por el proceso de integración adquiere sentido en la medida de que estas economías puedan beneficiarse del desarrollo de estas industrias portadoras o difusoras de progreso técnico (con las limitaciones propias de su tamaño relativo y de la necesaria especialización derivada del mismo), y que este desarrollo no se concentre en exclusividad en la economía brasileña, cómo parece ser la tendencia.

Dado que no va a ser Argentina el motor de demanda en el MERCOSUR, el momento actual impone reflexionar acerca de cómo Uruguay logra profundizar la integración con Brasil. Esto puede implicar poner algunos puntos de acuerdo entre Argentina y Uruguay acerca de que MERCOSUR queremos, para fortalecer la negociación con el socio mayor. El artículo de Lavagna en el libro de la Red MERCOSUR enfatiza algunos puntos sobre los que se pueden establecer acuerdos que va en una línea similar a la que se está planteando acá, en relación a la necesidad de establecer un proyecto común regional, que vaya en línea con las estrategias nacionales. Deja planteadas una serie de preguntas cuya respuesta formaría parte de ese proyecto, pero llega hasta ahí. Un claro objetivo común es el avance en la institucionalidad.

Una segunda opción, sólo parcialmente contradictoria con la anterior, es profundizar la relación bilateral con Brasil, en especial con el eje Sur –Sudeste. Hay mucho para ganar en aprendizaje de mecanismos de promoción industrial y en las relaciones interempresariales. Pero en todo caso, lo que parece una orientación estratégica adecuada es intentar desligar la tasa de crecimiento uruguayo del tradicional stop & go que traba el desarrollo argentino (y también el nuestro) en toda la historia económica de este siglo. Si algunas regiones de Brasil logran crecer, y se producen mejoras en la distribución (el proceso de absorción de la heterogeneidad estructural) implica que amplias capas de la población accedan al consumo de un conjunto de bienes que nuestro país podría ser capaz de producir. Y no solamente carne, arroz o cebada.

2 TEMAS DE DISCUSIÓN HACIA UN MODELO PRODUCTIVO

La necesidad de una visión estratégica

La crisis actual y las reacciones del gobierno uruguayo ponen en evidencia algunas implicaciones de la “actitud liberal” que resultan especialmente graves en un momento en que, parece obvio, se requiere más ejercicio de nuestras propias fuerzas que confianza en el azar. El supuesto liberal de que el estado es menos capaz que el mercado para elegir los ganadores y perdedores, genera y a la vez tiene como resultado que el estado se ata las manos voluntariamente, más allá de su propia incapacidad (que es muchas veces notoria).

Así, no se dedican los esfuerzos intelectuales necesarios para diseñar una visión estratégica y sus instrumentos están descartados a priori, y de tal modo nunca habrá capacidad. El modelo se regenera a sí mismo. Consecuentemente, las políticas carecen de objetivos claros o sus objetivos se autolimitan a problemas marginales de los fenómenos sobre los que pretenden influir, cuando valdría la pena (y resulta imprescindible) definir objetivos posibles, pero mucho más ambiciosos. Sin una visión estratégica, permanentemente lo urgente va haciendo dejar de lado lo importante, que debería definirse en función de los objetivos.

Esta actitud “liberal” se superpone con el tradicional “burocratismo” de los sectores del estado vinculados con la implementación y seguimiento de las políticas de comercio exterior y productivas, en especial las relativas a la producción industrial. En esa concepción de que hay poco o nada para hacer, ni siquiera importa recolectar información adecuada para el seguimiento de los resultados de los limitados instrumentos que se aplican, los que suelen provocar resultados contradictorios respecto a sus propios objetivos.

Algunos ejemplos: se prolongan indefinidamente los costos fiscales de regímenes de promoción bajo el argumento (razonable en un contexto de objetivos bien definidos y adecuado seguimiento) de que no se pueden cambiar las reglas de juego porque genera incertidumbre y reduce las inversiones; los recursos obtenidos en proyectos que supuestamente generarían corrientes exportadoras pueden terminar generando ajustes marginales en la producción concentrada en el limitado mercado interno; y lo más paradójico, ni siquiera el gobierno puede evaluar precisamente el éxito de algunas políticas en relación a sus objetivos, por lo menos para hacer propaganda.

Un caso concreto de mayor relevancia que pone en evidencia estas afirmaciones es el de las negociaciones del MERCOSUR. Desde el inicio Uruguay fue a lo que lo llamaban, careciendo en todo momento de iniciativas relevantes. Aún las negociaciones consideradas como “exitosas”, siempre vinculadas a la obtención de excepciones, el éxito siempre se midió en términos del sostenimiento de alguna situación comercial supuestamente beneficiosa heredada del pasado reciente, sin consideraciones acerca del futuro, más allá de lo inmediato.

Resulta evidente, por lo tanto, que si nuestro país no intentó otra cosa, no puede culparse a nuestros vecinos por todos los costos de la incertidumbre en el proceso de integración, aunque convenga hacerlo públicamente a efectos de la negociación. A su vez, la indefinición estratégica conduce a gastar una porción significativa de las escasas energías y capacidades técnicas disponibles en aspectos que pueden ser de segunda importancia para el desarrollo nacional.

La construcción de una visión de desarrollo debe ser, necesariamente, una tarea colectiva. El lugar que ocupan las diferentes piezas es lo que va permitiendo orientar los esfuerzos y los recursos. Pero no se puede evaluar el papel de las partes sin tener una idea del todo. El objetivo final es lograr un modelo con objetivos e instrumentos consistentes, del que pueda derivarse un programa de acción. O, primariamente, una plataforma de acumulación creíble y que por lo tanto, permita alentar cierta esperanza de cambio entre nuestra gente.

Ejes centrales de la visión estratégica hacia un modelo de desarrollo: promover la innovación y desalentar el rentismo

El objetivo central debe ser el de impulsar la formación de un sistema nacional de innovación, en un sentido mucho más amplio de cómo el mismo se concibe hasta el momento. Hay muchísimo para pensar y hacer en la creación, fomento y coordinación de las instituciones del sistema científico y tecnológico nacional, que es una pieza clave en el asunto. Hay también muchas cosas que revisar en los mecanismos de transferencia de tecnología desde el exterior, en particular en los sistemas de patentes. Está el problema de las instituciones específicas de promoción de la calidad. La escasez de los recursos asignados a la investigación tecnológica industrial frente a la agrícola, y el papel de la facultad de ingeniería, el LATU y otros laboratorios.

Un aspecto clave de las políticas de superestructura que tiene efectos de largo plazo sobre el dinamismo de las estructuras productivas constituyen las políticas culturales. El desarrollo cultural no solamente es importante en el sentido de mejorar las condiciones de vida de la población, dándole mejores capacidades de elección y por lo tanto más libertad, sino que sofisticada el consumo y las demandas hacia la producción de calidad, a la vez que mejora la percepción de la calidad por parte de la fuerza de trabajo. Habría un montón de temas acerca del papel de las instituciones educativas y aún de la promoción decidida a las industrias culturales.

Los mecanismos de control de las actividades que deterioran el medio ambiente constituyen otro capítulo a pensar.

Pero no son estos los temas que me interesa enfatizar en este momento. Creo que éstas son un conjunto de instituciones que hay que desarrollar y sobre las que hay mucho que pensar, pero que están como en una superestructura institucional alrededor de otros mecanismos que inducen o no a las actividades innovativas.

Para que haya innovación esta tiene que ser rentable. Esa rentabilidad se define a nivel de la estructura económica, y allí pueden incidir directamente un conjunto de políticas. Esto supone pensar en cuál será la estructura productiva deseable, lo que no necesariamente implica definir a priori cuáles son los sectores a promover, sino definir cuáles son las características de proyectos o productos que pueden aportar capacidad innovadora y dinámica al sistema económico. Creo que un enfoque de tipo horizontal, más que sectorial, puede ser muy importante para una economía pequeña como la uruguaya. El concepto rector debe ser la capacidad de generación de externalidades positivas que puedan tener los proyectos o productos a promover. Parece de primera importancia que la sociedad comprenda este concepto, porque otorga racionalidad y transparencia al otorgamiento de instrumentos de promoción, que deberían tener la forma de subsidios más explícitos. Me parece que si nosotros (economistas de izquierda) empezamos a pensar más en estos términos, van a surgir un montón de ideas realizables. Además, es parte de nuestra función social contribuir a que la sociedad comprenda el concepto.

Creo que las piezas centrales del papel del estado en la asignación de recursos, las que verdaderamente inciden entre que los recursos se asignen a actividades con contenido innovador, y que por lo tanto actúan directamente en el nivel de la estructura económica, son cuatro:

1. La protección efectiva, incluyendo en la misma protección arancelaria y no arancelaria a bienes finales e insumos, los mecanismos de importación facilitada como los de admisión temporaria, así como la política cambiaria, cuyas oscilaciones que en los últimas décadas fueron capaces de licuar los efectos de la estructura arancelaria. En una situación de UA como la que se propone más arriba, la nueva estructura de protección efectiva depende del AEC del MERCOSUR. Una vez corregidos los precios relativos, en la nueva situación cambiaria habría que estudiar mucho más los efectos de la plena vigencia del AEC sobre la protección efectiva en Uruguay. Sin tenerlo muy claro, aparte de las consideraciones sobre el nivel que se mencionan más arriba, me parecen convenientes las iniciativas tendentes a una mayor uniformización del AEC. Algunos estudios sobre protección efectiva en Brasil en los noventa muestran que la misma cambia poco, en términos de los sectores beneficiados, luego del fenomenal proceso de apertura que tuvo ese país. Un tema clave para el corto plazo de la industria exportadora uruguaya se refiere los mecanismos de admisión temporaria. No se que pasa este año, pero hasta el año pasado seguían siendo muy intensivamente utilizados. Habría que pensar como se promueve la transición desde el uso intensivo de esos mecanismos hacia su eliminación, que no tengo claro para cuando es, pero que deberá ser, si es que el MERCOSUR opta por su profundización.
2. Los mecanismos de promoción de exportaciones. Habría que revisar si la devolución de impuestos o reintegros a las exportaciones es efectivamente tal cosa, o si constituye un subsidio encubierto. Si éste último fuera el caso, me parece que debería limitarse a impulsar nuevas actividades que incorporen inteligencia y no a los exportadores tradicionales (incluyendo en esta última categoría a todas aquellas actividades relativamente consolidadas)
3. Los mecanismos generales de promoción de inversiones. La ley de inversiones de 1998 tiene criterios tan amplios que casi toda actividad puede entrar en ella. No me parece mal la promoción al barrer, pero se podría estudiar reducir esos incentivos generales y generar un fondo de subsidios, del que la disminución de la renuncia fiscal

implícita en las exoneraciones de la ley sea una parte importante, al que se acceda por concurso de proyectos en que cada iniciativa fundamente su carácter innovador y generador de externalidades. Acá habría que estudiar la experiencia que tiene el Conicyt, y el reciente Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) que ha utilizado este tipo de mecanismos pero con un alcance muy limitado.

4. Los incentivos sectoriales. Hay varios regímenes en vigencia desde hace un par de décadas. Varios de ellos, notoriamente el de turismo y el de forestación, si se miden por los montos de inversión de esos sectores, pueden calificarse como exitosos. Sin embargo su continuidad en las actuales condiciones merece varias dudas. Por un lado, la alta dependencia del turista argentino, marca no solamente el carácter cíclico de este negocio, sino también su acotamiento. Da la impresión de que para ese tipo de turismo, el país presenta una sobre inversión hotelera. Me parece que el régimen debería promover decididamente los proyectos de inversión que demuestren su capacidad de atracción de nuevas corrientes. Por su parte, el régimen forestal está cuestionado en estos momentos, desde las intendencias. Lo que parece clave es la promoción explícita de las inversiones en la fase industrial maderera, y de acuerdo a los impactos que esto podría tener sobre el crecimiento de las exportaciones y del PBI del país, moverse en esta dirección parece lo más relevante de una política industrial uruguaya hacia los próximos años.

La inserción internacional deseable

Una estrategia de industrialización exportadora tendría como eje central de la inserción comercial del país la profundización del MERCOSUR y especialmente el desarrollo de la integración con Brasil. Pero hay un segundo aspecto que me parece bastante descuidado, y que puede ser de especial interés: el comercio sur-sur.

La mayoría del comercio intraindustrial del mundo se realiza entre países de similares condiciones tecnológicas. Hay experiencias muy interesantes, por ejemplo de UTE, vendiendo tecnología a otras empresas eléctricas, pero éstas obviamente, no son de países desarrollados. Desde el punto de vista de los productos industriales pasa algo similar. El caso de las exportaciones a la India de plantas potabilizadoras de la OSE, que está trancado por falta de iniciativa empresarial es un caso interesante.

El tratamiento del capital extranjero

El peso que tienen las ET en el dinamismo tecnológico mundial, en el comercio internacional (2/3 de las relaciones comerciales tiene de un lado a una ET, casi un 40% es comercio intrafirma), la importancia que tienen los bienes de alta tecnología en el comercio internacional y su papel en la expansión comercial de los países más exitosos, son algunas de las razones que se esgrimen (Lall, 2002) para afirmar que es muy difícil diseñar una estrategia de desarrollo autónoma, es decir que no tome en cuenta estos agentes. El mismo autor plantea dos alternativas, una estrategia pasiva o neutral, que finalmente es IED-dependiente, pero que no considera la especificidad de estos agentes, versus una estrategia IED-dependiente con objetivos (*FDI-Targeting*) que procure vincularse a las cadenas internacionales de valor y a estos jugadores globales, tratando de maximizar su aporte al desarrollo.

Esta estrategia implica la promoción de la IED pero con metas y sujeta a seguimiento. Requiere de un esfuerzo concentrado en atraer ciertos tipos de IED, en pocos sectores o

industrias e intersectando 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 visión oficial. El *Targeting* es un proceso continuo, que puede ir cambiando de acuerdo a los objetivos y a los activos que se van desarrollando en la nación. Pero para poder desarrollar este proceso es necesaria una visión estratégica acerca del proceso de desarrollo del país que de las orientaciones generales para las metas a negociar.

Este es el punto clave y me parece que una perspectiva de este tipo es radicalmente diferente a la que se viene siguiendo en casi toda la historia económica del país. Hay que negociar, dando incentivos a cuenta del seguimiento de ciertas metas. Es necesario generar las instituciones aptas y capaces de llevar adelante ese tipo de negociación. Y por instituciones quiero decir instrumentos legales (la ley de inversiones me parece malísima) además de agencias con el personal capacitado para hacerlo.

Los dos ejemplos sectoriales mencionados, turismo y complejo maderero, en especial este último, me parecen dos buenos ejemplos en los que habría que redefinir el sistema de incentivos y las instituciones de modo de utilizar una estrategia de *FDI-Targeting*.

Pero hay además cuatro cuestiones no mencionadas anteriormente, sobre las cuales es imprescindible el desarrollo de una visión estratégica que permita dar líneas para la búsqueda y selección de los posibles inversores o socios (como se realiza el *Linkage*), negociar objetivos o establecer con precisión los pliegos de condiciones para la participación de ET en los proyectos de inversión:

- El sector informática. ¿qué puede hacer el estado en un sector que ha tenido iniciativa privada y en el que pesan las Zonas Francas?
- El sector energía. Los marcos regulatorios para la mejora de la eficiencia de estos sectores desde una visión estratégica, capaz de dar consistencia a las nociones de eficacia y eficiencia. Nuevos inversores en generación eléctrica y la asociación de ANCAP. Las coincidencias de Mujica y Sanguinetti (el presidente de ANCAP)
- Infraestructura: las concesiones de obra son necesarias y pueden ser muy convenientes, pero: ¿están bien hechas en el marco de una visión estratégica?
- Supermercados y Pymes. Buscar la negociación regional en el marco de una política de competencia.

La política industrial en el ámbito regional

En la actual coyuntura recesiva, el MERCOSUR pierde importancia como elemento de activación coyuntural de la industria brasileña, en la medida que este país va retomando su posición como *global trader* en manufacturas. Existen serias dificultades para el acceso de productos industriales desde Argentina y Uruguay a este mercado, la asimetría macroeconómica de los últimos años se suma a las brechas de competitividad estructurales. Por lo tanto, para que los potenciales beneficios de la integración para el desarrollo industrial de las economías de Argentina y Uruguay sea realizables, y superen sus costos, se requeriría de que las instituciones jueguen un rol diferente al que vienen desempeñando.

Si bien 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 medurado 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 que tome en cuenta 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 en las tres economías:

- i) pérdida de empleos y escaso dinamismo inversor,
- ii) debilitamiento del tejido industrial y de las PyMES,
- iii) desnacionalización y debilitamiento del “núcleo endógeno” de actualización tecnológica.

Las dos primeras tendencias pueden verse limitadas o parcialmente corregidas por efecto del realineamiento cambiario en los tres países. La tercera, aparece como un desafío para el conjunto de las economías del MERCOSUR.

Parece de especial interés, en este momento, retomar el planteo de Motta y Nofal (1994), como base de discusión de una propuesta a elaborar. En oportunidad de la publicación de las conclusiones sobre los estudios de competitividad encargados por el subgrupo 7, culminados en 1994, se abrió una interesante oportunidad 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 intraregionales, apuntando a una estrategia que consideraban: “fundamental para evitar un proceso cumulativo de desindustrialización, con sustancial pérdida neta de puestos de trabajo, que resultaría de una postura pasiva frente al escenario tendencial de profundización de los *gaps* (de competitividad) externos del MERCOSUR”.

Entre otros consensos necesarios, esta propuesta requeriría de acordar la “prioridad de las estrategias sectoriales de reestructuración industrial” con “definición de directrices (comunes) en cuanto a los objetivos generales y específicos (...) y en cuanto al uso de instrumentos de política dirigidos a alcanzar esos objetivos.” Se recomendaban entonces Acuerdos de Reestructuración Industrial para algunos sectores con brechas competitivas importantes: Textil-confecciones, Automotriz, Química Fina, Papel, lista en la que dejaban a estudio la incorporación de Cerámicas, Siderurgia y Petroquímica.

Dichos acuerdos suponían una negociación tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores) dentro de ámbitos institucionales regionales. A su vez, se establecían posibles fuentes de financiamiento para la constitución de “fondos de reconversión”, los que serían utilizados en una gama de instrumentos que se aplicarían en plazos limitados, de acuerdo a cada sector. Se planteaba también una clara exigencia de desempeño de las empresas, como contrapartida del eventual uso de medidas de protección temporarias, “descendentes en el tiempo y explícitas”, o de otros instrumentos promocionales.

La variación de las condiciones actuales respecto a las vigentes en el momento de surgimiento del planteo citado, luego del cual se aceleró un proceso de modernización industrial asociada a la IED (que se apoyó, por otra parte, en importantes subsidios a la

inversión), sugieren la importancia de incorporar esta dimensión (la propiedad del capital), en el marco de una propuesta de este tipo.

