
DOCUMENTOS

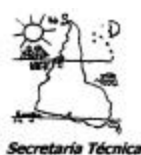
TENDENCIAS INDUSTRIALES EN EL MERCOSUR Y LA CRISIS ACTUAL. APUNTES HACIA UNA PERSPECTIVA DE LOS TRABAJADORES

Econ. Gustavo Bittencourt

INTEGRACION ECONOMICA Y COMPLEMENTACION PRODUCTIVA

Marta Bekerman
Pablo Sirling

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



**COORDINADORA DE
CENTRALES SINDICALES
DEL CONO SUR**
CON APOYO DE ORIT-CIOSL

PRESENTACION

La presente publicación es parte de la serie de "Documentos Sindicales del Mercosur" editada en el marco del Proyecto de Cooperación entre la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Friedrich Ebert Stiftung.

La particularidad del referido Proyecto, radica en que el mismo aporta insumos técnicos, a partir de la elaboración de documentos en temas tales como: Situación de la Mujer Trabajadora, Comercio de Servicios, Complementación Productiva, Medio Ambiente, Relaciones Unión Europea-Mercosur, Migraciones Laborales y Libre Circulación de Trabajadores, Aspectos Institucionales de la Integración, Promoción del Empleo en el Mercosur y Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur.

El conjunto de estos documentos sirven luego de soporte para actividades que a nivel del Mercosur involucran a las Centrales Sindicales miembros de la CCSCS y permiten a la vez, un análisis profundo de los temas que se abordan y una participación activa de las mismas con propuestas, fortaleciendo así la capacidad de influencia del sindicalismo en el proceso de integración.

De esta forma, se consolida un espacio de estudio y reflexión en la actividad sindical, ya que la profundización de temas técnicos como la sistematización de los mismos, generalmente son difíciles de implementar en las organizaciones de los trabajadores.

Como complemento a este esfuerzo, los materiales elaborados por expertos (as) son luego publicados en la ya referida serie "Documentos Sindicales del Mercosur", permitiendo así un mayor nivel de difusión, el cual no se circunscribe exclusivamente a quienes participan del evento para el cual fue preparado dicho documento.

La FES y la CCSCS tenemos, tanto el convencimiento, la firme expectativa de que esta metodología contribuye al fortalecimiento de la participación sindical en el Mercosur. Esperamos, además, que este esfuerzo enriquezca también el debate y desarrollo de los objetivos integracionistas del conjunto de las sociedades involucradas en este proceso.

Alvaro Padrón
Coordinador Secretaría Técnica
CCSCS

Beate Martin
Directora de la FES
en Uruguay

**TENDENCIAS INDUSTRIALES EN EL MERCOSUR Y
LA CRISIS ACTUAL. APUNTES HACIA UNA
PERSPECTIVA DE LOS TRABAJADORES**

Econ. Gustavo Bittencourt

INDICE

1.	Introducción.....	5
2.	Tendencias y problemas de la evolución industrial de Brasil, Argentina y Uruguay en los 90.....	6
	2.1 Resumen de tendencias principales	
	2.2 Los principales problemas de estas tendencias en relación con el “desarrollo”	
3.	La crisis actual y las perspectivas (algunos elementos para ordenar un tablero complejo)	16
	3.1 ¿Qué puede esperarse como impactos sobre la producción industrial a partir de la devaluación en Brasil?	
	3.2 Algunos datos relevantes de la coyuntura	
	3.3 Perspectivas e impactos de la corrección cambiaria en Brasil sobre los déficits identificados	
4.	Algunas conclusiones en dirección a un programa común de política industrial de los trabajadores del MERCOSUR	21
	Bibliografía.....	24
	Anexo	26

1. Introducción

El presente documento se concentra en reflexionar sobre las características “deseables” y quizás “posibles” de la estructura productiva del MERCOSUR, apuntando a la construcción de una perspectiva propia de los trabajadores de la región. 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 sustentable (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. Una estrategia en dirección a estos objetivos debería sustentarse en la constitución de un “espacio de aprendizaje”, que favorezca la incorporación de los beneficios de la revolución tecnológica, en el marco de un “espacio de acumulación” definido a nivel regional¹. La economía brasileña, en función de su tamaño, su nivel de desarrollo industrial y sus potencialidades de crecimiento, aparece como el motor principal en torno al que se definirían esos “espacios”, sin perjuicio de que una estrategia adecuada debería tender a una distribución equitativa de los beneficios de la integración regional entre los países socios.

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 (entre los cuales, actúa la política industrial). Desde los trabajos pioneros de Fajnzylber sobre la industrialización latinoamericana, pasando por los estudios de Porter y la puesta en escena del concepto de “competitividad”, se han realizado numerosos y documentados análisis que toman como base las experiencias “exitosas” para identificar parámetros de referencia que permitan evaluar si sectores o empresas se aproximan a la “mejor práctica” (véase, por ejemplo Ferraz et al, 1996), desde donde se derivan acciones posibles para empresas y Estados en dirección a corregir las desviaciones respecto a esos patrones de industrialización. A partir de una síntesis de un conjunto de trabajos recientes, se intenta ordenar y jerarquizar algunas interrogantes o ideas básicas que puedan ser tomados en cuenta como principios orientadores hacia un programa de política industrial común.²

¹ Sobre estos conceptos, véase Rodríguez (1998). Algunas de los elementos principales se citarán nuevamente a lo largo del documento.

² Cabe mencionar tres carencias que interesa superar: primero, no se dispuso de tiempo suficiente para incorporar en este documento una visión sintética sobre el sector industrial en la economía paraguaya; segundo, la lista de estudios revisados es larga pero incompleta (no se tuvo acceso, por ejemplo, a los trabajos realizados para INTAL sobre los sectores automotor, de máquinas-herramientas y lácteos); y por último, una síntesis de este tipo no está disponible para la industria uruguaya.

El documento se ordena en los siguientes capítulos: en el segundo se identifican algunas de las principales tendencias industriales en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay en la década presente, mediante la revisión de un conjunto de dimensiones comunes y a partir de una síntesis para los tres casos que se presenta como Anexo. Se seleccionan entonces los que se consideran los principales “problemas” inherentes a esas tendencias desde una perspectiva de “desarrollo”. En el tercer capítulo se resumen algunos de los posibles efectos teóricos de la devaluación en Brasil, tratando de perfilar algunas de los impactos sobre la dinámica de la industria regional en perspectiva, revisando además algunos de los efectos ya visibles a pocos meses de tomada la medida. En el capítulo final se plantean algunas conclusiones que puedan aportar elementos a un proceso de discusión hacia un programa común de política industrial de los trabajadores del MERCOSUR.

2. Tendencias y problemas de la evolución industrial de Brasil, Argentina y Uruguay en los 90

2.1 Resumen de tendencias principales³

La década “perdida” de los 80 deja como herencia un agudo proceso de desindustrialización en la economía argentina (medido como reducción del peso del sector industrial en el PBI), proceso más atenuado en la economía brasileña así como en la uruguaya. En los casos de las mayores economías, los sectores dinámicos de esta década pasaron desde la industria metalmecánica hacia los productores de bienes intermedios, intensivos en escala y recursos naturales (*commodities*), mucho más orientados a la exportación, en especial hacia terceros mercados. Esta dinámica, a su vez, fue un resultado de la maduración de inversiones que venían de la década anterior, en las que se destacó una fuerte participación pública. La industria uruguaya acentuó su perfil agroindustrial como resultado de un proceso de apertura no lineal pero persistente. Por su parte, los acuerdos comerciales venían incrementando gradualmente el intercambio y sosteniendo a la dinámica de algunos sectores, como el de bienes de capital en Argentina y química y metalmecánica en Uruguay. Interesa destacar los siguientes aspectos, a modo de síntesis de los aspectos comunes y de algunas diferencias en las tendencias de las industrias de estos países en los 90:

- i) Hacia fines de los 90, una vez avanzados los procesos de apertura unilateral en los dos socios mayores, desarrollado el proceso de conformación de la Unión aduanera imperfecta del MERCOSUR, y en el marco de programas de estabilización que apreciaron fuertemente las monedas nacionales, la des-industrialización continúa, atenuada por la recuperación (con oscilaciones) de la demanda interna y regional, con gran impacto sobre la recuperación de la producción de bienes de

³ En el anexo se resumen las principales tendencias, tomando como base la síntesis presentada por Motta 1999, para la industria brasileña.

consumo duradero en Argentina y Brasil, y con caídas en el peso de las ramas productoras de bienes de capital en ambas economías. El cambio es más abrupto en la economía uruguaya, en la que la industria reduce mucho su participación, además de que el crecimiento del producto industrial es menor al ocurrido en Brasil, y muy inferior a la de la economía argentina entre 1990 y 1997.

- ii) El empleo industrial cae más del 30% entre 1990 y 1997 en Brasil y Uruguay⁴, y si bien no disponemos de una cifra sectorial comparable para Argentina, diversos estudios señalan que la expulsión de trabajadores de la industria es el eje a partir del cual se configura el “núcleo duro” del desempleo global, reflejado en tasas muy elevadas y persistentes que alcanzan su máximo en 1995. La rama automotriz mantiene el nivel de empleo hasta 1998 en Argentina y Brasil, mientras que en la industria uruguaya solamente las empresas alimentarias aumentan la contratación de mano de obra. En el ciclo económico el comportamiento industrial reitera un impacto característico sobre el empleo en las tres economías: durante la recesión las empresas expulsan trabajadores pero con la reactivación de la producción no se recupera el nivel de ocupación anterior. La productividad media del trabajo crece significativamente en los tres sectores industriales (crece el valor agregado con caída en el nivel de empleo), lo que refleja que se produjo un cambio “técnico” relevante, cuya naturaleza interesa aclarar.
- iii) En la presente década se produjo un proceso de reactivación de la inversión con auges muy marcados en las industrias de Argentina (1992-94 y 1996-97) y de Brasil (1995-97), y más graduales (y de menor magnitud, aparentemente aún relativa al tamaño) en Uruguay. Dichas inversiones acompañaron (y continuaron) estrategias “defensivas” que venían desarrollándose desde la década anterior, caracterizados por importantes cambios en la organización de la producción: *downsizing* (reducción de la gama de productos), racionalización administrativa y de los procesos productivos, desverticalización y tercerización. Las mayores inversiones en Argentina se concentran en automotriz y alimentos, mientras que en Brasil a estos sectores se agregan las *commodities* de exportación. La privatización de empresas de la siderurgia y petroquímica (y petróleo) forma parte de ambos ciclos de inversión. En Uruguay las inversiones están más distribuidas entre ramas, pero se observa cierta concentración en alimentos (lácteos particularmente) y bebidas, industria gráfica y metálica básica, a las que debe sumarse la inversión pública en refinación de petróleo.
- iv) La IED tiene un lugar de liderazgo en los ciclos inversores de las tres economías, muy marcado en las más grandes. Las plantas nuevas se

⁴ Si se incluyera el proceso de tercerización, las cifras de caída del empleo podrían no ser tan impactantes. Por ejemplo, si se mide el empleo industrial a partir de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (que toma la inserción sectorial desde la declaración del ocupado), la caída del empleo industrial es del 22% entre 1990 y 1997. A su vez, crece el empleo absorbido por la división de servicios prestados a empresas.

concentran en la industria automotriz, acompañada de electrónica en Brasil y alimentos en Argentina. En ambas economías llama la atención la magnitud de las entradas por adquisiciones y fusiones, en sectores que eran controlados previamente por capital nacional. Además de los ingresos de ET en las ramas privatizadas, en muchos casos luego de ser adquiridos en condiciones “privilegiadas” por grupos empresariales nacionales, las ET aumentan su presencia en las industrias tradicionales.

- v) Las importaciones de bienes industriales crecen mucho más que el PBI y que las exportaciones en los tres países, sustituyendo producción nacional en grado inverso con el nivel de desarrollo alcanzado anteriormente y el patrón de ventajas comparativas. Es decir, con la excepción de las industrias intensivas en recursos naturales, la sustitución de producción nacional por importaciones es muy fuerte en Uruguay, fuerte en Argentina e intensa, pero en menor grado, en Brasil. La de-sustitución de importaciones es marcada en las ramas de bienes de consumo duradero (BCD) y bienes de capital (BK), así como en textiles-vestimenta. Aumentan las importaciones de insumos: en la industria brasileña, “la preocupación de las empresas pasa desde los índices de integración nacional hacia los precios y calidad de los productos” (Ferraz et al, 1996), especialmente en las ramas de BCD y BK. En Argentina y Uruguay la promoción industrial radicó en gran medida en la exoneración de impuestos para la importación de BK: la producción local de estos bienes “difusores de progreso técnico” se reduce significativamente en ambas economías.

- vi) Luego de un incremento en las exportaciones manufactureras brasileñas dirigidas hacia todo destino en la primera mitad de los 90, las destinadas al resto del mundo se contraen desde 1995. Brasil sigue así la tendencia general a la primarización, en el sentido de un mayor peso de productos más cercanos a la base de recursos naturales (con un fuerte contenido en *commodities* industriales) en la pauta exportadora extrarregional, que caracteriza a las economías argentina y uruguaya. Por su parte, las exportaciones dirigidas a los socios del MERCOSUR son el factor más dinámico de los tres sectores industriales: su ritmo de crecimiento promedio supera al del PBI, al de la demanda interna y al crecimiento (muy lento) de las exportaciones al resto del mundo. Simultáneamente a su mayor dinámica, también el contenido tecnológico de estas corrientes es superior (Goldberg y Porta, 1999), lo que implica que varias ramas relativamente intensivas en conocimientos sobreviven o amplían su producción en función de la demanda regional. Este factor es de creciente importancia en el correr de la década para todos los socios (el comercio con el MERCOSUR pasa desde el 7% del comercio total de Brasil en 1990 a más del 16% en 1997), y es más relevante cuanto menor es el tamaño relativo de la economía considerada: el comercio con el MERCOSUR llega al 30% y al 46% del comercio total para Argentina y Uruguay respectivamente.

- vii) Se perciben signos de modernización industrial en las economías de Argentina y Brasil, con algunos rasgos comunes: incremento de utilización de licencias, en general asociadas a la IED, aumentos de tamaño de plantas en algunas ramas y de actualización de modelos (automotriz en ambas, electrónica de consumo en Brasil) y de tamaño de empresas, en especial en bienes intermedios (BI). Las nuevas técnicas de calidad y productividad se aplican en varios sectores, y más extendidamente en Brasil. La modernización industrial es notoria en varios sectores con fuerte presencia de filiales de ET (Porta 1997). Como contrapartida, aumenta la heterogeneidad entre empresas: las PyMES son las que más pierden posiciones frente a las importaciones, lo que implica por un lado un debilitamiento del tejido industrial, y por otro, un incremento de la concentración (Bisang, 1998, Garrido y Peres, 1998).
- viii) Por último, resultan de interés algunos desplazamientos de localizaciones productivas que se perfilan en la economía brasileña: en los BCD, especialmente automotriz, las nuevas plantas se instalan en otros estados fuera de su concentración en la región paulista, hacia Minas Gerais, Rio Grande y Paraná; en industrias tradicionales se producen desplazamientos hacia el nordeste en busca de menores costos de mano de obra; mientras que surgen plantas agroindustriales en el centro-oeste (Motta, 1999).

2.2 Los principales problemas de estas tendencias en relación con el “desarrollo”

i) Sustentabilidad: los ciclos inversores en Brasil y Argentina y la capacidad de innovación

Coutinho et al (1997), apoyados en un estudio de CNI/CEPAL, planteaban la preocupación sobre la sustentabilidad del mini-ciclo de inversiones, y de la incapacidad del mismo para sostener una nueva fase de crecimiento. En opinión de estos autores el crecimiento económico en Brasil no mostraba condiciones para su permanencia en el largo plazo, en primer lugar en función de la orientación sectorial de las inversiones. Los hechos más recientes, marcados por la fragilidad macroeconómica y el cambio de rumbo que tomó la orientación del proceso brasileño parecen indicar que sus previsiones eran acertadas. Más aún, alcanzar el crecimiento “sustentable” requeriría de “una estrategia de largo plazo que incentive la inversión construyendo las bases para la competitividad sistémica de las economías del MERCOSUR”, para cuyo diseño e implementación los Estados han mostrado falta de “visión”. Motta (1999) plantea que la economía brasileña en los 90 no “entró en un círculo vicioso de desindustrialización, ni en el círculo virtuoso de un nuevo modelo sustentable de desarrollo”, sino que presenta un panorama más complejo.

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, también 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. Chudnovsky et al (1996), fundamenta documentadamente opiniones similares⁵.

ii) **Crecimiento y equilibrio de la balanza comercial**

Un segundo aspecto planteado por Coutinho et al (1997), en relación con la “sustentabilidad” del crecimiento, se refiere a la continuidad de los déficits de comercio exterior en productos industriales. Estos autores detectan problemas comunes a las economías de Argentina y Brasil, en tanto la “estrategia de estabilización y las reformas implementadas establecieron un patrón de crecimiento fuertemente sesgado a favor del consumo y de las actividades volcadas al mercado interno. Las inversiones en curso tienden a reforzar esas características debido a que se concentran en las mismas actividades.” Así, “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.” Observan entonces lo que consideran un resultado paradójico: pese a que las empresas son más competitivas, el resultado agregado de sus estrategias crea obstáculos al crecimiento, y estos problemas no son transitorios.

Para estos autores: ‘Remover los obstáculos al crecimiento en la actual coyuntura significa crear condiciones para un cambio en la inserción externa de las economías del MERCOSUR. La nueva inserción debe estar asociada a transformaciones cuantitativas y cualitativas en las exportaciones regionales para el resto del mundo. Se debe promover una mayor integración de las cadenas productivas en la región aumentando el valor agregado en las exportaciones’, para lo que es necesaria una decidida acción de los Estados en el desarrollo de la competitividad “sistémica”, no basada exclusivamente en la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra barata.

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. Queda sin embargo planteada la pregunta formulada por Motta (1999) sobre cual es la prioridad para el mejoramiento productivo y tecnológico de la estructura industrial y las

⁵ “En este contexto, avanzó un proceso de heterogeneización y concentración en la estructura industrial, que contiene un polo relativamente modernizado y reequipado –sostenido por su capacidad diferencial de acceso al financiamiento y/o políticas activas de promoción- y un conjunto de actividades y empresas que subsisten mediante estrategias meramente defensivas de reducción de costos”, parque industrial que en conjunto “no registra, en general, niveles apreciables de expansión de capacidad absoluta de producción.” Chudnovsky et al (1996).

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: la oposición entre mercado interno vs. exportaciones como fuentes de dinámica del proceso de crecimiento económico; y las políticas sectoriales versus las políticas horizontales, es decir si tiene sentido considerar sectores a ser promovidos por la política económica.

Respecto al primer dilema, si se piensa en el “desarrollo económico” de economías “continentales”, el concepto implica la posibilidad de absorción del 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 crecimiento⁶.

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 no aparecen, a la luz del principio mayor del desarrollo como “absorción de la heterogeneidad estructural”, 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.

Las consideraciones precedentes parecen válidas siempre que se considere el caso de Brasil o el del MERCOSUR como espacio económico plenamente integrado. Sin embargo, en la medida que las economías argentina

⁶ “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 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.

y mucho más aún la uruguaya, son pequeñas y más integradas que la de Brasil, el papel de las exportaciones parece clave en el sostenimiento de la dinámica industrial. Por otra parte, el grado de avance del MERCOSUR está muy lejano a la integración plena⁷, lo que no asegura que la posible dinámica del mercado brasileño se expanda a las economías socias, tal como parece ser el caso en la actualidad, según se argumenta más adelante.

El segundo dilema, referido a la contradicción entre políticas horizontales y sectoriales, se vincula a los problemas que se tratan a continuación.

iii) Importancia del “tamaño”, las PYMES y la creación de empleo

Más allá de la confiabilidad de las cifras sobre reducción de los niveles de empleo industrial, es indudable que los mismos se han reducido en estos años con una velocidad a la que difícilmente puedan encontrarse antecedentes históricos. A la vez que aumenta el tamaño de los grandes grupos empresariales, en parte vinculado a la participación de grupos nacionales en los procesos de privatización, acompañado de una mayor presencia de filiales de ET (ambas tendencias conllevan, en general, ajustes racionalizadores que reducen la plantilla de trabajadores de las empresas, frente al lento crecimiento en la apertura de nuevas plantas productivas); el debilitamiento del tejido industrial está asociado a una disminución de la importancia relativa de las PYMES dentro de la producción manufacturera. Estas empresas, a su vez, concentran la mayor cantidad de empleo, especialmente en los sectores tradicionales. Según Garrido y Peres (1998), la articulación de las grandes empresas con el resto del tejido industrial es “posiblemente, el problema más importante para garantizar un desarrollo estable en el largo plazo”. Identifican un problema, que es la especialización de los grupos nacionales en ramas con encadenamientos escasos hacia redes de proveedores, a diferencia de las más largas cadenas de sub-contratación existentes en las industrias de ensamblaje (vestimenta, electrónica de consumo, automotriz).

En otros sectores, como en el caso de los bienes intermedios, si bien el tamaño de plantas se adecua, en general a los patrones internacionales (Ferraz et al 1996), parece recomendable el impulso de la creación de empresas de mayor tamaño, con posibilidades de internacionalizarse productivamente hacia fuera de la región y con una mayor capacidad de negociación con las grandes ET en la disputa de mercados, y en la apertura de mercados para productos más diferenciados. Existe, por lo tanto, un primer espacio de tensión vinculado al tamaño de las empresas a fomentar, tensión que parece presentar especificidades según la rama de que se trate, y que por lo tanto, debería ser resuelta en el marco de políticas sectoriales.

Si bien debe reconocerse la tensión existente entre competitividad y empleo (tal como la plantean Coutinho et al 1997), la resolución de este problema:

⁷ De hecho, según los argumentos que se consideran en secciones posteriores, podría estar configurándose algo parecido a un espacio comercial relativamente integrado, con dos espacios monetarios en su interior; a la vez que el desarrollo institucional comunitario no puede considerarse suficiente como proceso de integración política.

¿puede radicar exclusivamente en políticas de reconversión (recapacitación) laboral y de fomento a pequeñas empresas que den lugar a los trabajadores desplazados por la industria que gana competitividad?. Es posible que en las economías de Argentina y Uruguay un impulso importante a este tipo de políticas “horizontales” tenga un efecto relevante en términos de la cantidad de trabajadores que la modernización industrial excluye. Sin embargo, pensando en la economía de Brasil o en el MERCOSUR como conjunto integrado, y en el desarrollo como la absorción del subempleo estructural en actividades con un nivel suficiente de productividad, la política industrial debería actuar sobre la posibilidad de captación de empleos en las empresas que mejoran su productividad exportando o abasteciendo eficientemente los mercados regionales, o en empresas de menor tamaño que se articulen a ellas en el sentido de Garrido y Peres (1998).

iv) El papel de la IED y la desnacionalización

Los trabajos de Porta (1997), Laplane y Sarti (1997), Domingo y Vera (1997) y Chudnovsky y López (1997) muestran que los flujos crecientes de IED han realizado una contribución importante a la necesidad de divisas en el corto plazo. Sin embargo, generan dudas sobre los pagos que originarán en el futuro mediano como remesas de utilidades. Por otra parte, la contribución de la ET a las exportaciones dirigidas al resto del mundo se ha limitado a los sectores basados en recursos naturales, y en otros sectores exportan en estrategias orientadas al MERCOSUR como mercado ampliado, en cuyos flujos comerciales las ET son particularmente dinámicas. Estos estudios levantan, a su vez, la preocupación por la fuerte propensión importadora, lo que genera que en conjunto este núcleo de empresas presente un saldo comercial más negativo que las empresas nacionales. Por último, y dejando fuera otras consideraciones importantes, interesa destacar que las ET han operado positivamente en la actualización tecnológica de los sectores en los que están presentes (y más aún en los que ingresan), pero los efectos de “derrame” (o *spill overs*) sobre los agentes económicos locales han sido muy limitados, en especial en lo que se refiere al desarrollo de la capacidad de innovación.

Se deriva de estos estudios la necesidad de políticas que tiendan a maximizar los aportes potenciales de estas empresas. Para ello, es imprescindible la consideración sectorial. Así por ejemplo: en ramas donde la brecha tecnológica es muy amplia puede ser imposible el desarrollo de producción local eficiente sin la presencia de ET; en otras donde estas empresas controlan los canales de comercialización, especialmente en los países desarrollados, puede ser imprescindible su papel, por lo menos bajo la forma de alianzas estratégicas o *joint-ventures*. Sin embargo: ¿cuál es el aporte al “desarrollo” del cambio de manos en la producción de bienes tradicionales con destino al mercado interno (cómo se da en los “productos de marca”)?

Por último: ¿hasta qué punto debe llegar el grado de transnacionalización de las economías del MERCOSUR? Esta preocupación surge de observar los aumentos de la participación de ET en las ventas, formación de capital y

exportaciones dentro de los tres sectores industriales, y en especial dentro de la cúpula de las mayores empresas. Este problema, que tiene un alcance diferente según los sectores que se consideren, requiere de una perspectiva global. Si bien en el contexto de la economía internacional actual la presencia de las grandes ET y aún su presencia dominante en algunas ramas se constituye en un factor positivo, no parece admisible que **todos** los sectores industriales dinámicos tiendan a ser controlados por filiales de ET. Por el contrario, parece necesario el diseño de una política regional que privilegie la consolidación de empresas regionales competitivas (por lo menos en aquellos sectores en los que existe una base aceptable), mediante la interacción entre los Estados, y entre éstos y grupos privados nacionales, con explícitos compromisos de desempeño y de sostenimiento de la propiedad en el ámbito regional.

Según Garrido y Peres (1998), los grandes grupos económicos de capital nacional (GGE) enfrentan un dilema: o desarrollan una estrategia competitiva global (y ofensiva), lo que requiere de un gran esfuerzo financiero, tecnológico y de comercialización, o por el contrario, racionalizan sus empresas intentando aumentar su valor de mercado, preparándolas para la venta a sus competidores en el ámbito internacional (ET). Esta segunda opción es la que viene ocurriendo crecientemente, con la consecuencia inmediata de que los GGE concentran los recursos obtenidos en esas transacciones de cambio de manos refugiándose de la competencia en sectores no transables o que obtienen rentas de privilegio, mucho más que en actividades industriales competitivas que enfrenten los riesgos de un mercado más abierto. Una tendencia similar es percibida por Ferraz et al (1996) especialmente en los sectores de bienes intermedios, en particular por la inestabilidad de la estructura patrimonial de las empresas conjuntas que caracterizaron el desarrollo de algunas de estas ramas (como la petroquímica) en Brasil. Garrido y Peres (1998) señalan que, desde un punto de vista estrictamente político, este cambio de manos en la propiedad de empresas conlleva dificultades en la posibilidad de regulación de su actividad y en el diseño de consensos público-privados sobre las políticas de desarrollo productivo a implementar.

El sector automotor, en el que los resultados han sido más positivos en el proceso de integración y en la adopción de estrategias de complementariedad por parte de las ET, ha sido objeto de regulación específica, a la vez que supuso la existencia de acuerdos tripartitos que otorgaron beneficios (posiblemente excesivos) pero garantizaron el sostenimiento del nivel de empleo y el cumplimiento (a grandes rasgos) de los compromisos de desempeño de las empresas. Este diseño parece contener elementos interesantes cuya extensión a otros sectores merece ser estudiada.

Como contracara, este mismo sector constituye un buen ejemplo de otro problema básico sobre el que parece existir relativo consenso entre los estudiosos del tema (y a esta altura posiblemente entre los gobiernos): la necesidad de limitar o eliminar la guerra de incentivos en la búsqueda por atraer flujos de IED. En la mayoría de los casos las exoneraciones tributarias, los créditos blandos y aún el subsidio directo a la inversión por parte de los

Estados, pudieron no ser necesarios, porque la estrategia global de las empresas habría determinado que la IED se realizara de todas maneras. Los instrumentos, con un elevado costo fiscal, no tuvieron el efecto de aumentar significativamente el monto de la inversión recibida, como máximo pueden determinar la variación en su lugar de destino. Este parece un ejemplo de desvío más que de creación de inversión desde el punto de vista regional y quizás también nacional.

v) El déficit institucional en el MERCOSUR

Según Goldberg y Porta (1999): "(...) las condiciones particulares en que se desarrolla el proceso de integración en el Mercosur sugieren la necesidad de una UA administrada de manera de evitar una distribución inequitativa de los beneficios esperados y de maximizar las ganancias dinámicas de competitividad en cada una de las economías asociadas. Esta hipótesis implica avanzar no sólo en la coordinación de las políticas comerciales y cambiarias, sino también en la definición de políticas comunes de reconversión y desarrollo industrial y tecnológico." (p. 3). Luego de definida la configuración de la UA, con sus excepciones y regímenes de adecuación al AEC, los problemas macroeconómicos asociados al "efecto tequila" para la economía argentina y al sostenimiento del plan de estabilización frente a déficits comerciales crecientes en Brasil, provocaron medidas unilaterales que mostraron que: "(...) la construcción del Mercosur quedó marcada por una alternativa: el fortalecimiento de los mecanismos comunes de programación y administración a escala regional, de manera de consolidar reglas del juego claras y permanentes, o la sucesión de cambios unilaterales en las condiciones de acceso al mercado que perturban el proceso de inversión y la generación de efectos dinámicos." El programa MERCOSUR 2000 firmado por los socios en 1995 pareció implicar un resolución de este dilema en dirección a la primera fórmula, pero insuficiente, entre otras razones porque: "Probablemente, frente a la complejidad de la agenda futura y a la necesidad de incorporar al esquema políticas de equidad y de atención a los problemas de desarrollo heterogéneo de zonas y sectores, sea imprescindible construir instituciones capaces de desarrollar una "mirada regional" del Mercosur."

El planteo de estos autores caso de las políticas industriales. Parece imprescindible la necesidad de delegación de autoridad en instituciones regionales con cometidos y atribuciones de diseño de políticas industriales comunes, más allá de que la coordinación pueda ser un camino hacia ellas. Asimismo, el contenido de la coordinación de políticas supone la elaboración de programas conjuntos. Como se referirá más adelante, con la discusión de los resultados de los estudios de competitividad de varios sectores industriales de la región, realizada en varios foros en 1994, pareció abrirse un espacio para programas de este tipo, los que fueron dejados de lado por los gobiernos cuyas soluciones políticas e institucionales siguieron atendiendo casi con exclusividad a los problemas comerciales.

El concepto de “nacionalidad MERCOSUR” aportaría una racionalidad no solamente al tratamiento del intercambio de bienes propio de una Unión Aduanera, sino al movimiento de empresas con inversiones intrarregionales y a la formación de empresas conjuntas que alcancen un tamaño competitivo a escala internacional. Una política industrial regional, requeriría el impulso explícito a la formación de ET de base regional (por ejemplo en el sector de bienes intermedios), mediante la promoción de acuerdos tecnológicos y patrimoniales.

3. La crisis actual y las perspectivas (algunos elementos para ordenar un tablero complejo)

3.1 ¿Qué puede esperarse como impactos sobre la producción industrial a partir de la devaluación en Brasil?

La teoría macroeconómica convencional indicaría que la devaluación actúa modificando los precios relativos, lo que implica una corrección del sesgo antiexportador a la vez que una cobertura para la producción que compite con importaciones, por la vía de elevar los precios en moneda nacional de estas últimas, siempre que no induzca un proceso inflacionario que licúe las variaciones de precios buscadas. Sin embargo, aún sin fuertes impactos inflacionarios (como parece ser el caso) estos efectos pueden no ser inmediatos y su magnitud depende de la elasticidad-precio de cuatro factores: de la demanda externa y de la oferta de exportaciones (los que afectan volumen y precio), así como de la oferta de las ramas sustitutivas de importaciones y de la demanda de importaciones. Como estas elasticidades son mayores en largo que en corto plazo (lo que refleja un período de ajuste de ambos lados del mercado) el impacto inmediato es sobre precios y rentabilidades más que sobre volúmenes. O sea, en el corto plazo aumenta el valor de las exportaciones y de las importaciones medidos en moneda nacional, con el pasaje del tiempo se van ajustando también los volúmenes, y es por esta vía el aumento del nivel de actividad esperado tanto en los sectores exportadores como en los sustituidores de importaciones.

A su vez, tanto la demanda como la oferta de bienes manufacturados (dentro de ellos en menor grado los bienes intermedios) resultan más elásticas que las de los bienes primarios, lo que implica que puede esperarse un mayor efecto de la devaluación sobre las actividades económicas asociado a la cantidad de valor agregado local que éstas contengan y al grado de diferenciación de sus productos. Por lo tanto, la devaluación tenderá a afectar menos a la producción de bienes cercanos a la base primaria o con bajo contenido en trabajo (como los alimentos de escaso procesamiento industrial o los bienes intermedios) y más a la producción de otras manufacturas intensivas en trabajo, sea este calificado o no calificado y/o con productos más diferenciados (varias ramas dentro de los grupos “tradicionales” como vestimenta, calzado y alimentos procesados; química fina y las ramas de producción de bienes duraderos de consumo). Los eventuales efectos positivos sobre la capacidad competitiva de estas ramas en Brasil fomentan

sus exportaciones y alientan la competitividad local frente a las importaciones, lo que las transforma en eventuales efectos negativos sobre la capacidad competitiva de estas ramas en Argentina y Uruguay, especialmente si se toma en cuenta que varias de ellas se han volcado con fuerza al mercado brasileño en esta década.

Este razonamiento es el paralelo de la reducción de los salarios en dólares, lo que simultáneamente puede implicar reducción de los salarios reales cuanto más pequeña y abierta sea la economía en cuestión. Si bien esta discusión parece clave en relación con la forma en que los trabajadores participan de una eventual reactivación económica producida (por lo menos en parte) por la devaluación, y puede estar determinando posicionamientos diferentes de las centrales sindicales de los países de la región, requiere de una reflexión más extensa de la que es posible ubicar en este documento.

3.2 Algunos datos relevantes de la coyuntura

La situación actual suma un contexto recesivo a los cambios de precios relativos. En el primer semestre de 1999 el PBI en Brasil habría caído en más de 1.5%, y los resultados de la devaluación sobre los saldos de la cuenta comercial todavía no aparecen, en la medida que disminuyó el valor de las exportaciones respecto a igual período del año anterior. Sin embargo, estarían apareciendo algunos signos de recuperación de la actividad industrial. Los últimos datos a abril de 1999 estarían indicando una muy leve recuperación del nivel de empleo en la industria de Brasil (o por lo menos, un posible quiebre en la tendencia a la expulsión de trabajo), lo que de todas formas estaría ubicando este nivel en un 7% inferior a igual período del año pasado. La conducción económica del gobierno brasileño mejoró la previsión de desempeño del PBI para 1999, desde una caída estimada previamente de 4% a una más leve, de un 1%, en función de una reactivación esperada para el segundo semestre⁸.

El PBI en Argentina cayó 3% en el primer trimestre de 1999 respecto al mismo período del año anterior, mientras que la IBF cayó casi un 12% y el consumo privado un 3%. El Ministro de Economía R. Fernández señaló que el desempeño se empeora en el segundo trimestre, pronosticando una caída del PBI de 1.5% para este año. Estimaciones de empresas privadas pronostican una caída de entre 2 y 3 %, según el momento en que se inicie la reactivación, pero las fuentes que puedan originar dicha reactivación no son especificadas. Según las últimas estimaciones oficiales la tasa de desempleo estaba alcanzando en mayo un 14%, lo que implica un aumento desde un 12% estimado en octubre de 1998, además de un quiebre de la tendencia descendente de dicha tasa desde 1996. La industria (especialmente las ramas automotriz, metalúrgica y textil) y la construcción son los sectores económicos que lideran la expulsión de trabajo⁹.

⁸ E. Amadeo, Secretario de Política Económica y P. Malan, Ministro de Economía, O Estado de S. Paulo, 16/06/99 y 14/06/99.

⁹ Clarín Económico, varios ejemplares. El 16 de junio, indagado acerca del agotamiento del fondo de desempleo y las formas de alimentarlo con nuevos recursos, el Ministro de Economía responde: "Si se hace algo en ese frente, entonces tendríamos que reasignar partidas de otro lugar. Pero no tenemos

La producción industrial en los primeros 5 meses del año se ubica en casi un 10% por debajo de igual período del año anterior: se produce casi un 50% en la industria automotriz, con caídas de 18% y de 8% en acero y aluminio. Existen expectativas oficiales de que la producción se recupere en los próximos meses en función de un buen desempeño de la industria de alimentos y los efectos del plan canje sobre el sector automotor, que estaría ya impactando positivamente la demanda interna. Las exportaciones, por su parte, cayeron un 13% en el primer cuatrimestre.

En Uruguay, el PBI sufrió una retracción de 1% respecto al primer trimestre de 1998, y fuentes oficiales estiman que la contracción del nivel de actividad se mantuvo en el segundo trimestre. El sector industrial, en la retracción más aguda de la década, lideró esa caída con un 7% respecto a similar período del año anterior. Según cifras oficiales, la mayor retracción se verifica en la rama textil-vestimenta (casi un 30%) por caída en sus ventas externas. El impacto de la contracción en el nivel de exportaciones de alimentos sobre la actividad de estas ramas es otro factor relevante en la descomposición de la caída del conjunto industrial, seguida de la pérdida de competitividad de los productos químicos en el mercado local y de la reducción de las exportaciones de la rama automotriz. La construcción presenta una fuerte recuperación, apoyada en la inversión pública. La contracción del empleo industrial en el primer trimestre alcanza a casi el 9%, liderado por la salida de trabajadores de la industrial textil (un 19%), seguido por las industrias de cerámicas, vidrio y cemento, en las que el personal cayó un 15% respecto al primer trimestre de 1998. Alimentos, bebidas y tabaco, división responsable de casi el 40% de la ocupación industrial, redujo el personal ocupado en un 6%.

3.3 Perspectivas e impactos de la corrección cambiaria en Brasil sobre los déficits identificados

La situación actual presenta entonces dos componentes que es conveniente analizar por separado: la recesión o reducción en el nivel de actividad real y el fuerte cambio en los precios relativos¹⁰. Aún si se superara la recesión y la economía brasileña recuperara el ritmo de crecimiento rápidamente (el que de todas maneras, en las previsiones más optimistas no sería muy intenso), permanece la segunda cuestión, afectando seriamente la reactivación industrial en los dos países socios, en especial para aquellos bienes cuya demanda no dependa tanto del nivel de ingreso como de los precios.

El gobierno brasileño revisó hacia arriba la previsión de desempeño del PBI para 1999, desde una caída estimada previamente de 4% a una más leve, de

manera de asignar fondos de otro lado.”

¹⁰ Téngase presente que una devaluación real del orden del 30% (resultante, por ejemplo de una devaluación nominal del 40% y un aumento de los precios internos del 10%, en un contexto de inflación internacional nula, cifras no muy lejanas a las que pueden ocurrir) equivale por sí misma a los máximos niveles del Arancel Externo Común previsto, lo que implica que por esta acción quedan licuadas en gran medida las preferencias y niveles de protección comunes que se vienen negociando en varios años.

un 1%, en función de una reactivación esperada para el segundo semestre¹¹. Espera a su vez, recuperar la senda de crecimiento con un objetivo de un 4% anual (que además coincide con la expectativa de expansión para el año 2000), moderado pero persistente en el tiempo.

Se indica como señal positiva la continuidad del ingreso de IED, que estaría alcanzando los 10.000 millones de dólares en el primer cuatrimestre, lo que estaría aumentando los ya elevados flujos recibidos en el año anterior¹². Más allá de que no resulta claro si estos montos constituyen efectivamente inversión directa, y del indiscutible impacto positivo desde el punto de vista del mantenimiento de la estabilidad y el nivel de actividad en el corto plazo, cabe plantearse la duda sobre los efectos de mediano y largo plazo producidos por la continuidad del ingreso de IED en tales magnitudes, más aún si ésta se estuviera destinando en una porción importante a la compra de activos preexistentes y no a la ampliación de la capacidad productiva.

Brasil pondrá en marcha un fuerte programa de incentivo a las exportaciones que incluye aumento del crédito, con facilidades especiales para las PyMES, y exoneraciones impositivas para la inversión en actividades exportadoras. ¿En qué medida se verá agravado el problema competitivo de las industrias de Argentina y Uruguay por este programa que se suma al diferencial cambiario? ¿Se vuelve a una situación interna del MERCOSUR semejante, desde el punto de vista de los precios relativos, a la vigente a inicios de los 90?

Interesa destacar algunos posibles efectos del mantenimiento de un cuadro como el que se perfila en la actual coyuntura, que podrían estar marcando reestructuras y cambios intersectoriales en las tres economías que estarían afectando la evolución en el mediano y largo plazo. No parece posible establecer previsiones precisas, en especial en relación a los efectos agregados sobre la dinámica económica (y aún sobre la industria a nivel agregado), la que dependerá de un conjunto de condiciones determinantes de la eventual reactivación global de las tres economías, muchas de las cuales dependen de la evolución de la economía mundial, de cómo los impactos de esta evolución sean manejados desde el punto de vista de las políticas macroeconómicas que afectan la demanda interna, y de la velocidad y las formas con que se procesen algunas de las reestructuraciones. Siguiendo la síntesis de problemas señalados anteriormente (en la sección 2.2), es probable que:

- i) Respecto a la sustentabilidad del crecimiento y de los procesos de inversión, en la economía de Brasil las “señales” de precios se reorientan hacia sectores transables y, dentro de ellos, posiblemente a los que cuentan con mayor contenido salarial, lo que implicaría una cota al proceso de desindustrialización. Sin embargo, para las economías de Argentina y Uruguay, se podría esperar la acentuación (o por lo menos,

¹¹ E. Amadeo, Secretario de Política Económica y P. Malan, Ministro de Economía, O Estado de S. Paulo, 16/06/99 y 14/06/99.

¹² P. Malan en O Estado.... 14/06/99.

la continuidad) del predominio de las estrategias defensivas, en función de la disminución del mercado brasileño como fuente de dinámica y de una mayor competencia de las importaciones desde ese origen en los mercados internos.

- ii) Es posible por lo tanto, que aumente el contenido en manufacturas de las exportaciones de Brasil al resto del mundo, recuperando el papel que las mismas venían cumpliendo a inicios de los 90, y tendiendo a equilibrar los saldos comerciales. Simultáneamente, es probable que se reduzca el peso del MERCOSUR como proporción del comercio exterior de este país. Para las economías de Argentina y Uruguay, la nueva situación de los precios relativos implicaría un reforzamiento de la tendencia a la “primarización” de la pauta exportadora, en la medida que el patrón comercial que se venía desarrollando con Brasil tienda a asimilarse con el que estas dos economías mantienen con el resto del mundo. Un aspecto clave para el caso argentino se refiere a cómo las ET modifiquen sus estrategias en función del nuevo cuadro. Por ejemplo, en el comercio de la industria automotriz (y aparte de un régimen común que aún está por definirse), las empresas que han procesado una especialización intrarregional posiblemente mantengan los intercambios en la medida que consideren que la situación es coyuntural, o de que la protección derivada de los regímenes actuales permita efectuar subsidios cruzados intraempresa para continuar colocando algunos modelos en Brasil.
- iii) Es posible que el aumento de las exportaciones y de la provisión del mercado interno opere positivamente sobre la escala de producción en Brasil, a la vez que el abaratamiento relativo del contenido local mejore la posición de las empresas de menor tamaño en los encadenamientos productivos, lo que ejercería un efecto positivo sobre el empleo. A la inversa, para las dos economías socias parece esperable la continuidad de las tendencias “negativas” desde el punto de vista del debilitamiento del tejido industrial y del empleo. Dado que parecería que el ajuste procesado en los 90 fue más fuerte para la industria uruguaya, el panorama se muestra como más crítico para el caso de este sector en Argentina.
- iv) En la medida que no está claro cómo se verá afectado el valor en dólares de los activos empresariales en Brasil, no es posible prever uno de los factores principales en cuanto a la atracción de flujos de IED. Sin embargo, si se atenúan los efectos de la restricción externa y de la necesidad de divisas en el corto plazo, puede abrirse espacio para una intervención estatal diferente a la vigente actualmente en estos procesos, mediante acciones y políticas que tomen en cuenta los riesgos inherentes a la desnacionalización. Esta posibilidad parece más remota en el caso Argentino¹³.

¹³ La importancia clave asignada en la coyuntura Argentina al ingreso de fondos por la compra de YPF por parte de Repsol, a la vez que se discute en el Congreso un proyecto de ley con contenido “anti monopolios” parece una muestra clara de la tensión a la que se está haciendo referencia.

- v) Por último, los efectos del cambio en los precios relativos dentro del MERCOSUR probablemente configuren un escenario de fuertes tensiones en el que se evidencia la necesidad de nuevas opciones institucionales.

4. Algunas conclusiones en dirección a un programa común de política industrial de los trabajadores del MERCOSUR

Un primer aspecto de interés se refiere a que la parte más dura de la apertura económica respecto a terceros países ya fue realizada. Es decir, más allá de que todavía quedan sectores que deben converger hacia el AEC, este se configura en un objetivo cercano que va a 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 los niveles de protección. Para algunos sectores es posible que puedan aplicarse medidas de protección bajo la forma de políticas anti-dumping o similares.

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.

En la actual coyuntura recesiva, pero especialmente dentro del panorama una vez que comience a superarse la recesión, parece configurarse una situación similar, desde el punto de vista de los precios relativos, a la que se vivió a inicios de la década. Alguno de sus rasgos previsibles, podrían mostrar una pérdida de importancia para ese país del MERCOSUR como elemento de activación coyuntural de la industria, en la medida que retome su posición como *global trader* en manufacturas; dificultades para el acceso de productos industriales desde Argentina y Uruguay a este mercado, heridos por la asimetría macroeconómica que 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.

Por otra parte, 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.

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.

BIBLIOGRAFIA

- Bisang, R.** (1997), "La estructura y dinámica de los conglomerados económicos en Argentina", en W. Peres (coordinador), "Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos" (1998), CEPAL; Ed. Siglo Veintiuno, México.
- Bonelli, R.** (1997): "Las estrategias de los grandes grupos económicos brasileños", en W. Peres (coordinador), "Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos" (1998), CEPAL; Ed. Siglo Veintiuno, México.
- Caño-Guiral, M. y Pacheco, G.** (1998), "Las exportaciones uruguayas de origen industrial: su evolución reciente y perspectivas", Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo
- CEPAL** (1998), "Uruguay en el Mercosur: perspectivas del comercio intrarregional", Convenio de Cooperación Técnica Ministerio de Economía y Finanzas- CEPAL, Oficina de Montevideo.
- 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 nº 10, Montevideo.
- Chudnovsky, D., López A. y Porta, F.** (1996), "Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente", Ed. Alianza / CENIT, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y López, A.** (1997), "Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina, Brasil y Uruguay en los años noventa", proyecto "Internacionalización productiva en el Mercosur", CENIT, Buenos Aires.
- Domingo, R. y Vera, T.** (1997), "La inversión extranjera directa en Uruguay en los años 1990: estrategias empresariales", proyecto "Internacionalización productiva en el Mercosur", CENIT, Buenos Aires.
- Ferraz, J. C., et al** (1996), "El desafío competitivo para la industria brasileña", en Revista de la CEPAL (nº 58), Santiago de Chile.
- Goldberg L. y Porta, F.** (1999), "Resultados y dilemas del proceso de integración en el Mercosur", mimeo, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Laplane, M. y Sarti, F.** (1997), "La inversión extranjera directa en Brasil en los años 1990. Determinantes y estrategias", proyecto "Internacionalización productiva en el Mercosur", CENIT, Buenos Aires.

Motta Veiga, P. (1999), "A indústria nos anos 90: fontes da transformação e questões de política industrial", mimeo.

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.

Nochteff, H. (editor) (1998), "La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente", FLACSO - EUDEBA, Buenos Aires.

Porta, F. (1997), "La inversión extranjera directa en la Argentina en los años 1990. Factores de atracción y estrategias empresariales", proyecto "Internacionalización productiva en el Mercosur", CENIT, Buenos Aires.

Quadros, R. y Bernardes, R. (1997), "Cambiando con la economía: la dinámica de empresas líderes en Brasil", en W. Peres (coordinador), "Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos" (1998), CEPAL; Ed. Siglo Veintiuno, México.

Rodríguez, O. (1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", en Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Revista de la CEPAL, nº extraordinario, Santiago de Chile.

INDUSTRIAS EN DECADENCIA EN LOS 80	Desindustrialización: caída del PBI industrial/PBI. Reducción del ritmo de inversión, estancamiento de la productividad. Pocos cambios en la estructura sectorial, con aumento del peso de commodities con destino exportador y reducción del peso automotriz y electro-electrónica.	Fuerte desindustrialización. Restricción de la demanda interna más maduración de inversiones en industrias de base (commodities) exportadoras. Ampliación de la frontera de RRNN. Reducción de automotriz y textil-confecciones.	Desindustrialización moderada. Aumento del peso agroindustrial. Incremento de las exportaciones región vía acuerdos adquiere gran relevancia, especial para ramas intensivas en insumos importados, haciendo uso de régimen de admisión temporaria.
DESINDUSTRIALIZACIÓN DEL SECTOR EN LOS 90	Continúa desindustrialización moderadamente, llegando a 23 (20 %) en 1995. Fuertes oscilaciones del PBI y del PBI industrial, que crece solo 7% acumulado entre 1990 y 1997	Continúa, atenuada por crecimiento de la demanda interna. La industria automotriz explica la mitad del crecimiento industrial 1990-1994. Crecimiento del producto industrial 31 % entre 1990-1997.	Aceleración: caída al 17% del PBI en 1997 (precorrientes). Fuertes oscilaciones de acuerdo a impactos regionales. Crecimiento del producto industrial: 2% acumulado en 1990-97.
EMPLEO-PRODUCTIVIDAD	Empleo industrial cae 30 % en 1990-97. Productividad aumenta más que esta cifra, porque a ella se suman cambios organizacionales y técnicos. Solo automotriz mantiene empleo hasta 1998.	Entre dos censos de 1985 y 1993 la caída del empleo industrial es de 23%, entre 1993 y 1997 un 10% según encuesta industrial INDEC. Gran aumento de productividad, poco por inversión física. Solo automotriz mantiene nivel de empleo 1990-1995.	Caída de 22% según Enc. Hogares entre 1990-97 según encuestas industriales, la caída es 40 % empresas con más de 5 trabajadores entre 1990-97. Solo alimentos absorbe empleo. Gran crecimiento productividad.
INVERSIONES	Escasas hasta 1995, vinculadas a reestructuras organizativas: downsizing, racionalización, desverticalización y tercerización. En 1995-1997 mini-ciclo de acumulación concentrado en BCD, BCND (alimentos, farmac y prod limpieza), siderurgia y química. Unicas inversiones "no defensivas" son por grandes empresas en BCD y commodities export. Inversiones previstas mantienen este patrón de concentración sectorial. Motta 1999 Deficit de inversiones en infraestructura Coutinho et al 1998	1991-94 y 1996-97 ciclos de inversiones concentrados en servicios privatizados. En industria, concentración en automotriz y alimentos, y también en bienes intermedios. Dentro de estos últimos, sobresalen las inversiones por privatización (YPF, siderurgia, petroquímica)	la inversión industrial es creciente aunque a niveles bajos. Excluyendo la refinería de ANCAP, la inversión bruta alcanza unos 1.500 millones acumulados entre 1990-96, lo que supera los niveles de reposición en sectores de 400 millones. No existen grandes proyectos. Los mayores son con IED, pocas de capital regional.
TIPO DE LAS INVERSIONES REGIONALES: LA IED NO ES LA FUENTE PRINCIPAL DEL INCREMENTO DEL INVERSIÓN INTRA MERCOSUR.	Lidera el miniciclo inversor. Nuevas plantas solamente en automotriz y electrónica. Adquisiciones y fusiones en ramas donde predominaban EN: electrodomésticos, autopartes, alimentos, cemento, celulosa, siderurgia, carne de aves.	Liderazgo del proceso inversor, pero menos marcado que en Brasil. Nuevas plantas en automotriz y alimentos, fuertes ingresos en sectores privatizados, Predominio de compras (y en menor grado fusiones).	Predominio de inversiones en sectores no industriales. En industria muy pocas nuevas plantas concentradas en alimentos y bebidas. Ingresan 70 ET especialmente mediante compras lo que implica operaciones de racionalización más que ampliación.
FINANCIAMIENTO	Nueva ingeniería financiera en GGE. Desde 1994 los proveedores principales de crédito son recursos internacionales y BNDES. BNDES concentrado en GGE y desde 1997 también en ET.	Internacional e interno concentrado en GGE y ET. Desarrollo de ingeniería financiera con acceso a mercado de capitales internacional (Bisang 1997)	Escasa utilización del mercado de capitales. Fuera de la presencia del BROU. Fondos de BT concentrados en financiar filiales de ET.
IMPORTACIONES	Crecimiento exponencial, multiplica por 4 en 1990-1997. Fuerte crecimiento de participación de importaciones en los mercados de BK (BDPT), vehículos y textiles, a pesar de permanencia de protección efectiva fuerte a producción para el mercado interno de estos bienes (Motta 1999). Aumento de las importaciones de insumos y de los coeficientes de insumos importados.	El incremento de importaciones de insumos de transformación en parte fundamental de los procesos productivos (Porta 1996). Crecimiento exponencial de competencia importada en BCD y textiles, desde Brasil y RM. Opción estratégica por importaciones de BK por otorgamiento de arancel "0".	Similar a Argentina.
EXPORTACIONES	Hasta 1993, aumento de exportaciones manufacturadas a todo destino, entrada de nuevas empresas a la exportación, especialmente al MERCOSUR. 1994-1998: concentración en commodities, freno y reducción de exportaciones manufactureras, menos marcada en destino regional. Crece coeficiente de export en: jugos, celulosa, siderurgia, madera, calzado, otras metálicas, con peso de GGE. (Motta 1999). Gran dinámica export MERCOSUR, con peso de ET (Coutinho et al 1997) y	Primarización de pauta exportadora, tendencia especialmente fuerte en las exportaciones al RM (Notcheff 1998, Porta 1999) Concentración de dinamismo hacia el MERCOSUR, con mayor contenido tecnológico (Porta 1999). Gran y creciente peso de ET en exportaciones regionales. (Chudnovsky y López 1998)	Tendencia similar a la verificada en Argentina, limitada por el mayor peso del MERCOSUR en la estructura de las exportaciones. Este es el mercado más dinámico y con un patrón de mayor contenido tecnológico. (Caño-Guiral y Pacheco 1998).

