

INT-1092

C.1

ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "COORDINACION DE  
POLITICAS DE COMPETITIVIDAD Y NUEVOS  
DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL"**

Organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, 25-27 noviembre, 1991

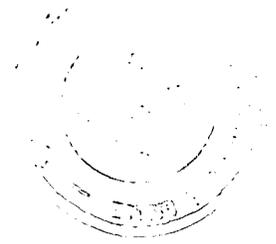
NTI/DPC/10

INSTRUMENTOS DE COORDINACION DE POLITICAS EN EL  
MERCOSUR

Requerimientos y posibilidades

*// //*  
Gustavo Lugones y Fernando Porta

11



INSTRUMENTOS DE COORDINACION DE POLITICAS EN EL MERCOSUR  
Requerimientos y Posibilidades

Gustavo Lugones y Fernando Porta\*  
noviembre de 1991

1.60 1992

8

9

10

11

12

13

## INDICE

1. LAS DOS ETAPAS DE MERCOSUR: PRIORIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS.
2. LA PRIMERA ETAPA: LOS PROTOCOLOS SECTORIALES DE COMERCIO Y COOPERACION.
  - 2.1. La industria de bienes de capital - Protocolo No 1
  - 2.2. La industria alimenticia - Protocolo No 22
  - 2.3. La industria automotriz - Protocolo No 21
  - 2.4. El sector de biotecnología - Protocolo No 9
3. LA SEGUNDA ETAPA: EL ESQUEMA DE DESGRAVACION LINEAL Y AUTOMATICA Y LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACION SECTORIAL.
  - 3.1. El Programa de Desgravación Lineal y Automática.
  - 3.2. Los Acuerdos de Complementación Sectorial.
4. EVOLUCION MACROECONOMICA Y REFORMAS COMERCIALES EN ARGENTINA Y BRASIL
  - 4.1. Argentina
  - 4.2. Brasil
5. REQUISITOS Y POSIBILIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS
  - 5.1. Liberalización de comercio en lugar de coordinación
  - 5.2. Efectos de competencia y efectos de complementación.
  - 5.3. Coordinación en lugar de simple liberalización
  - 5.4. Escenario probable para MERCOSUR
6. A MODD DE CONCLUSION.

5

4

2

2

2

2

## 1. LAS DOS ETAPAS DE MERCOSUR: PRIORIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS

Desde el punto de vista de la operatoria y el alcance de los acuerdos, el programa de integración económica entre Argentina y Brasil tiene dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inaugura en 1986 con la firma del PICE y tiene un marcado sesgo selectivo y gradual tanto en los instrumentos utilizados como en los sectores que va incorporando.

El primer antecedente de la segunda etapa es el Acta de Integración firmada por ambos gobiernos en 1988, ratificada por los Congresos en 1989 y profundizada por los actuales Presidentes en 1990. Propone la creación de un espacio económico común en menos de cinco años. Su rasgo principal es, precisamente, su universalidad y la velocidad de su dinámica.

En el marco de los primeros acuerdos se han producido algunos cambios significativos en las corrientes comerciales y en el comportamiento de algunas empresas que pueden ser evaluados. La segunda etapa recién comienza y, por lo tanto, sus resultados son aún inciertos.

Los protocolos sectoriales han sido el instrumento principal de la primera etapa y el ámbito casi exclusivo de coordinación de políticas. Tenían como objetivo principal la ampliación del comercio bilateral y, a este efecto, se basaban en mecanismos de desgravación arancelaria. La negociación incorporaba algunos criterios que operaban como cláusulas de salvaguardia general. No había una secuencia sectorial predeterminada, no había metas de liberación de comercio y se proponían distintas cláusulas y mecanismos que equilibraran dinámicamente el intercambio. A efectos de inducir procesos de complementación productiva, se proponía la creación de empresas binacionales y de un fondo de promoción de inversiones.

Las acciones concretadas en el marco de este esquema han tenido como resultado la expansión del intercambio, un aumento más que proporcional de las exportaciones argentinas y una significativa diversificación del comercio intraindustrial. Estas tendencias derivan no sólo de los protocolos sectoriales más avanzados -bienes de capital y agroalimentos- sino también de una secuencia más activa de otorgamiento de preferencias bilaterales en el marco de ALADI, acción favorecida por las negociaciones generales de expansión de comercio y por el nuevo "ambiente" bilateral.

Por otra parte, el programa avanzó mucho menos de lo que en perspectiva ofrece como potencial un mercado ampliado de las dimensiones y la envergadura industrial de Argentina-

Brasil. Las negociaciones en cada sector fueron trabajosas y lentas, la progresiva integración de sectores al Acuerdo fue mucho más trabada que lo originalmente previsto, los esfuerzos de coordinación de políticas macroeconómicas y estructurales fueron casi inexistentes y los instrumentos de complementación productiva no se concretaron. La situación y evolución macroeconómica y las políticas de ajuste predominantes en ambos países en este período fueron, sin duda, un factor extremadamente perjudicial para la marcha del programa. Sin perjuicio de ello, algunos elementos propios del diseño y la gestión del programa también obstaculizaron las negociaciones.

El ambiente macroeconómico y la coherencia de la estrategia industrial resultan factores decisivos para la evolución de un esquema de integración como el que llevan adelante Argentina y Brasil. La recesión industrial en ambos países y la volatilidad extrema de las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, constituyeron restricciones fuertes tanto para las negociaciones, como para un incremento más sostenido del comercio recíproco y, fundamentalmente, para el desarrollo de nuevas inversiones.

En el diseño mismo de aquella primera etapa se generaron también algunos inconvenientes para el avance del programa. El enfoque de avance gradual por sectores introdujo algunos problemas. Cuál es la secuencia que debió seguirse?. Es esencial responder eficazmente este interrogante en virtud de dos cuestiones complementarias: por una parte, para evitar desequilibrios en la cadena productiva y, por otra, para considerar la dinámica de difusión del "efecto integración" en los intercambios intersectoriales. En el caso del Acuerdo Argentina-Brasil se ha comenzado por los bienes finales: bienes de capital en primer lugar y luego sucesivamente agroalimentos y automotores.

Al comenzar por los bienes finales se pueden encontrar rápidamente obstáculos si no hay un proceso de relativa convergencia en las respectivas estructuras de costos internos, en particular las referidas a los insumos físicos. Esta hipótesis lleva a plantear la necesidad de armonizar las políticas nacionales referidas a los sectores de industria básica y productores de bienes intermedios, los sectores formadores de precios hacia adelante, y de encarar lo más rápidamente posible fórmulas de integración en ellos. La experiencia del sector de bienes de capital muestra las dificultades para avanzar en un contexto de fuertes diferencias de precios internos siderúrgicos en los dos países.

Otro aspecto, vinculado directamente al anterior, tiene que ver con las limitaciones que presentó el enfoque de gradualismo sectorial para consolidar los avances en un sector determinado. En la medida en que cualquier sector va

siendo crecientemente regido por las nuevas condiciones de competencia que plantea el mercado ampliado requiere de un creciente grado de armonización de políticas entre los socios y también de un mayor grado de cobertura sectorial del Acuerdo.

En otras palabras, el enfoque gradual podría ser una respuesta a las dificultades y resistencias propias del punto de partida, pero esta virtud inicial tiende a debilitarse en la medida que en una etapa posterior no se apliquen criterios de integración más masivos.

Es éste el propósito y las razones de la segunda etapa acordada en 1990? Si lo fuera, se estaría en presencia de un escenario en el que podría hacerse un uso mucho más activo de la política arancelaria como instrumento de reestructuración de las industrias existentes y de promoción del emprendimiento conjunto de actividades de fuerte dinamismo tecnológico. Adoptando a la vez selectivos criterios de protección frente a terceros proveedores, podrían inducirse cambios estructurales nítidos en ambos países que generaran incrementos genuinos de su competitividad internacional. El avance en esta línea requeriría de un alto grado de armonización de las políticas sectoriales y macroeconómicas entre los dos socios.

Sin embargo, los últimos acuerdos de liberalización de comercio entre ambos países parecen ser mucho más un subproducto de otros factores y decisiones de orden general (estrechamente dependientes del proceso de reformas estructurales, entre ellas, la apertura comercial unilateral), que una consecuencia natural de la maduración de la primera etapa del programa. Una evaluación de lo actuado en esa primera fase y una revisión de las políticas en curso, sugieren que este cambio de estrategia en el programa de integración bilateral no responde necesariamente a la acumulación de transformaciones estructurales nítidas en la relación entre ambas economías ni es tampoco una trayectoria "natural" del proceso.

A pesar de que los resultados en materia comercial a nivel general y en algunos protocolos específicos, como el de bienes de capital y el de alimentos, son significativos, no cabe duda que los mismos distan de ser una base sólida como para comenzar un proceso tan complejo como el de establecer un espacio económico común en un plazo tan corto. En cambio, parecería que la aceleración de la negociación se ve favorecida tanto por la decisión política puesta de manifiesto por ambos gobiernos como por los profundos cambios en la política macroeconómica y particularmente en la comercial que se han iniciado en Brasil y en la Argentina en 1990.

Sin embargo, las perspectivas de esta segunda fase del programa de integración no quedan exclusivamente determinadas por la secuencia del acuerdo de reducción arancelaria. La pauta de liberalización de comercio en cinco años define un cambio drástico en las condiciones de competencia y abre, al mismo tiempo, un abanico de trayectorias posibles en lo que hace a los niveles y estructura del comercio y, fundamentalmente, a la orientación de la estructura productiva de ambos países. Las alternativas de evolución del programa en esta segunda etapa se definen, por lo tanto, en función de las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial, fundamentalmente, y del grado de armonización de las mismas entre ambos socios.

## **2. LA PRIMERA ETAPA: LOS PROTOCOLOS SECTORIALES DE COMERCIO Y COOPERACION**

### **2.1. La industria de bienes de capital - Protocolo Nº 1**

El diseño del Protocolo Nº 1 respondía a un conjunto complejo de criterios en el que se combinan aspectos técnico-económicos propios del sector con particularidades de la historia industrial de Argentina y Brasil, de la situación económica actual en ambos países y de las tendencias en las relaciones comerciales bilaterales. Igualmente, la normativa sectorial reflejaba algunos principios de la lógica general del programa.

De acuerdo con el Protocolo Nº 1 se establece un Area de Libre Comercio parcial circunscripta a los productos de la industria de bienes de capital. El universo de productos incluye la mayor parte de los equipos y maquinarias eléctricas y no eléctricas de uso difundido o específico, sus componentes, partes y piezas y el equipo y material de transporte no automotor. Quedaron excluidos de sus alcances los productos, componentes y partes electrónicas y los vehículos de transporte automotor, para los que se previó otra reglamentación sectorial. En negociaciones semestrales ambos países deben acordar sucesivas Listas Comunes (en adelante, LC) compuestas por productos elegidos del universo definido.

Las condiciones de liberalización del comercio entre ambos países para los productos LC establecen un arancel cero para las importaciones mutuas y la eliminación de cualquier restricción no tarifaria, administrativa o de carga impositiva que pese sobre las mismas. Se establecen, al mismo tiempo, criterios de equilibrio dinámico para el comercio que resulte de esta operatoria y diversos mecanismos compensatorios en caso de déficits anuales superiores al 10% del valor del comercio LC. Por lo tanto, si bien se fijaban condiciones de liberalización de comercio, se establecían al

mismo tiempo criterios para que éste se desarrollara en términos relativamente equilibrados.

Si el intercambio LC entraba en desequilibrio regían mecanismos tendientes a superarlo, los que se basaban en supuestos de incremento de las corrientes comerciales y no en ajustes restrictivos. La persistencia de la situación de desequilibrio debería dar lugar a inversiones, financiadas promocionalmente, tendientes a generar nueva producción exportable.

El texto del Protocolo reclamaba la necesidad de convergencia y armonización en las políticas sectoriales y vinculaba a este objetivo el cumplimiento a futuro de las condiciones de equilibrio.

El diseño del acuerdo sectorial intentaba conciliar las potencialidades que ofrece un mercado ampliado, con algunas restricciones impuestas por la situación macroeconómica, la evolución industrial reciente de ambos países y el perfil del comercio bilateral.

En este sentido, introdujo el criterio de comercio intrasectorial en el marco del patrón de especialización intersectorial que venía caracterizando al comercio entre Argentina y Brasil y estableció mecanismos equilibradores no restrictivos de comercio en un contexto de déficits crecientes para uno de los socios. Desde un punto de vista más estructural, potenciaba líneas de reconversión industrial en un sector clave para la difusión del cambio tecnológico y que atraviesa, si bien con diferencias relativas, un período crítico en ambos países y proponía mecanismos para internalizar ganancias de productividad y dinamizar inversiones en economías afectadas por procesos de fuerte descapitalización y de debilitamiento de la inversión reproductiva.

Desde la firma del Protocolo en 1986 se han producido cinco rondas sucesivas de negociaciones, que han ido incorporando a la Lista Común una considerable cantidad de bienes correspondientes a alrededor del 50% de las posiciones arancelarias de la NALADI.

Las familias de productos en las que más se avanzó en la negociación son: barcos, maquinaria textil y para indumentaria, máquinas herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasamiento, y bombas y compresores. En la última negociación el grado de avance fué significativo en otros productos de peso en el intercambio comercial, tales como maquinaria agrícola, máquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga, aparatos para calentamiento y enfriamiento y maquinaria vial, en los que había habido fuertes resistencias previas. Los resultados de

la negociación fueron notablemente escasos, en cambio, en motores eléctricos y otros equipos eléctricos en general y válvulas.

Cada una de las rondas de negociación realizadas ha significado, en la práctica, la confrontación de propuestas o listas positivas nacionales en las que predominaban los respectivos productos potencialmente exportables. Tanto el perfil de esas propuestas como el resultado de cada negociación estuvo fuertemente influido por la activa y decisiva participación de los fabricantes en la formulación de las listas en cada país y en la aceptación o rechazo de la oferta potencial del socio.

En este contexto, por un lado, se ha ido avanzando en mecanismos de intercambio de información, acuerdos previos y remoción de obstáculos entre empresas y asociaciones de productores de ambos países. Pero, por otro, la negociación de la LC no fue articulada con objetivos y planes de reestructuración, especialización y complementación industrial. Ciertamente ha permitido potenciar el comercio de productos en los que cada país se había previamente especializado, o en los que al eliminarse las restricciones comerciales se hicieron manifiestas ventajas relativas latentes, pero ha habido pocos avances sobre aquellos sectores con posiciones más proteccionistas.

En las primeras cuatro rondas de negociaciones para la configuración de la lista común, realizadas entre 1986 y 1988, predominó un enfoque de "producto por producto", que, incluso, se fue acentuando a medida que empeoraban las condiciones macroeconómicas generales. La secuencia semestral de negociación se abandonó en 1989, en parte por la alta inestabilidad coyuntural y en parte por la incertidumbre que sobre el desarrollo del programa general se derivaba de los cambios políticos contemporáneos en ambos países.

La quinta ronda tuvo lugar recién en julio de 1990 y sus resultados entraron en vigor a partir del mes de octubre. La ampliación acordada de la LC fue significativa, seguramente de mayor alcance que cualquiera de las tres anteriores, y contrastó con las perspectivas de agotamiento del esquema fundadas en las dificultades de la negociación producto por producto y en la ausencia de una política activa y explícita de incorporación de nuevas líneas de producción.

El hecho de que ambos gobiernos hayan decidido acortar los plazos para la constitución del mercado común es otro factor de orden general que parecería haber impactado favorablemente sobre la marcha de la negociación sectorial.

En efecto, esta quinta ronda de acuerdos en bienes de capital se desarrolló paralelamente con las tratativas de reducción general y pautada de aranceles. Esta perspectiva

habría dado mayor fuerza a los negociadores oficiales para la inclusión en la LC de productos previamente resistidos por el sector privado. A su vez, la acumulación de productos específicos ya negociados habría permitido en algunos casos extender el alcance de la LC a la posición arancelaria completa. En este sentido, y por todas estas razones, la última ronda se asimiló más a una negociación "sector por sector" que "producto por producto".

En la actual configuración de la LC predominan los bienes de capital mecánicos fabricados en series cortas. Los bienes de series largas, como motores, equipamientos eléctricos de reducido tamaño, y las partes, piezas y componentes están menos representados.

El perfil de especialización que resulta de la oferta negociadora de cada país, si bien expresa en general la mayor envergadura y diversificación de la industria brasileña, recoge las ventajas comparativas determinadas por las respectivas estructuras de costos. En la oferta brasileña hay un significativo componente de bienes de capital "siderúrgico intensivos" o también producidos en series largas, mientras que la oferta argentina se concentra en maquinaria específica caracterizada por la utilización de personal técnico calificado. Estas características se mantienen en el comercio de productos de la lista común efectivamente realizado.

### **Evolución del comercio**

La entrada en vigencia del Protocolo Nº 1 en enero de 1987 da lugar a una significativa expansión del comercio bilateral de bienes de capital en los años subsiguientes. El hecho de que los valores comerciados estuvieran por debajo de las metas prefijadas deriva, en gran medida, de la falta de realismo de éstas.

El hecho más significativo, sin duda, es que el déficit se explica exclusivamente por el comercio de bienes no negociados. En efecto, en el comercio de los bienes LC la brecha negativa de U\$S 12 millones en 1986 se redujo en 1987 y se transformó en un superávit para Argentina de U\$S 2,5 millones en 1988 y de U\$S 7,5 millones en 1989.

La expansión del comercio bilateral se produjo en un contexto de recesión y estancamiento de la inversión en ambos países. El Protocolo ha inducido sólo algunos impactos comerciales y no ha disparado un proceso de complementación productiva que, sin duda, daría lugar a efectos expansivos más importantes. El comercio de bienes LC ha resultado equilibrado, lo que ha permitido contrarrestar la importancia relativa del déficit que Argentina mantenía en el intercambio global de bienes de capital con Brasil. Finalmente, las

estimaciones realizadas señalan que, como consecuencia de las preferencias recíprocas acordadas, predomina un efecto de creación de nuevo comercio -más intenso en las exportaciones que en las importaciones argentinas de bienes LC- por sobre el desvío respecto de otros destinos y orígenes anteriores.

### **Efectos dinámicos y necesidad de coordinación de políticas**

En el contexto de inestabilidad macroeconómica de los últimos años, los resultados comerciales del Protocolo N° 1 pueden considerarse promisorios. Lo son también las tendencias cualitativas que se perfilan: la expansión del comercio, un mayor equilibrio entre los socios, la apertura de nuevas líneas de exportación y las perspectivas de incremento de la inversión en las áreas que han tenido más éxito.

Al mismo tiempo, estos avances son insuficientes, no sólo en cuanto al volumen de las transacciones involucradas, sino principalmente para alterar el cuadro general de estancamiento y déficit del sector. La concentración de las nuevas exportaciones en un número relativamente reducido de empresas y productos y la subsistencia de respuestas defensivas en las firmas son expresión de las dificultades encontradas hasta el momento.

En la literatura sobre integración económica se suele distinguir entre los efectos directos derivados de la rebaja de aranceles y que se concretan en aumentos de comercio y reducción de costos de las importaciones y sus sustitutos locales, y los efectos dinámicos que se van generando por el cambio en las condiciones de oferta, demanda y competencia que plantea el nuevo espacio creado por la integración.

Estos están fundamentalmente vinculados al aprovechamiento de las ventajas que introduce la ampliación del mercado como consecuencia de la eliminación de las barreras comerciales entre los socios en un contexto de protección común frente a terceros países. La ampliación del mercado cambia significativamente el horizonte de demanda potencial y permite internalizar economías de escala. Mayor escala y complementación productiva generan economías de especialización.

En un sector como el de bienes de capital aparecen economías de especialización no sólo a nivel de los productos finales sino particularmente en la producción de componentes. El aprovechamiento conjunto de las economías de escala y de especialización permite mejorar los niveles de productividad y reducir los costos de producción afectando positivamente la competitividad del sector. A través de las potenciales reducciones de precios y la mejora técnica en los equipos y

maquinarias, los beneficios se difunden al conjunto del sistema económico.

Los efectos dinámicos, en consecuencia, se desarrollan sólo a través de un proceso amplio de reestructuración de la industria en cuestión, lo que implica la selección de los segmentos a priorizar y de las líneas de especialización más convenientes. Requiere, además, la realización de inversiones para ampliar la capacidad productiva y para reconvertir líneas de producción según las nuevas pautas y el desarrollo de estrategias de reorganización de la oferta y de la gestión productiva, tanto a nivel de los distintos subsectores como de las empresas. Los efectos dinámicos, en síntesis, resultan de cambios estructurales nítidos, tanto en la oferta, como en los procesos de producción y en las firmas.

En este sentido, los avances han sido reducidos y puntuales. A nivel de la industria de bienes de capital en su conjunto no aparecen movimientos de inversión significativos ni cambios importantes en la estructura de la oferta o en el sistema de proveedores. Tampoco se advierten procesos difundidos de reorganización en distintos sectores productivos para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado.

Siendo éste el panorama general, se destacan también algunas excepciones. Es válido examinarlas porque señalan las potencialidades del Acuerdo y a la vez las condiciones para que se hagan efectivas. En los dos segmentos que aparecen con mejor desempeño del lado argentino -máquinas-herramienta y envasadoras- se presentan indicios de un proceso de reconversión y crecimiento que tiene como eje las perspectivas de su nueva inserción en el mercado brasileño. En las empresas más importantes están en marcha proyectos de inversión destinados a ampliar y modernizar la capacidad productiva, en general muy disminuída por la recesión permanente. Hay en ambos sectores una *memoria industrial* acumulada en el sendero de expansión de las antiguas políticas de sustitución de importaciones que es todavía base de ventajas comparativas frente a la industria brasileña. La instalación de un nuevo horizonte de demanda posibilita desplegar estas ventajas y requiere al mismo tiempo urgentes inversiones para ampliar la capacidad de oferta.

Los déficit de coordinación de políticas fueron varios. Un problema serio residió en la postergación sin fecha del establecimiento de aranceles comunes frente a terceros países. Entre otros elementos, se consideró que ambos socios estaban en proceso de revisión de sus respectivas estructuras arancelarias y de las normas de importación en general. Este hecho tornó indefinido el margen de preferencia relativo ya que subsisten diferencias

sensibles en el nivel del arancel frente a terceros y en los regímenes de importación.

La mecánica de negociación producto por producto y de inclusión en la LC de bienes y modelos específicos impuso restricciones al desarrollo de estrategias de complementación. Tendió a provocar rendimientos decrecientes en el Acuerdo más que a consolidar sus avances. Probablemente, hubiera sido más eficaz una rebaja gradual de aranceles en el comercio bilateral (con plazos preestablecidos hasta su eliminación) que alcanzara a grupos amplios de productos o líneas de producción completas en lugar de la obligatoriedad del arancel 0 y la posibilidad de incluir productos específicos. Este habría sido un instrumento de política más fuerte para orientar la reestructuración de la industria.

El hecho de que no se efectivizara la fijación de pautas mínimas semestrales para la ampliación de la lista fue otra restricción de funcionamiento importante. Primó el criterio de armar listas balanceadas, en términos de la oferta aceptada por cada uno de los países, sobre la voluntad de ampliar considerablemente el espacio LC.

Varios factores influyeron en este aspecto de la negociación, entre ellos: a) la diferencia cuantitativa en las ofertas de negociación argentina (más restringida) y brasileña; b) el fuerte déficit argentino en el comercio bilateral global en 1987 y 1988; c) la inexistencia de políticas e instrumentos que acompañasen el proceso promoviendo la reestructuración y la especialización productiva y una mayor convergencia en las condiciones de acceso a los insumos; y d) la transferencia implícita de las decisiones sobre los ritmos y la lógica de la negociación al sector privado involucrado. Este último hecho debilitó la concepción del esquema en tanto instrumento de política industrial y subrayó sus contenidos "comercialistas".

Las consideraciones sobre los déficits y problemas de gestión que enfrentó el Protocolo en el sector de bienes de capital desde su puesta en vigencia llevan a la conclusión de que, aún a pesar del marco macroeconómico claramente hostil en que se desempeñaron las negociaciones y el comercio, un mejor y más consistente uso de los instrumentos existentes hubiera favorecido un mayor dinamismo. Desde esta perspectiva debe remarcarse que la posibilidad de incorporar y comerciar bienes demandados por el sector público, una mayor flexibilidad en las normas de inclusión de partes, piezas y componentes, la promoción financiera de nuevas inversiones con el horizonte del mercado ampliado y la instrumentación de una pauta de liberalización de comercio de mayor alcance a nivel de productos y, a la vez, de mayor gradualismo en la rebaja arancelaria probablemente habrían beneficiado el logro de los objetivos y metas originales del Acuerdo.

Además de las dificultades planteadas por este "ambiente", las contradicciones entre las diversas señales de política industrial introdujeron otro elemento conflictivo para el desarrollo de la integración sectorial. Por un lado, se multiplicaron mecanismos de apertura cuyo diseño está mucho más vinculado a objetivos antiinflacionarios y de esterilización de la expansión monetaria provocada por la recompra pública de divisas que a criterios de planificación industrial. Por otro lado, se multiplicaron acuerdos preferenciales de financiamiento en los que se comprometieron rebajas arancelarias para la introducción de maquinarias y equipos. El margen de preferencia para la complementación con Brasil se volvió incierto y tendencialmente menor.

La disparidad en los ritmos de concreción de los sucesivos protocolos sectoriales e instrumentales sumó obstáculos adicionales. En el caso específico del sector de bienes de capital, las demoras en la implementación del Fondo de Inversiones puede haber inhibido inversiones posibles. Por otra parte, tratándose de un sector de bienes finales requiere de cierta convergencia en los costos internos de sus insumos físicos principales. Para esta industria, lo que suceda en el esquema de integración con la industria siderúrgica y la de fundición de metales resulta decisivo. A este respecto, recién en 1989 se negociaron preferencias bilaterales en estos sectores.

Algunas de estas inconsistencias pueden resolverse en el esquema de reducción general de aranceles vigente actualmente. Sin embargo, aquéllas relacionadas con los déficits de la política industrial y con las restricciones impuestas por el proceso de ajuste sólo podrían superarse con el apoyo de una estrategia específica de especialización y complementación. La mera rebaja arancelaria no es suficiente.

## **2.2. La industria alimenticia - Protocolo N° 22**

Durante la mayor parte de la década de 1980, el comercio bilateral de productos alimenticios se regía por condiciones sumamente restringidas cuya administración respondía a criterios estrictos de complementación de oferta. En este marco no había estímulos serios para posibles emprendimientos conjuntos de especialización e integración productiva que aprovecharan la combinación de ventajas naturales disímiles entre los dos países. En tanto estas condiciones eran generales a lo largo de toda la cadena de producción alimentaria, aparecían, de todos modos, aún más restrictivas a niveles más altos de elaboración. La oferta exportable argentina tendió así progresivamente a concentrarse en insumos sin procesar y en producciones de escaso valor agregado.

Del lado argentino, en el ámbito gubernamental y en el sector privado, hubo desde el principio de las negociaciones fuerte interés en la inclusión de alimentos procesados en las listas de productos para los que se liberalizaba el comercio mutuo. Por una parte, existía el antecedente de una corriente exportadora promisorio en tiempos de acceso más libre al mercado brasileño. La hipótesis principal era que las ventajas de costo se mantenían intactas. Por otra, la expansión del mercado brasileño contrastaba con la involución del poder adquisitivo doméstico. Al mismo tiempo, las prácticas corrientes de dumping y subsidios en los mercados internacionales y la controversia alrededor del cumplimiento de las normas sanitarias y de calidad requeridas por los países industrializados trababan la posibilidad de exportación hacia terceros mercados.

La persistencia del déficit en el comercio bilateral total para Argentina era argumentada a favor del tratamiento preferencial para un sector en el que tendría ventajas evidentes. En Brasil, en tanto, esta posibilidad era vista con buenos ojos por una parte de la administración política que cuestionaba los fuertes subsidios explícitos o implícitos transferidos al sector de producción de alimentos, o que impulsaba el abaratamiento relativo de los productos de consumo.

En este caso, a diferencia de la experiencia en el sector de bienes de capital, los acuerdos entre ambos países no fueron firmados sino después de un entendimiento entre los representantes del sector privado. Las negociaciones entre éstos fueron simultáneas a las discusiones oficiales y su acuerdo precedió y permitió la firma por ambos gobiernos del Protocolo Nº 22 a mediados de 1988.

Las principales dificultades residieron en la confección de una primera lista común de productos y en el diseño del mecanismo de administración arancelaria y de comercio. Los representantes brasileños se oponían a una lista amplia y a la rebaja general de aranceles. Dos elementos ajenos a la especificidad del sector forzaron finalmente los tiempos y la resistencia de la industria brasileña. El primero fue la introducción de cierta flexibilidad en la política de importaciones brasileña a partir de 1988. El segundo fue un acuerdo general entre ambos gobiernos en el sentido de iniciar acciones que permitieran reducir el déficit que Argentina estaba acumulando.

En síntesis, el protocolo Nº 22 estableció condiciones de liberalización comercial que pueden aprovecharse en todas aquellas posiciones arancelarias que contengan alimentos de cualquier tipo y grado de elaboración. En el marco de este universo de productos así definido, ambos gobiernos deberían negociar semestralmente sucesivas

ampliaciones de la Lista Común. Para los bienes incluidos en esta LC rigen las condiciones de libre comercio pactadas, es decir, arancel 0 y tratamiento impositivo equivalente, y se estableció la imposibilidad de retiro de los mismos una vez incluidos. Tal como originalmente se propuso en el caso de los bienes de capital, este protocolo también señala una meta indicativa (no obligante) en el sentido de incorporar a la LC en un plazo de cuatro años el 50% de items arancelarios comprendidos en el universo.

En este caso se trata igualmente de un instrumento concebido para estimular proyectos de complementación industrial, de ahí el énfasis en no circunscribir el universo exclusivamente a los productos finales y en proponer mecanismos de coordinación de políticas tecnológicas y de control sanitario y de calidad. Sin embargo, en el ánimo de los negociadores y, nítidamente, de la parte empresaria argentina el objetivo principal, por lo menos en una primera etapa, era la ampliación de comercio y el establecimiento de condiciones garantizadas y permanentes de penetración de mercado. Para la parte argentina, los altos aranceles y las restricciones cuantitativas que pesaban sobre la importación de alimentos en Brasil configuraban una ventaja decisiva frente a terceros. En este caso, por lo tanto, a diferencia de las negociaciones en el sector de bienes de capital, las preocupaciones por establecer cláusulas de equilibrio dinámico quedaron del lado brasileño y, dado el contexto proclive a resolver el déficit argentino, no se concretaron específicamente en el texto.

Otra diferencia significativa con el protocolo de bienes de capital es que la LC tiende a ser de items arancelarios completos y no de productos específicos, lo que amplía el alcance de las medidas de liberalización y atempera las limitaciones de una negociación "producto por producto". Pero, por otra parte, se incorporó al Protocolo la posibilidad de establecer cuotas cuantitativas o monetarias para el intercambio sin arancel. De hecho, este fue el mecanismo principal de defensa de la posición proteccionista de la industria brasileña y en la primera LC negociada, que entró en vigencia en noviembre de 1988, buena parte de los items incluidos estaban sujetos a cuotas, en muchos casos fuertemente restrictivas.

En este sentido, el acuerdo finalmente aprobado introdujo cierta mayor rigidez y podría haber comprometido los objetivos de extensión progresiva de las nuevas condiciones de comercio a una mayor cantidad de productos y de expansión del intercambio. La primera LC alimentaria parece haberse visto afectada por esta rigidez en el diseño. Sin embargo, la reactivación de la demanda interna y la flexibilización de la política de importaciones en Brasil en 1989 crearon mejores condiciones en la negociación de las dos posteriores ampliaciones de la LC.

En la primera LC, negociada en el segundo semestre de 1988 y vigente a partir de noviembre de ese año, los ítems arancelarios cupificados eran significativos y las cuotas respectivas generalmente bajas. En líneas generales, predominaban productos que habían sido ya objeto de alguna negociación en el marco de ALADI, por lo que tenían márgenes de preferencia relativamente altos en el comercio bilateral. Se dio el caso de cuotas convenidas que resultaban inferiores a intercambios realizados en los años previos. Del punto de vista brasileño, primaba el objetivo de protección sectorial. En el medio argentino, en tanto, se privilegiaba el hecho de poner en marcha un mecanismo potencialmente menos restrictivo que los acuerdos tradicionales de ALADI y que, a su vez, podía beneficiarse de una lógica de negociación global con el socio regida por el criterio de equilibrar el déficit en el comercio bilateral expandiendo las exportaciones.

Lo sucedido en las dos negociaciones posteriores, en el segundo semestre de 1989 y en junio/julio de 1990, indica que aquellas fueron en general favorables a la postura argentina.

Las negociaciones posteriores al establecimiento de la lista común original resultaron en una fuerte ampliación de los alcances de la misma, tanto por la incorporación de nuevos ítems como por el aumento o la eliminación de las cuotas anteriormente negociadas. En particular, la segunda ampliación de julio del corriente año indica un fortalecimiento de las perspectivas de la expansión del comercio en este sector. Sin duda, el principal factor desencadenante de esta nueva situación es el cambio drástico en la política de importaciones en Brasil de acuerdo a lo enunciado en el Plan Collor. Cabe señalar que esta ampliación favoreció particularmente la incorporación de oferta exportable argentina. Mientras tanto, los productos considerados sensibles por la industria argentina, tales como azúcar, café soluble, pollos y atún, p. ej., permanecieron sin negociarse.

Los acuerdos en el sector de la industria de alimentación han tenido un impacto considerable sobre la expansión del comercio bilateral desde 1989, fundamentalmente sobre las exportaciones argentinas. En el análisis sobre las tendencias del intercambio bilateral se señaló que en tanto que, en relación a 1988, las exportaciones totales argentinas se incrementaron 75%, las correspondientes a las manufacturas de origen agropecuario (MOA) lo hicieron en 177,2%, por lo que resultaron, en dólares corrientes, superiores en cerca de U\$S 50 millones a las registradas en 1986 (+25,6%), las que habían sido las más altas de la década. Por su parte, las exportaciones argentinas de productos incluidos en la LC alimentaria en las dos primeras negociaciones aumentaron en 1989 un 259% respecto del año anterior. Esta evolución comparada indica que el comercio en los renglones de

productos negociados dinamizó notablemente la posición exportadora argentina. El incremento absoluto de exportaciones en posiciones LC explica por sí solo casi las tres cuartas partes del aumento en las exportaciones MOA.

Estos valores indican asimismo que, particularmente para el caso de las exportaciones argentinas más exitosas como lácteos y conservas de vegetales, el mercado brasileño ha representado una salida atractiva en función de la retracción de la demanda interna. En cuanto a su impacto sobre el mercado brasileño, se ha estimado que en tales rubros de comercio más nutrido las exportaciones argentinas no llegan a cubrir más del 5% del consumo aparente de los productos en cuestión. Su efecto principal, mucho más que un desplazamiento de la oferta de productores locales, ha sido el de instalar un cierto precio testigo en el mercado.

La reducción general de aranceles en Brasil tiende a limitar el margen de preferencia respecto de terceros abastecedores que los productores argentinos obtuvieron hasta el momento. En este sentido, la estrategia que siguen los negociadores argentinos, públicos y privados, apunta a ampliar rápidamente la inclusión de los productos en la LC y a modificar el sistema de cuotas de modo de incorporar obligatoriamente pautas crecientes. Asimismo, para flexibilizar aún más los mecanismos de ingreso de productos, se insiste en desistir de la obligatoriedad del arancel 0 y establecer la posibilidad de fijar un arancel bilateral común y rápidamente decreciente. En este sentido, la posición argentina procura aprovechar lo que se considera una coyuntura favorable en las negociaciones y en la política interna del país socio para acelerar la institucionalización de canales de expansión de comercio en un sector en el que presenta ventajas comparativas evidentes.

Por el momento, predomina en el sector privado argentino una estrategia de desvío de producción hacia el mercado brasileño en virtud de la retracción del mercado doméstico. De ahí que en sus relaciones con el sector privado brasileño hayan priorizado al sector supermercadista. No aparece todavía una política definida de ampliación de capacidad o de reconversión y reequipamiento que tenga como eje las perspectivas del mercado ampliado. Las ET con filiales en ambos países, tal como ha ocurrido también en las primeras etapas de las negociaciones en el sector de bienes de capital, se han resistido en general a la apertura recíproca de las líneas de producción que controlan.

Dentro de este panorama general habría algunas excepciones. Una es la de la multinacional CICA, elaboradora de conservas de vegetales en ambos países, interesada en combinar los ciclos de producción estacional de algunos de sus productos. Otra sería la estrategia del grupo Bunge & Born, de fuerte presencia en el sector agroindustrial de los

dos países, que trata de diversificar su producción en Argentina hacia los lácteos y chacinados, ambos con buenas perspectivas de ingreso al mercado brasileño. Asimismo, varias empresas importantes que carecen de contraparte en Brasil están negociando acuerdos que pasan por la representación mutua o, como Sancor y Arcor, por montar cadenas de distribución propia.

### **2.3. La industria automotriz - Protocolo Nº 21**

A pesar de que existieron algunos rasgos peculiares y distintos participantes, el proceso de implantación de la industria en ambos países ha sido bastante similar. A fines de los años 1950 se incentiva la producción de automotores destinados al mercado interno, buscando un elevado grado de integración local de dicha producción a través de instrumentos de política comercial e industrial característicos de la industrialización sustitutiva de importaciones.

En dichos mercados protegidos instalan plantas los principales fabricantes norteamericanos y europeos y, en menor medida, participan firmas locales públicas o privadas. Una docena de firmas comienzan la producción en cada país que, habida cuenta de la demanda reprimida, crece en forma significativa. En el caso de Brasil, el crecimiento de la producción es sostenido a lo largo de los años 1960 y 1970 y alcanza el máximo histórico en 1980, año en que se producen casi 1.200.000 vehículos. En lo que respecta a la Argentina, el máximo de producción se alcanza en 1974 con 322.000 vehículos. Los automóviles constituyen las tres cuartas de la producción en ambos países.

A comienzos de los años 1970 se ponen en práctica regímenes de reestructuración industrial que tuvieron resultados muy disímiles. Mientras que la ley argentina de reconversión del sector promulgada en 1971 acentúa los rasgos típicos del modelo de sustitución de importaciones impulsando la mayor integración local y prohibiendo el ingreso de nuevas firmas, en Brasil, a partir de los programas BEFLEX, se comienza a dar un impulso sostenido a las exportaciones. En el caso argentino, si bien se generan algunos flujos de exportación hacia América Latina, esta actividad no compensa la caída del mercado interno, agravada a fines de los 70 por las importaciones de vehículos terminados y el menor contenido nacional de la producción que hace posible el marco jurídico establecido para el sector en 1979.

En todos los casos, las filiales brasileñas de las ET involucradas son mucho mayores que las argentinas y, con algunas excepciones, no están integradas bilateralmente. La constitución en 1987 de Autolatina como fusión de Ford y VW

para Argentina y Brasil es, sin embargo, un dato significativo para el futuro desarrollo del sector.

La producción automotriz brasileña registra un grado de integración local mayor que la argentina. En Brasil, los vehículos deben tener un contenido local de 85%. En cambio, para las empresas que no participaban en los programas BEFIEX, el contenido local es del 95%. La producción de autopartes se hace con un contenido local de un 85%.

En la Argentina, el contenido importado es de 12% para automóviles, de 18% para vehículos comerciales chicos y 25% para comerciales pesados, porcentajes a los que se puede adicionar un 8% (12% y 17% para las otras categorías) mediante los programas de intercambio compensado con países de la ALADI. Por otra parte, a diferencia de la normativa brasileña, se permite promediar el contenido importado en los diferentes modelos y el cálculo se hace sobre valores de aforo, lo que en principio permitiría un contenido importado mayor que si se calculara sobre valores comerciales. En lo que hace a las autopartes, el contenido local es del 70% sobre valores de aforo.

Aunque los contenidos locales de la producción para empresas que participan en los programas BEFIEX y los de intercambio compensado son nominalmente similares, en la práctica la fabricación de automóviles y de autopartes en la Argentina se hace con un menor contenido local que en Brasil.

Con respecto a la industria de autopartes, parecería que la industria brasileña tiene un mayor grado de integración nacional que la argentina, lo que, aparentemente, la hace menos competitiva en algunos rubros, a pesar de la enorme ventaja de su escala de producción. En ese sentido, vale la pena mencionar que los coeficientes de exportación en motores y autopartes son menores que automóviles y camiones. Por otra parte, se ha mencionado que el grado de integración vertical de algunas terminales es menor en Brasil que en Argentina, lo que ayudaría a explicar el mayor poder relativo de negociación que tienen algunos autopartistas brasileños. En el caso argentino los autopartistas compensan la desventaja de no poseer gran escala de producción con los menores costos de la mano de obra calificada y los menores precios que pagan por la fundición y forja.

Para algunas empresas actuantes en la rama bajo estudio, el comercio con las filiales brasileñas es significativo. El único caso de verdadera complementación industrial entre filiales de ambos países es el de Scania, cuya planta se instala en la Argentina diseñada en función de la exportación al Brasil. La planta argentina exporta cajas de cambio y paliers (en su casi totalidad al Brasil) e importa motores, mazas, ejes y otras piezas y componentes (el 50% de cuyo valor proviene de Brasil). Es la única filial en

la Argentina que tiene, en forma sistemática, un superávit comercial en el intercambio con Brasil.

En mucho menor medida Volkswagen estableció desde un principio un esquema de complementación con la filial brasileña. De allí provienen el 90% de las importaciones (gran variedad de partes) y a ese mercado se destinan el 100% de las exportaciones (piezas estampadas de carrocería). El saldo del comercio intrafirma es deficitario para la Argentina, al menos hasta 1988.

El resto de las empresas actuantes, con la excepción de Renault, han generado un cierto flujo bilateral de comercio de partes y componentes sin una verdadera complementación productiva. En lo que respecta a Ford, las plantas en Argentina y Brasil fueron diseñadas sin perspectivas de complementación y el comercio existente es más bien pequeño y deficitario para la Argentina. A partir de la constitución de Autolatina esta situación parece modificarse y en nuevos modelos, como el Escort, la importación de partes y componentes parece ser de mucha mayor envergadura.

Es importante mencionar que Autolatina ha presentado un proyecto de inversión, a través de capitalización de deuda externa, superior a los U\$S 200 millones para la producción de cajas-puente, de la cual el 90% estará destinado a la exportación a Brasil. Al mismo tiempo, obtuvo la aprobación de un programa plurianual de intercambio compensado para el período 1989-93 por el cual se prevee revertir el déficit comercial con Brasil a partir de 1992.

Sevel tiene con la filial brasileña un patrón de intercambio similar al de Ford, aunque de mayor magnitud. A su vez, a partir de la puesta en marcha del proceso general de integración, la filial argentina presentó un programa de intercambio compensado y de inversiones por el que tiene previsto aumentar sustancialmente las exportaciones de motores a Brasil, de forma de equilibrar el intercambio hacia 1992. Vale la pena destacar que Sevel importa de Uruguay rurales Peugeot, armadas parcialmente en dicho país a través de kits argentinos (además de partes francesas), aprovechando los mecanismos del C.A.U.C.E.

Mercedes Benz también registra un fuerte saldo deficitario con su filial brasileña, de donde proviene casi el 50% de las importaciones y adonde casi no destina exportaciones. Una situación similar ocurre con el otro fabricante de camiones, Fiat Vehículos Industriales. Renault, en cambio, no tiene prácticamente comercio con Brasil. Sus exportaciones están dirigidas a Chile, Uruguay y Venezuela y, en el caso de algunas partes, a Francia. El saldo comercial es negativo, aunque registra fuertes oscilaciones.

En resumen, en lo que respecta a las empresas terminales y con la excepción de Scania y, en mucho menor medida, de VW, los flujos de comercio, generalmente deficitarios para la Argentina, parecen responder a las ventajas que ofrecen los programas de intercambio compensados vigentes en la Argentina. Sin embargo, resulta muy significativo la constitución de Autolatina y el impulso que Sevel le pretende dar al intercambio bilateral, lo que hace que Renault sea el único gran fabricante en la Argentina que no apareciera inicialmente interesado en la integración con Brasil. De todas maneras, y confirmando la tendencia general, se acaba de anunciar que Renault ha hecho un acuerdo con la Volvo brasileña.

Las consideraciones anteriores reflejan la existencia de una base estructural sobre la cual tendió a establecerse el protocolo respectivo el que dispuso la conformación de una lista común de partes, piezas y componentes. Sin embargo, las negociaciones fueron sumamente trabadas.

Las dificultades mayores en conformar la lista común y negociarla se han presentado del lado de la industria de autopartes, sobre todo en Brasil. El argumento esgrimido es que la producción argentina está menos integrada nacionalmente y ello pondría en peligro la competitividad de las fabricas brasileñas. A este efecto, en el protocolo se aceptó que las partes se comercien con el nivel de integración prevaleciente en Brasil (85%).

Si bien del lado argentino también existieron reservas de los autopartistas (sobre todo de aquellas ET que no tenían filiales en Brasil), parecería que han sido de menor magnitud. Este indicio daría alguna razón al argumento de la mayor competitividad relativa de la industria argentina en algunos rubros de este subsector. Para atender a las inquietudes y distintas posiciones de las firmas que actuaban en la fabricación de autopartes en la Argentina, Argentina siempre insistió en un intercambio mucho más regulado y equilibrado del comercio de partes que el que pretendían los negociadores brasileños. Obviamente, para la Argentina se trataba de revertir el déficit comercial que presentaba el sector y para ello se consideraba necesario establecer programas de intercambio por firma.

Luego de casi dos años en que las negociaciones sobre el tema autopartes estaban bloqueadas y, por ende, el protocolo automotriz seguía sin ser ejecutado, en julio de 1990 se decide darle un nuevo impulso. En el anexo al Protocolo Nº 21 se estableció que la cantidad máxima de vehículos a exportar por cada país será de diez mil unidades en 1991 y se decidió poner en práctica programas de complementación industrial entre empresas terminales y/o autopartistas que deberán tender al equilibrio y reflejar esquemas de especialización productiva. Se estableció también

que el valor máximo del intercambio global será de U\$S 300 millones en 1991 y U\$S 500 millones en 1992; posteriormente, se acordó elevar el monto de 300 millones de dólares a 600 millones, en partes, piezas y componentes, más 200 millones de dólares adicionales en vehículos terminados.

El texto negociado implica una aceptación de la posición argentina de impulsar el comercio de autopartes a través de programas específicos; habrá que ver la forma definitiva en que los mismos se negocian para apreciar cómo se distribuyen los beneficios del mayor comercio entre terminales, establecimientos que fabrican autopartes pertenecientes a las terminales, autopartistas de capital nacional y filiales de ET que participan en el sector.

Con estas modificaciones al protocolo automotriz, se espera que el mismo entre efectivamente en vigor en 1991. En la práctica, el protocolo institucionaliza un flujo de comercio bilateral que ya realizaban ciertas terminales en lo que respecta a partes y componentes. Con el protocolo se permite un comercio limitado de vehículos terminados y se amplía la participación de la industria de autopartes a través de los programas de intercambio, aunque claramente liderados por las empresas terminales.

No puede dejar de señalarse que, además de la profunda crisis por la que atraviesan las industrias automotrices tanto en Argentina como en Brasil, las reglas del juego en que se desenvolvía el sector están cambiando con las nuevas medidas de política comercial e industrial implementadas últimamente en ambos países. Es en el marco de estas nuevas políticas y de las estrategias de las ET que participan en el sector automotriz en los dos países, que debe ser evaluado el impacto de este protocolo, tanto en lo comercial como especialmente en cuanto a reestructuración productiva, .

#### **2.4. El sector de biotecnología - Protocolo N° 9**

El Protocolo 9 del Convenio de Integración entre Brasil y Argentina, estableció la constitución del Centro Argentino Brasileño de Biotecnología (CABBIO), con la misión de promover proyectos de investigación de desarrollo conjunto entre Universidades, agencias públicas y empresas privadas. En el mismo marco se creó la Escuela Argentino Brasileña de Biotecnología, a efectos de promover actividades de entrenamiento y desarrollo de recursos humanos. El presupuesto originalmente previsto en 1987 era de U\$S 20 millones, a ser integrado por ambos países en partes iguales durante cinco años. Sin embargo, hasta la fecha la contribución argentina apenas ha superado U\$S 1 millón y la

brasileña ha sido de aproximadamente el doble, es decir, sólo un 15% de lo programado.

Hasta el momento, las actividades de la escuela se han circunscripto a la realización de una Conferencia regional de expertos en 1988, con asistencia de estudiantes de disciplinas vinculadas, y varios cursos periódicos en distintas instituciones de investigación de ambos países. Estos cursos, si bien de corta duración, han desarrollado el entrenamiento de graduados y permitido una mejor comunicación e intercambio de trabajos y metodologías entre los centros participantes. De este modo, ha tendido a tejerse una cierta trama de mecanismo de cooperación bilaterales en el tema.

El propósito principal de CABBIO es el financiamiento de proyectos conjuntos de investigación en áreas consideradas prioritarias y de interés común<sup>1</sup>, que deben ser presentados por centros de investigación de ambos países con la participación de al menos una firma privada. Desde su constitución se han aprobado 19 proyectos, algunos ya finalizados, con un presupuesto promedio de U\$S 80.000 cada uno. La evaluación efectuada por el Comité de Dirección de CABBIO es satisfactoria en lo que respecta a los desarrollos ya finalizados, los que están en condiciones de ser transferidos al sector privado para su implementación en forma comercial. Sin embargo, las potencialidades que la experiencia demuestra podrían frustrarse por las insuficiencias presupuestarias. En este caso, aparece un claro déficit de compromiso de las políticas públicas con un instrumento que se muestra idóneo para el desarrollo a nivel regional de algunas actividades de alta tecnología.

Por otra parte, el sector privado tampoco se ha mostrado activo y refleja escepticismo sobre el desarrollo de aplicaciones comerciales de los proyectos. El único joint-venture en marcha es el de la firma argentina especializada Biótica con una empresa brasileña líder en el desarrollo de semillas Agroceres. Se ha constituido una empresa binacional -Biocedes- para el desarrollo de semillas de papa de alta calidad. En este caso, el proyecto es ejecutado por investigadores de una firma argentina especializada en kits de diagnóstico con la asistencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). La participación de la firma brasileña se ha restringido a la provisión de parte del financiamiento necesario.

CABBIO estuvo también vinculado a un proyecto finalmente fracasado de producción de interferona, para el que se habían asociado dos empresas respectivamente líderes

1. Estas áreas son: a) en biotecnología de la salud, el desarrollo de vacunas, de tests de diagnóstico para hepatitis B y de antibióticos via fermentación monoclonal; en biotecnología para el sector agropecuario, el desarrollo de sistemas de mejoramiento de cultivos, de vacunas y tests para uso animal y la producción de enzimas y de sistemas de mejoramiento proteico.

en cada uno de los países en el desarrollo de métodos biotecnológicos en fármacos, la brasileña Biobras y la argentina Sidus. La demora en la resolución de algunos problemas tecnológicos del proyecto parece haber desestimulado el interés de ambas firmas para proseguirlo.

La experiencia del Protocolo 9 remite nuevamente a la inconsistencia de algunas políticas públicas y a la falta de iniciativa del sector privado cuando se evalúan los problemas de gestión de este acuerdo bilateral.

Del lado argentino, se conjugan algunos factores que favorecerían programas de cooperación e investigación conjunta en esta promisoriosa nueva tecnología. Existe una buena tradición y práctica en investigaciones en bioquímica y biología molecular, un atípico desarrollo de la industria farmacéutica local en general y de sus actividades en biotecnología en particular, alguna disposición en firmas del ramo alimenticio para ingresar en estos nuevos desarrollos y una amplia experiencia en investigaciones sobre semillas y genética vegetal en el INTA. Sin embargo, a diferencia de Brasil (por lo menos, hasta 1989), los fondos públicos asignados en Argentina a actividades de IyD en esta disciplina no alcanzaron en 1988 a U\$S 2 millones en total, mientras que los aportes privados resultan en una suma aproximadamente similar en 1990. Para el desarrollo de esta actividad tales recursos son escasos.

Del lado brasileño parece haber una trama de relaciones de cooperación entre universidades, agencias públicas de investigación y empresas relativamente más desarrollada, así como también una mayor cantidad de recursos aplicados a IyD en biotecnología. Desde este punto de vista, para los investigadores y firmas argentinas la cooperación eventual con Brasil podría ser un modo de acceder a fondos y mayores facilidades de investigación. A su vez, los entes brasileños podrían aprovechar la capacidad instalada y la experticia desarrollada en Argentina sobre algunas de las áreas definidas como prioritarias. La demora de ambos gobiernos en fondear el CABBIO, de hecho, conspira contra esta posibilidad.

### 3. LA SEGUNDA ETAPA: EL ESQUEMA DE DESGRAVACION LINEAL Y AUTOMATICA Y LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACION SECTORIAL.

#### 3.1. El Programa de Desgravación Lineal y Automática.

La segunda etapa del proceso de integración se inició en julio de 1990, cuando los presidentes Collor de Mello y Menem decidieron acelerar el proceso de negociación para la formación de un espacio económico común entre Argentina y Brasil, establecido en el Tratado de Integración, Cooperación

y Desarrollo firmado en noviembre de 1988 y ratificado por ambos Congresos en agosto de 1989. En lugar del plazo de diez años originalmente previsto, ambos gobiernos acordaron la total eliminación de aranceles y barreras para-arancelarias, en una secuencia gradual hasta el 31 de diciembre de 1994.

En dicha reunión también se aprobó el Estatuto sobre Empresas Binacionales que venía siendo postergado desde 19872, se decidió poner finalmente en marcha el protocolo automotriz que, a pesar de estar aprobado, no tenía vigencia efectiva, se firmó un acuerdo de comercio de partes y componentes para centrales nucleares y se aprobó una nueva ampliación de la lista común en los protocolos de bienes de capital y alimentos procesados.

Al efecto, el 20 de diciembre de 1990 se firmó un nuevo Acuerdo de Complementación Económica (A.C.E. No 14) que reunió en un solo texto todos los Acuerdos Comerciales Bilaterales preexistentes, incluyendo el Acuerdo de Alcance Parcial No 1 (A.A.P. No 1) y los A.C.E. No 7 (Bienes de Capital) y No 12 (Industria de la Alimentación). Asimismo, se incorporaron al A.C.E. No 14 los regímenes establecidos para dar carácter operativo a los Protocolos No 17 (Cooperación Nuclear) y No 21 (Industria Automotriz).

Respecto a la reducción de aranceles, el A.C.E. No 14 establece un cronograma que contempla llegar a un arancel cero para todo el universo de productos en diciembre de 1994, fecha en la que comenzará a regir el mercado común. También se estableció que a partir del 31 de diciembre de 1990 regiría una preferencia arancelaria mínima del 40% para el conjunto de productos manufacturados. Se mantienen las listas de excepción, las que especifican los productos no alcanzados por las desgravaciones, pero desde diciembre de 1990 hasta diciembre de 1994 estas listas serán reducidas en un 20% cada año. El cronograma de rebajas arancelarias mínimas previsto es el siguiente:

diciembre 1990:	40%
junio 1991:	47%
diciembre 1991:	54%
junio 1992:	61%
diciembre 1992:	68%
junio 1993:	75%
diciembre 1993:	82%
junio 1994:	89%
diciembre 1994:	100%

---

2. En él se establece que a cualquier empresa de capitales mayoritarios argentino-brasileños se le asegura un tratamiento nacional a ambos lados de la frontera, lo cual significa, entre otras cosas, acceso a instituciones oficiales de crédito, participación plena en las compras del sector público, posibilidad de recibir toda clase de subsidios y ayudas, etc.

Cuando en virtud de acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la ALADI, los Estados Partes hubieran acordado preferencias entre sí, éstas son profundizadas por las desgravaciones mínimas establecidas, las que se aplican sobre el arancel vigente al 1 de enero de 1991 o a niveles arancelarios menores, cuando se dispusieran rebajas en los mismos. En cambio, en caso de que alguno de los Estados Partes eleve los aranceles para la importación, el cronograma establecido se continuará aplicando sobre el nivel menor anterior.

Hasta el 31 de diciembre de 1994 se podrán aplicar cláusulas de salvaguardia cuando por un sensible aumento de las importaciones de un producto en un corto período, se produzca daño grave o amenaza del mismo en el país importador. Los dos países acordaron recurrir al régimen sólo mediante previa consulta diplomática y teniendo en cuenta una serie de elementos: nivel de producción y capacidad utilizada, nivel de empleo, participación en el mercado, comercio bilateral y desempeño de las importaciones y las exportaciones con terceros países.

La incorporación de Uruguay y Paraguay al proceso del mercado común se produjo formalmente el 6 de septiembre de 1990 mediante la firma de un acta por Representantes de los 4 países. Posteriormente, mediante la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, Uruguay y Paraguay adhirieron a los términos generales del acuerdo, quedando establecido el programa del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Para la incorporación de los nuevos socios al esquema de liberalización comercial se fijó como plazo para la eliminación total de la lista de excepciones, un año más del previsto entre Argentina y Brasil, es decir, fines de 1995.

Salvo esta diferencia en el plazo, el Tratado de Asunción recoge prácticamente todo lo acordado previamente entre Brasil y Argentina.

El Acuerdo establece el propósito de avanzar en aspectos tales como objetivos y propósitos del mercado común, la determinación de cláusulas e instancias de resolución de controversias, la aplicación de cláusulas de salvaguardia, la coordinación de políticas macroeconómicas e industriales, la definición de aranceles comunes frente a terceros países y la ampliación de las facilidades para la movilidad de factores económicos, para lo cual se crearon grupos de trabajo cuatripartitos nucleados en el Grupo Mercado Común, que se divide en subgrupos por temas específicos.<sup>3</sup>

3. Los subgrupos técnicos son los siguientes:

- 1: Asuntos Comerciales
- 2: Asuntos Aduaneros
- 3: Normas Técnicas

Es, esta segunda etapa, el resultado de la maduración del propio proceso de integración? Tiende, en ese sentido, a superar las insuficiencias de la primera? Por lo pronto, la aceleración de la negociación se ha visto favorecida tanto por la decisión política puesta de manifiesto por ambos gobiernos como por algunos otros elementos, entre ellos:

- los avances en materia de integración económica a nivel internacional que se plantean con la incorporación de México al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y el proyecto de Europa 92 con la posible incorporación de Europa del Este;

- la iniciativa del Presidente Bush acerca de una zona de libre comercio para las Américas, en la que tendrían cabida iniciativas subregionales como la que plantea el MERCOSUR y eventualmente otros países como Chile;

- los resultados en materia de comercio bilateral en 1989 y 1990, no sólo revirtiendo el déficit tradicional que tenía la Argentina sino también dando cuenta de una mayor incidencia de las manufacturas argentinas a partir de 1987. Estos cambios señalarían la probable existencia de algunas estrategias empresarias en las que la perspectiva del mercado ampliado parece haber adquirido una mayor prioridad;

- los profundos cambios en la política macroeconómica y particularmente en la comercial encarados por Brasil y Argentina a partir de 1990.

Las perspectivas de esta segunda fase del programa de integración no quedan exclusivamente determinadas por la secuencia del acuerdo de reducción arancelaria. La pauta de liberalización de comercio en cinco años define un cambio drástico en las condiciones de competencia y abre, al mismo tiempo, un abanico de trayectorias posibles en lo que hace a los niveles y estructura del comercio y, fundamentalmente, a la orientación de la estructura productiva de ambos países. En este marco, la evolución futura dependerá de la dirección de las políticas internas y del grado de convergencia o armonización entre éstas.

---

4: Políticas Monetarias Y Fiscales

5: Transporte Terrestre

6: Transporte Marítimo

7: Política Industrial Y Tecnológica

8: Política Agrícola

9: Política Energética

10: Coordinación De Políticas Macroeconómicas

## Los escenarios alternativos

En este sentido, a los efectos de plantear los principales interrogantes que la nueva etapa del proceso de integración sugiere, es conveniente tratar de esquematizar algunos escenarios posibles, en este caso principalmente formulados desde el ángulo argentino.

El primer escenario, que podría denominarse "comercialista", asume que el proceso sigue sin modificaciones, en líneas generales, lo enunciado en los documentos oficiales en materia de liberalización comercial y que la coordinación de las políticas económicas se centra básicamente en el tipo de cambio.

El segundo escenario, que podría calificarse como "industrialista" supone que la liberalización comercial se encara como parte de un proyecto más global de reestructuración industrial, lo cual implica no sólo la formulación y puesta en práctica de políticas industriales y tecnológicas activas, sino también un esfuerzo deliberado de armonización de políticas económicas más allá del plano cambiario.

Tanto el primero como el segundo escenario suponen un cierto grado de control sobre las variables macroeconómicas y una firme voluntad política. Las diferencias fundamentales se centran en el papel que habrían de ejercer los respectivos gobiernos y el sector manufacturero en el proceso de reestructuración industrial que la dinámica del proceso de integración conlleva. En el escenario "comercialista" la función del gobierno es promover la liberalización comercial y, eventualmente, una política cambiaria que no la desvirtúe. A partir de ahí, la reestructuración pasa a ser orientada estrictamente por mecanismos de mercado. Lo más probable es una reconversión costosa en términos sociales y la profundización de un esquema de especialización relativa según ventajas comparativas estáticas.

En el escenario "industrialista", en cambio, la progresiva liberalización comercial aparece como un medio para orientar una reestructuración del aparato productivo y un avance en el proceso de industrialización hacia nuevas actividades con mayor valor agregado, de forma de aumentar su competitividad, impulsando economías de escala y especialización, para lo cual se requieren políticas industriales y tecnológicas activas y coordinadas entre los socios.

A esta altura de los acontecimientos y dada la orientación que prevalece en general en la política económica argentina, parecería que el segundo escenario tiene escasas posibilidades de concreción. Sin embargo, no pueden descartarse cambios en la orientación gubernamental a mediano

plazo ni tampoco una actitud más activa de algunos segmentos de la industria argentina bregando por un escenario "industrialista".

### **Las incertidumbres de la nueva etapa**

Las alternativas de evolución del programa en esta segunda etapa se definen, por lo tanto, en función de las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial, fundamentalmente. A su vez, cada escenario supone un grado de armonización de tales políticas entre los socios de distinto compromiso. Estas consideraciones llevan a preguntarse acerca del probable impacto de las políticas predominantes sobre las negociaciones en curso.

En primer lugar, el Tratado de Asunción se plantea como objetivo explícito el mercado común. Técnicamente implica no sólo aranceles cero y un arancel externo común para los productos sino también libre movimiento de capitales y de mano de obra y, eventualmente, una moneda común. Sin pretender una comparación estricta, vale recordar que la Comunidad Económica Europea ha planteado semejante objetivo recién en el proyecto 1992, es decir, 32 años después de su establecimiento institucional, y que tal alcance no está siquiera planteado en el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos.

Aún suponiendo que el objetivo de un mercado común se limite en esta primera fase a una zona de libre comercio con un grado razonable de coordinación y armonización de las políticas económicas, hay que tener en cuenta que el tamaño de los socios es bastante desigual y los intercambios comerciales son poco significativos.

El bajo peso del intercambio plantea problemas para la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los socios, en la medida que dichas políticas conciernen al conjunto de la economía y tienden a considerar preferentemente otros socios comerciales y el esquema de relaciones financieras externas. Sin embargo, la experiencia de la primera etapa del programa indica que un esfuerzo continuado de negociación tiende a dinamizar los flujos comerciales, induciendo la necesidad de una mayor coordinación política.

En segundo lugar, la puesta en marcha de un proceso de apertura comercial de naturaleza general en las economías asociadas, si bien con características diferentes en cada país, disminuye el atractivo que una zona de libre comercio puede representar para cada participante. Las ventajas que los exportadores argentinos podrían tener para acceder al protegido mercado brasileño, por ejemplo, son ciertamente

menores a partir del lanzamiento de una política comercial en 1990, profundizada en 1991, de drástica reducción de las tradicionales restricciones paraarancelarias y disminución del nivel arancelario promedio. El mismo razonamiento es válido para los fabricantes brasileños en relación al mercado argentino.

Con todo, las reformas arancelarias en curso en Argentina y Brasil plantean un nivel absoluto y de la dispersión arancelaria notablemente dispar, lo que introduce un nuevo tipo de asimetrías en la transición hasta la eliminación total de aranceles para el comercio bilateral.<sup>4</sup>

De mantenerse esta situación, y sin considerar el efecto de la política cambiaria, es evidente que una zona de libre comercio aparece en teoría como más beneficiosa para la Argentina que para el Brasil. No sólo podría acceder a un mercado cuatro veces mayor, sino que las preferencias arancelarias respecto a terceros países serían en promedio mayores para los productores argentinos. Obviamente, este argumento es válido en tanto no prospere el establecimiento de una Unión Aduanera, en la que el arancel externo se unifica.

En el proceso de transición, no obstante, si las preferencias arancelarias se negocian sin tener en cuenta el residual de protección para cada industria nacional, las ventajas eventuales de los productores argentinos respecto de terceros pueden quedar total o parcialmente compensadas por el mayor margen de protección del que gozaría la industria brasileña frente a las importaciones provenientes de Argentina.

En esta perspectiva, adquieren suma importancia para la definición del escenario más probable, tanto la forma en que se vayan siendo negociadas efectivamente las rebajas arancelarias y la eliminación de las barreras paraarancelarias, como el tratamiento que se le confiera en los acuerdos a los sectores sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta.

### 3.2. Los Acuerdos de Complementación Sectorial.

Los acuerdos de complementación sectorial, previstos en el Tratado de Asunción como uno de los instrumentos a emplear para facilitar la constitución del mercado común,

4. Actualmente existe una significativa divergencia entre los niveles arancelarios de Argentina y los que Brasil ha anunciado para 1994 (divergencia que es mucho mayor si se comparan los aranceles actuales de ambos países). Argentina tiene hoy un arancel nominal promedio de 11,77%, un arancel máximo de 22% (con excepción de algunos productos) y un arancel modal de 5%. Los mismos valores (a alcanzarse en 1994) para Brasil son de 14,2%, 40% y 20%.

cobraron, durante el año en curso, repentina trascendencia e interés.

Inicialmente, los equipos oficiales responsables de las negociaciones correspondientes a la política industrial y tecnológica (Subgrupo Técnico 07), promovieron el interés del sector privado por hacer efectivo este instrumento, con el propósito de encauzar los conflictos, demandas y recelos de distinto tenor, que el proceso de integración provocaba en los empresarios de los sectores "sensibles" en cada uno de los países socios.

Precisamente, las asociaciones y cámaras empresariales pertenecientes a esos sectores eran quienes más contacto habían tenido con las negociaciones vinculadas al proceso de integración, ya que, en mayor o menor medida, estuvieron vinculadas a la conformación de las listas de excepciones al cronograma de desgravación, en las que quedaron reflejadas las producciones de cada país más vulnerables ante las importaciones.

Ese vínculo sentó las bases para un primer trabajo conjunto entre los sectores público y privado, principalmente en Argentina y Brasil, que derivó, no sin cierta sorpresa para los negociadores oficiales, en una activa participación y compromiso empresarial que se plasmó en encuentros sectoriales entre representantes de firmas de los cuatro países (con presencia más raleada de uruguayos y paraguayos), a fin de elaborar propuestas conjuntas al Grupo Mercado Común.

En particular, cabe destacar la reunión celebrada en Puerto Iguazú, entre el 26 y el 30 de agosto de 1991, en que los sectores privados de los cuatro países integrantes del MERCOSUR se reunieron, bajo convocatoria oficial, para intercambiar propuestas e iniciativas tendientes a la formulación de Acuerdos de Complementación Sectorial (ACS) para los siguientes sectores industriales:

- Siderurgia
- Aluminio
- Textil
- Cuero y calzado
- Agroindustria
- Química y petroquímica
- Farmoquímica
- Automotriz
- Electrónica
- Papel y Celulosa

A partir de este hecho pudo apreciarse un cambio de actitud de los empresarios privados en general y

particularmente en lo que se refiere a las grandes empresas, con respecto al evidenciado hasta poco tiempo atrás. En efecto, la mayor parte se mostró decidida a adoptar un papel activo, al menos en lo que se refiere a los ACS, y convertirse en los gestores de los mismos.

Resultó muy sugerente, por cierto, el gran número de inquietudes empresarias planteadas con respecto a las dilaciones en la armonización de políticas comerciales y macroeconómicas. También fueron objeto de atención preferente los problemas para la armonización de normas y controles y los aspectos relativos a transporte, principalmente marítimo.

La mayor parte de los obstáculos o dificultades señalados por el sector privado, corresponden a asimetrías o políticas desiguales cuya superación implica la toma de decisiones de política económica o respecto de los marcos regulatorios, que trascienden los niveles de responsabilidad de los negociadores oficiales y reclaman la intervención de autoridades económicas del más alto nivel.

Esta situación parece plantear una disyuntiva:

a) una participación más activa, en las cuestiones vinculadas al MERCOSUR, por parte de los funcionarios económicos de más alto rango, incluso con presencia física en las reuniones del GMC o de los subgrupos técnicos, dirigida a lograr avances efectivos en la coordinación de políticas;

b) una creciente autonomía en el funcionamiento de las comisiones sectoriales privadas, tendiente a lograr acuerdos que les permitan reducir las tensiones propias del período de transición; en otras palabras, no esperar que se avance en la eliminación de asimetrías o la conciliación de políticas para la celebración de ACS, sino convertir a estos en un paraguas protector para el período de transición.

En no pocos casos, aparentemente, la opción b) es la que está siendo adoptada por los empresarios, sin perjuicio de que continúen efectuando sus reclamos en relación con los trabajos de coordinación de políticas por parte del sector público de los cuatro países. La tendencia implícita en esta alternativa es que los ACS adopten un perfil netamente defensivo y se avance hacia una creciente cartelización de los mercados, de difícil reversión posterior.

De hecho, durante las reuniones empresarias relativas a los ACS, las inquietudes y propuestas referidas a la defensa del mercado ampliado de la penetración de mercaderías de extrazona, prevalecieron por sobre las dirigidas a procurar ganancias conjuntas de competitividad que permitan acceder a nuevos mercados internacionales.

## 4. EVOLUCION MACROECONOMICA Y REFORMAS COMERCIALES EN ARGENTINA Y BRASIL

### 4.1. Argentina

#### **Evolución macroeconómica**

Durante la década de 1980 la economía argentina registró un comportamiento netamente regresivo. El PBI global cayó un 13,3%, por lo que se produjo una notoria reducción de dicho indicador en términos per cápita (24,3%). En América Latina solo Guyana y Nicaragua sufrieron un retroceso tan severo.

Asimismo, las altas tasas de inflación fueron moneda corriente durante el mencionado período, se deterioraron las tasas de inversión y ahorro, cayó bruscamente el nivel de salarios y hubo un marcado aumento de las tasas de desempleo y subempleo. Este panorama se complementó con la constante salida de recursos en virtud del pago de los servicios de la deuda externa. Con la excepción del año 1986, el resto de la década mostró niveles de actividad en retracción o con leves aumentos que no alcanzaban a compensar los años de crecimiento negativo. La industria fue particularmente afectada por esta evolución y algunos autores califican a este período (incluyendo también la etapa 1976-80) como de "desindustrialización" de la economía doméstica.

Más recientemente, el trienio 1987-1989 estuvo marcado por una fuerte caída en el producto bruto interno y altísimos niveles de inflación. 1987 fue el último año en el que se registró un aumento (leve) en el producto doméstico. En lo que hace al producto industrial, se produjeron consecutivas caídas durante todos los años del mencionado trienio.

En materia de inflación, a partir de 1988 se entró en un progresivo descontrol que llevó en aquel año a un registro cercano al 400%; los sucesivos planes de ajuste ensayados no dieron resultado y en 1989 se atravesó un pico hiperinflacionario, alcanzándose la exorbitante cifra de 4923% de aumento del índice de precios al consumidor. Mientras tanto, se registraron continuas reducciones en los niveles de salario real y aumentos en la tasa de desocupación y subocupación. El sector público fue fuertemente deficitario y la demanda de dinero se redujo bruscamente al compás de la elevación de la inflación.

A fines de 1989 el nuevo gobierno puso en marcha un plan destinado a reducir la liquidez y disminuir drásticamente el nivel de déficit cuasifiscal del gobierno central. Al mismo tiempo, se instauró un régimen de flotación

libre del tipo de cambio. Estas medidas, sin embargo, dieron lugar a un nuevo episodio hiperinflacionario, que fue controlado por las autoridades con medidas de carácter monetario y fiscal.

De hecho, durante todo el año 1990 la política económica estuvo signada por una encrucijada derivada de la coexistencia de un débil superávit fiscal operativo y un excedente comercial de gran magnitud (más de 8000 millones de dólares). Esto llevó al Banco Central a operar bajo el dilema de intervenir mediante compras de divisas financiadas con emisión monetaria para sostener la paridad cambiaria (con costos inflacionarios) o no intervenir, dejando que se deteriorara el tipo de cambio y afectando a los sectores exportadores.

Adicionalmente a la adopción de las comentadas políticas de corto plazo, se procedió a acelerar el proceso de reformas estructurales, especialmente en las áreas de reforma administrativa del Estado, apertura de la economía, reforma tributaria y privatizaciones; en este último rubro se puso en práctica un amplio mecanismo de capitalización de deuda externa. Por otra parte, se flexibilizó el régimen que regula el ingreso de las inversiones extranjeras directas.

Durante 1990, a consecuencia de la severa política de contención de la inflación, se registraron caídas tanto en el nivel de producto bruto global como en el sector industrial; en tanto, recién en la última parte del año pasado los índices de inflación disminuyeron a niveles de un dígito mensual. A principios de 1991 se desató una "corrida" que comenzó a presionar rápidamente sobre el nivel del tipo de cambio libre, forzando la renuncia del gabinete económico. El nuevo equipo se encontró con una situación de potencial vuelta a la hiperinflación debido al alto grado de dolarización de los precios domésticos, situación que amenazaba con trasladar a los índices de inflación todo el aumento del tipo de cambio.

En base a este diagnóstico, se adoptó un plan antiinflacionario con base en la fijación del tipo de cambio por parte del gobierno y su respaldo garantizado por las reservas en poder del Banco Central (la llamada "convertibilidad") acompañada un renovado apretón fiscal. Este plan contuvo el incipiente desborde inflacionario y permitió una leve recuperación de la actividad económica.

El programa de convertibilidad ha logrado hasta ahora que la inflación doméstica se situara en niveles muy bajos (2-3% mensual), pero se ha generado el peligro de un nuevo retraso en la paridad cambiaria que ya parece haber comenzado a afectar a las exportaciones, lo cual, sumado a los efectos de la apertura comercial, hace que se estime que el superávit comercial se verá reducido a la mitad del valor que alcanzó

el año pasado. Por otra parte, el gobierno intenta acelerar la implementación de las reformas estructurales pendientes, especialmente en lo que hace a flexibilización laboral y las privatizaciones que restan realizarse.

### **La reforma comercial**

La reforma arancelaria iniciada en Argentina a fines de 1988 inaugura una fase de apertura comercial que se acelera notablemente en 1990 y 1991. Esta política contrasta con la situación predominante desde fines de 1982 en la que el régimen comercial combinaba niveles de protección nominal y efectiva relativamente altas con un sistema de licencias de importación de amplia cobertura. Con anterioridad a la "crisis de la deuda", entre 1977 y 1982, el gobierno militar había también experimentado una política de libre importación y bajos aranceles en el sector de bienes finales, la que, acompañada por un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado, tuvo efectos de desestructuración industrial, tales como retroceso en la frontera de sustitución, desaparición de plantas y regresividad tecnológica.

A partir de 1983 la política de importaciones fue administrada en función de dos objetivos: el mutuo incremento de los ingresos externos y de los ingresos fiscales. Esto implicó la aplicación de un sistema de listas de importaciones prohibidas y de autorización previa que llegaron a cubrir a más del 50% del nomenclador arancelario y de la producción industrial. Los niveles nominales de arancel fueron igualmente retarifados aunque en niveles menores a los existentes con anterioridad a la apertura de 1977. Desde mediados de 1985, además, se les aplicó una sobretasa fiscal que llegó a ser del 15%.

Sin embargo, a partir de fines de 1986, en el marco de negociaciones con los organismos financieros internacionales, se flexibilizan y se reduce progresivamente el alcance de tales restricciones. En efecto, se inicia un proceso de progresivo desmantelamiento de las restricciones cuantitativas, que fue seguido hacia fines de 1988 por una reforma importante en los niveles y la estructura arancelaria, la que había permanecido sin cambios significativos desde fines de 1985.

La apertura comercial se profundizó aún más a partir del cambio de gobierno a mediados de 1989, y en particular con las modificaciones al régimen de comercio establecidas entre octubre y diciembre de ese año, así como con la suspensión, por razones de emergencia económica, de los regímenes promocionales sectoriales y regionales. En primer lugar, hubo una fuerte reducción del número de posiciones

sometidas a consulta previa, régimen que fue totalmente eliminado en enero de 1991.

Los regímenes especiales del complejo automotor que establecían requisitos mínimos de integración nacional fueron derogados, con la excepción del vigente para vehículos terminados. Este fue reformado a fines de 1990, estableciéndose un cupo de importación de automotores de hasta 5% (8.000) de la producción nacional y reduciéndose los requisitos de integración nacional del 70 al 40% en promedio. Tal cupo, posteriormente incrementado a 20.000, queda bajo la administración de las plantas automotrices instaladas. Tanto los automóviles como los electrodomésticos son gravados con un arancel de 35% (las únicas excepciones al máximo general de 22%). De este gravamen quedarán exentos los importados desde Brasil en virtud del convenio existente que prevé un ingreso adicional a la cuota citada de 25.000 vehículos al año.

Paralelamente a estos cambios en el ámbito de las paraarancelarias, se modificaron fuertemente los niveles y la estructura de los aranceles nominales. Entre octubre de 1989 y abril de 1991, los aranceles máximos y mínimos fueron modificados once veces. Respecto de la situación de partida, el sentido de los cambios fue el de reducir los promedios, los escalones arancelarios y la dispersión en el nomenclador, proceso que efectivamente se produjo. Las sucesivas variaciones, sin embargo, hicieron oscilar permanentemente esas medidas.

El promedio nominal, por ejemplo, pasó de 26% en octubre de 1989 a 21% en diciembre y a algo más de 15% en marzo de 1990, para subir nuevamente a 18% hacia fin de ese año. La reforma anunciada en abril de 1991, lo situó en 9,6%. Una de estas modificaciones (enero 1991) estableció un régimen de arancel único de 22%. La actual, en cambio, reestableció aranceles diferenciados, en cuatro niveles: 0, 5, 13 y 22%. Junto con el régimen de consulta previa fueron también eliminados derechos adicionales transitorios que tendían a preservar la producción nacional de situaciones de competencia estacional o por liquidación de excedentes internacionales.

El *racconto* de los cambios recientes en la política comercial argentina da una idea de su (des)articulación con alguna regla de política industrial. Es evidente que en sólo dos o tres años, en el marco de una recesión aguda y de fuerte restricción financiera, la economía argentina, y en particular su sector industrial, se ha vuelto mucho menos protegida, con un promedio arancelario de alrededor de 10% y escasa influencia de restricciones cuantitativas a la importación. Este proceso, caracterizado por su drasticidad y ausencia de una secuencia gradual significativa, ha implicado también fuertes fluctuaciones en los niveles y reglas de

protección de los diversos sectores. Cada una de estas características introduce problemas a la hora de coordinar políticas entre los socios regionales.

**CUADRO 1**  
**ESTRUCTURA Y NIVELES ARANCELARIOS EN ARGENTINA**  
Evolución en el período 1989-1991

	Sit. inic.	Oct 89	Dic 89	Abr 89	Ago 90	Abr 91
<b>Arancel</b>						
Promedio(%)	28.86	26.46	20.72	16.15	17.93	9.54
Dispersión(%)	13.90	12.86	10.62	8.37	5.21	9.42
Variabilidad(%)	57.27	57.66	61.00	57.42	30.71	98.73
<b>Arancel más Frecuente (%) (modo)</b>	40	37	30	24	24	0
<b>Arancel Máximo</b>	40	40	30	24	24	22
<b>Arancel Mínimo</b>	0	0	0	0	5	0
<b>Cant. de Posiciones</b>						
c/Arancel Máx	2335	11	2311	3110	3114	3634
c/Arancel Mín	849	777	783	783	799	5189
<b>Con Der. Espec.</b>	119	129	327	325	326	0
<b>Consulta previa</b>	1056	122	118	27	27	0

**FUENTE:** Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) Indicadores de Coyuntura, varios números, Buenos Aires.

Esta secuencia de liberalización de importaciones en los últimos tres años ha sido acompañada por una política cambiaria sumamente errática que ha tendido a generar fluctuaciones importantes en el nivel efectivo de protección de los distintos sectores. Si bien desde mediados de 1989 la política cambiaria se ha basado en un régimen de mercado libre, tanto para las transacciones como para la

determinación del nivel de la tasa de cambio, la paridad ha tenido márgenes de fluctuación elevados (+/-40%) en períodos de muy corto plazo. Los picos de máxima están asociados a dos coyunturas de hiperinflación (julio de 1989 y marzo de 1990) mientras que en el período mayo 90/enero 91 la restricción de liquidez impuesta por la política monetaria determinó un retraso apreciable en la cotización de la divisa. En el marco del ajuste estabilizador, la política económica aplicada fue ineficaz para incrementar en forma ordenada y paulatina el tipo de cambio real, que era un objetivo explícito del gobierno. De ahí que la reforma arancelaria tuvo lugar en las condiciones menos propicias.

Como ya se comentó más arriba, a partir de abril del corriente año se desarrolla un nuevo programa de estabilización basado en una pauta de libre conversión de la moneda local en dólares. En la práctica, el sistema funciona con un tipo de cambio fijo e inamovible, con un nivel en el que teóricamente toda la base monetaria doméstica puede ser comprada por la autoridad monetaria con las reservas existentes. A efectos de no violar esta regla de cambio, establecida por ley, sólo el aumento de las reservas permite expandir la emisión de moneda local en términos equivalentes.

Con un tipo de cambio nominalmente inamovible, las posibilidades de aumentar la paridad real en el corto plazo se reducen a una hipótesis de deflación de precios internos. En el mediano y largo plazo, la mejora eventual podría provenir de incrementos de la productividad de los distintos sectores. Este sistema, además de vincular íntimamente la política monetaria a la situación de balanza de pagos (dolarización de facto), tiende a eliminar los factores de indexación de precios internos. Si éstos permanecen o si otros componentes estructurales e institucionales de la inflación no son removidos, la presión para una sobrevaluación creciente de la moneda local es evidente. Esto es lo que parecería estar ocurriendo actualmente con el agravante que el tipo de cambio real de partida del plan ya evidenciaba cierto retraso.<sup>5</sup>

#### 4.2. Brasil

##### **Evolución macroeconómica**

Los años 80 pueden ser considerados, para Brasil, como una década perdida en términos de crecimiento económico y en particular de crecimiento industrial: en el período 1981-88, el PIB aumentó a una tasa media anual de 2,1% y el

5. Recientemente, el Gobierno adoptó un paquete de medidas tendientes a reducir los costos fiscales y administrativos del sector exportador, calculando sus efectos en un porcentaje equivalente a una devaluación de entre 3 y 8%, como forma de respuesta a esa presión.

producto industrial lo hizo a un ritmo anual de apenas 1,4%. Entre los principales factores responsables por este desempeño se encuentran: a) Las sucesivas crisis de estabilización económica, en gran parte producidas por shocks externos, b) La insuficiencia de los mecanismos de financiación del desarrollo, provocadas por las dificultades financieras del gobierno y la interrupción de los flujos voluntarios de capital desde el exterior, c) El agotamiento del modelo de industrialización puesto en marcha desde la posguerra.

Si bien entre 1984-86 se retoma el ritmo de crecimiento rápido (7% anual), éste viene acompañado por fuertes presiones inflacionarias y no es correspondido con una elevación del disminuido coeficiente de inversión bruta doméstica (23,6% de promedio entre 1975-79 frente a un 18,1% en 1986). En esta etapa, el crecimiento conjunto de la demanda interna y las exportaciones pone de manifiesto las restricciones de la estructura industrial brasileña para elevar la oferta de bienes a niveles en que la demanda pudiera ser satisfecha sin generar grandes desequilibrios. Se evidenciaron estrangulamientos en varias áreas productivas claves y quedó en claro que el ciclo de crecimiento '84-86 se había venido asentando fundamentalmente en una elevación de la utilización de la capacidad instalada.

El trienio 1987-89 mostró una clara desaceleración en el ritmo de crecimiento económico; si bien en dos de los tres años (1987 y 1989) se registraron tasas de crecimiento positivas, los niveles fueron marcadamente inferiores a los del período 1984-86. En el sector industrial, la desaceleración fue especialmente acentuada, siendo el agro el principal apoyo del aumento del producto registrado en los últimos años.

En la última fase del gobierno Sarney se implementó una política de inercia activa cuyos términos de referencia se limitaban a administrar la continua aceleración de la inflación sin que se observaran grandes saltos en las tasas de inflación mensual. Así, la inflación registró un 26% al final del congelamiento determinado por el Plan Verano en abril de 1989 y desde entonces se aceleró hasta llegar a 81% en marzo de 1990.

En 1990 asume el nuevo gobierno que implementa un cambio de dirección bastante fuerte en la marcha de la política económica. El llamado Plan Collor se compuso de varios elementos:

- Un congelamiento de los precios sobrepuesto a un esquema de preestablecimiento de precios y salarios que sería activado después de 40 días de vigencia del congelamiento.

- Un choque fiscal determinado por aumento de impuestos, ahorro generado a través de la llamada reforma administrativa, cambios en el perfil de la deuda pública mobiliaria y por el programa de privatización.

- Un severo control de liquidez sin precedentes, creado por la "indisponibilidad" de activos financieros en manos del sector privado que previó la reforma monetaria.

Las estimaciones disponibles para 1990 indican una fuerte caída tanto en el producto bruto global (en torno al 4%) como en el industrial (10%).

Las causas de esta recesión residen en las medidas adoptadas por el nuevo gobierno, cuyo objetivo fue reducir los altísimos niveles de inflación (en marzo de este año se había llegado a la hiperinflación con un 84% de aumento en el IPC). El pilar central del plan fue la reforma monetaria, en virtud de la cual se dispuso que quedaran retenidos por 18 meses en el Banco Central los depósitos bancarios de todo tipo y los títulos de la deuda pública del Gobierno Federal denominados en la moneda anterior.

Paralelamente se implementó un régimen de flotación del tipo de cambio, eliminándose la obligación del Banco Central de establecer una determinada tasa cambiaria, lo que en el marco de iliquidez ya mencionado resultó en un descenso del tipo de cambio real, que deterioró el superávit comercial. Las exportaciones registraron un retroceso de más del 11% durante 1990. A su vez, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo, trigo y otros alimentos dieron como resultado los menores saldos comerciales registrados desde 1987.

Paralelamente a las políticas de corto plazo, la apertura y desregulación de la economía, la privatización de empresas públicas y la reforma administrativa del Estado son los pilares de la nueva estrategia gubernamental, que acompaña al tradicional (y reforzado) apretón fiscal y monetario, para redondear el drástico giro que se ha producido con respecto a la tradicional política brasileña de las últimas décadas.

En 1991, ante el repunte de la inflación, se resolvió en febrero retornar al sistema de congelamiento de precios. Esta medida, logró una reducción insuficiente en los índices de aumento de precios, que se situaron entre el 5 y 8% en los primeros meses del año. El fracaso del congelamiento y las dificultades para negociar la deuda externa, llevaron al cambio de gabinete económico y de política de corto plazo.

La liberación de precios consiguiente tampoco fué eficaz para frenar la tendencia inflacionaria. De hecho, en la actual coyuntura se han combinado la amenaza de

hiperinflación, con niveles recesivos que no se presentaban desde la crisis de la deuda en 1982.

### **La reforma comercial**

Durante los años 1980 la política brasileña de importaciones tuvo como objetivo principal enfrentar la restricción de balanza de pagos inducida por los servicios financieros. Se priorizó, por lo tanto, sólo la importación de productos considerados esenciales o no sustitutivos de la producción nacional. El régimen combinó aranceles altos y restricciones cuantitativas muy extendidas.

Este conjunto de regulaciones restrictivas del ingreso de importaciones convivía con un número importante de regímenes especiales de excepción, lo que daba lugar, en la práctica, a un sistema sumamente rígido y centralizado de administración de importaciones. Hacia 1988 se estimaba que los productos manufacturados ingresados con franquicia arancelaria a través de los 42 regímenes especiales existentes alcanzaban al 67% del total de importaciones realizadas ese año.

A partir de ese momento, se inició un proceso de racionalización de la estructura tarifaria, tendiente fundamentalmente a eliminar la redundancia existente en los niveles establecidos y a reducir la importancia de los regímenes excepcionales. Hacia mediados de 1989 el arancel máximo se había reducido al 85% y el promedio a 38%. Las modificaciones a las normas de excepción, entretanto, implicaron que en 1989 las importaciones ingresadas sin devengar arancel alcanzaron al 50% de las totales.

Es a partir de mediados de 1990, en el marco de un conjunto de reformas estructurales anunciadas por el gobierno de Collor de Melo (iniciado en marzo de 1990), que el régimen comercial se modifica de modo sustancial. Esta nueva política comercial, que tiende a reducir los niveles arancelarios y a eliminar las restricciones cuantitativas, se combina con otros cambios en las áreas de política industrial y tecnológica igualmente significativos.

Los objetivos declarados de este nuevo marco de políticas son la modernización del aparato productivo en condiciones de mayor competencia en el mercado interno y la generación de nuevas capacidades competitivas en el mercado internacional. A este efecto, se han desarrollado un conjunto de programas de liberalización de los mercados, desregulación de las actividades productivas, privatización de servicios y empresas e incentivación del cambio tecnológico. Los instrumentos principales son la política comercial de liberalización de importaciones, la flexibilización del

ingreso y actuación del capital externo, el Programa de Competitividad Industrial (PCI) y el Programa Brasileño de Desarrollo de la Calidad y la Productividad. A diferencia del caso argentino, entonces, la reforma comercial aparece contornada por políticas relativamente activas de inducción y sostenimiento del proceso de reconversión productiva.

En lo que hace estrictamente a la reforma en el régimen de comercio, se ha desarrollado en dos etapas. En la primera (2º semestre de 1990) se avanzó en la eliminación de restricciones cuantitativas y en la reducción de tasas arancelarias consideradas redundantes. En la segunda (a partir del 1/1/91) se estableció una nueva estructura tarifaria y un cronograma pautado de reducción de los niveles y los tramos arancelarios en cuatro años.

Paralelamente a la entrada en vigencia de estas disposiciones, se inició el estudio de una reforma integral de la estructura arancelaria, con el objetivo de establecer un nuevo tabulador a partir de principios de 1991. Si bien se tendía establecer desde el inicio un arancel máximo menor al vigente hasta ese momento (105%), el rasgo principal de la reforma fue el establecimiento de una pauta secuencial anunciada de reducción de las tasas con un cronograma explícito de variaciones anuales hasta 1994. La reducción de tramos arancelarios y de la dispersión en las tarifas nominales y la tendencia hacia una protección efectiva uniforme a lo largo del nomenclador fueron criterios adicionales de diseño.

Los rasgos principales de este régimen actualmente en vigencia son los siguientes:

- reducción gradual de la tarifa promedio de 35% (1990) a 20% en 1994
- reducción gradual del máximo arancelario de 85% (1991) a 40% en 1994
- establecimiento progresivo de una tarifa modal de 20%
- reducción progresiva del escalonamiento arancelario de 8 niveles en 1991 a 4 en 1994
- los productos sin producción nacional tendrán tarifa 0 en 1994
- los productos cuyos insumos principales queden libres de arancel tendrán tarifa 10 ó 15% en 1994
- a partir de 1994 el escalón de 40% queda reservado sólo a algunos productos expresamente contemplados en la política industrial (automotores, química fina e informática)
- se contempla la posibilidad de que, a partir de 1994, algunos productos nuevos de sectores emergentes y de alta tecnología puedan tener temporariamente aranceles superiores a 40%.
- eliminación gradual del escalamiento tarifario (mayor protección a mayores niveles de elaboración) de modo de tender hacia una protección efectiva uniforme para los

sectores exportables y los sustitutivos de importaciones de 20%.

**CUADRO 2**  
**BRASIL - PROMEDIOS ARANCELARIOS NOMINALES**  
**Evolución en el período 1987/94**  
**(en %)**

	tasa promedio	tasa modal
1987	51	30
1988	41	40
1989	44	40
1990	32	40
1991	25	20
1992	21	20
1993	17	20
1994	14	20

**FUENTE:** Boletim de conjuntura, IEI-UFRJ, abril 1991.

Durante buena parte de los años 80 en Brasil se adoptó una política cambiaria activa que facilitó el desempeño exportador de la economía. A diferencia de Argentina, el grado de "dolarización" de los activos financieros y de la indexación de los precios internos tendió a ser bastante reducido, por lo que no era estimulada la eventual utilización del tipo de cambio como variable de anclaje de los precios internos. Sin embargo, la recurrencia de situaciones críticas de balanza de pagos y fiscales tornó finalmente menos autónoma la política cambiaria. Desde principios de 1990 se ha ido liberalizando progresivamente el mercado de divisas, el que funciona en la actualidad en condiciones de "fluctuación sucia" con una fuerte intervención de las autoridades bancarias oficiales.

En lo que hace al nivel del tipo de cambio predominaron dos rasgos en este último período de liberalización comercial tendencial. El primero ha sido una alta fluctuación de corto plazo; el otro, la recurrencia (a diferencia del pasado) de períodos de retraso en la cotización de la divisa. Ambos rasgos han impactado negativamente sobre la performance comercial externa. Por otra parte, así como en Argentina, esta situación perjudica la gestión de la reforma comercial.

## 5. REQUISITOS Y POSIBILIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS

### 5.1. Liberalización de comercio en lugar de coordinación

El actual escenario de la integración en MERCOSUR está cruzado por tres problemáticas que se desarrollan paralelamente:

-los cambios en las políticas comerciales y cambiarias a nivel nacional que tienden hacia una estructura de protección de bajo nivel y fundamentalmente basada en aranceles,

-la generalización y aceleración del programa de liberalización de comercio,

-el compromiso, especialmente por parte de Argentina, de acordar la reducción de aranceles para otros países de la región, con el propósito de conformar áreas de libre comercio a corto plazo.

La interacción entre estos tres campos define dos problemas de convergencia. Uno, entre la apertura unilateral y los compromisos de liberalización subregional. Otro, entre los diversos compromisos regionales en los que participa cada país.

Hasta aquí los altos niveles de protección frente a terceros otorgaron la posibilidad de márgenes de preferencia significativos para los socios regionales. Cuanto más alto sea el margen de preferencia menor es la importancia de su certidumbre en el tiempo. Esta situación "disimulaba" -por lo menos en cuanto a los niveles y la estructura de los aranceles- los problemas de convergencia entre los regímenes nacionales de comercio y los compromisos de integración regionales. Los márgenes podían ser inciertos y fluctuantes pero, en tanto permanecieran altos, cumplían con su cometido de tratamiento preferencial.

Las políticas de apertura comercial actualmente predominantes cambiaron radicalmente este panorama. En primer lugar, porque achicaron el margen de preferencia; el que, por lo tanto, pierde fuerza como "señal de mercado". Además sigue siendo incierto: la secuencia de desgravación arancelaria difiere entre los socios, por lo que varían las condiciones de competencia para un mismo producto o sector.

Por otra parte, tampoco está definida la estrategia de crecimiento. Cuestiones tales como el perfil de especialización, la concepción estática o dinámica de las ventajas comparativas, los modos de producción y difusión de

las capacidades competitivas, la articulación entre el desarrollo del mercado interno y de las exportaciones, los modos de inducir la introducción de progreso técnico y la dinámica de la distribución del ingreso están todavía en discusión. Tampoco hay consenso sobre si el proceso de integración puede y debe jugar un papel activo y de viabilización de tales opciones y, por lo tanto, forma parte del instrumental de las políticas de reconversión.

En este escenario la coordinación de políticas económicas, a pesar de las apariencias, sigue estando ausente. Su rol -o, más apropiadamente, una ficción del mismo- pasa a ser desempeñado por la abrupta liberación de comercio intraregional, instrumento que asume un carácter "disciplinador" de la participación de cada uno de los países en el acuerdos. A efectos de constituir un mercado ampliado la liberalización de comercio es esencial pero de ningún modo suficiente. Se requiere, además, márgenes de preferencia frente a terceros selectivos, ciertos y previsibles - instalados a través de aranceles diferenciales o de instrumentos paraarancelarios explícitos o de una combinación de ambos-, regulaciones comunes que orienten y promuevan la especialización y reconversión productiva deseadas y una gestión macroeconómica que tienda a estabilizar las condiciones de competencia.

Hay un conjunto de condiciones estructurales que afectan en la actual situación las posibilidades de coordinación de políticas dentro de MERCOSUR, entre ellas, la *relativamente escasa interrelación productiva* y la persistencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos que se traducen en presiones inflacionarias y recesivas. A esto se suma la existencia de estructuras de producción muchas veces competitivas y no complementarias y también ofertas productivas y políticas de promoción que compiten entre sí en terceros mercados. En este marco, la coordinación de políticas se hace particularmente difícil, ya sea porque enfrenta situaciones de imprevisibilidad y alta incertidumbre en la evolución de las variables en el corto plazo o porque implica, en lo que respecta a decisiones sobre la capacidad productiva instalada, grados importantes de cesión de soberanía.

Debe insistirse en que el margen de maniobra para un proceso de armonización de políticas depende estrechamente de la superación de los desequilibrios macroeconómicos actuales, especialmente del levantamiento de la restricción financiera externa y de la restitución de la soberanía fiscal, a efectos de recuperar grados importantes de control sobre la política cambiaria y de fijación de las tasas de interés. Sin embargo, aún cuando el panorama macroeconómico tendiera a definirse en esa dirección, queda por discutir la funcionalidad del proceso de integración para las estrategias de desarrollo en marcha.

## 5.2. Efectos de competencia y efectos de complementación.

Se ha argumentado ya que las posibilidades de coordinar políticas entre los socios de un esquema de integración se amplían en la medida que las respectivas estrategias nacionales de inserción internacional y de desarrollo interno tiendan a ser convergentes. En este marco, pueden desplegarse condiciones para armonizar políticas globales, remover obstáculos al comercio y establecer preferencias arancelarias ciertas. En la medida en que la liberalización de comercio puede crear demanda pero no necesariamente oferta, es necesario armonizar políticas sectoriales e identificar y promover proyectos productivos viables. Asimismo, podrán coordinarse formas y mecanismos de acceso a mercados extraregionales.

Los países del MERCOSUR enfrentan actualmente dos tareas apremiantes: recuperar un crecimiento sostenido y redistribuir ingresos más equitativamente. Las políticas de ajuste han acentuado un perfil de especialización basado en ventajas estáticas, naturales o de costo salarial, que no ha generado efectos dinámicos y ha profundizado la concentración de ingresos. De aquí surge la necesidad de una respuesta productiva que intente salir al cruce de ambos problemas simultáneamente. Implica la prosecución de ganancias de competitividad genuina que permitan incrementar la productividad del conjunto de la economía y, al mismo tiempo, el ingreso real de la población.

Esta propuesta conlleva modificaciones en la política industrial y comercial predominante. Debería producirse un primer paso hacia la armonización de políticas, tal que el mercado ampliado permitiera aprovechar las economías de escala y el dinamismo de la especialización y el intercambio intrasectorial, pero fundamentalmente en un contexto de estimulación del desarrollo tecnológico y de intensificación de la competencia. Así, la integración regional podría brindar un espacio de vinculación selectiva con el mercado internacional, favoreciendo a la vez el alcance de niveles de competitividad genuina y el desarrollo del mercado interno. Por otra parte, la posibilidad de desarrollar esfuerzos conjuntos en materia tecnológica en el contexto de la integración económica haría menos onerosa y más factible la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica, contribuyendo a la generación de ventajas competitivas dinámicas.

En otros términos, de una mayor apertura y exposición a la economía internacional pueden derivarse dos tipos de efectos: los asociados generalmente a una mayor competencia (mejoras en la calidad, precios y variedad de los bienes) y los que se generan dinámicamente de las posibilidades de

complementación (aprovechamiento de economías de escala y especialización, mejoras en la asignación de recursos y desarrollo de especialización intraindustrial).

Aparece aquí con mayor claridad una forma de articulación posible entre las tareas de la integración subregional y las de la apertura en relación a terceros países. Podría plantearse que los efectos de competencia están asociados a la definición de la política comercial hacia los países de extrazona y los efectos de complementación a la efectiva definición de un mercado ampliado. La apertura propone un margen de competencia cuyo espacio debe ser aprovechado por la integración regional.

Para que esta modalidad de articulación y convergencia entre ambos procesos pueda desarrollarse se requiere:

-definir un margen de preferencia cierto y efectivo. Su nivel será definido dinámicamente, si bien a partir de las actuales condiciones será siempre relativamente bajo.

-evitar fluctuaciones bruscas y periódicas en las paridades relativas. Depende en primera instancia de la resolución de los desequilibrios macroeconómicos básicos.

-armonizar políticas de desarrollo industrial y tecnológico e inducir programas de inversión comunes dentro de cada uno de los esquemas.

### **5.3. Coordinación en lugar de simple liberalización**

En una estrategia como la sugerida la coordinación de la política comercial contempla dos aspectos principales. El primero es la definición del nivel y dinámica del margen de preferencia. El segundo es la armonización de un conjunto de normas y procedimientos que regulan las condiciones de ingreso de los bienes a los respectivos mercados nacionales. En la práctica, el avance sobre este segundo aspecto refuerza las condiciones de certidumbre de las preferencias regionales.

En efecto, la liberalización comercial entre los socios suponen también como objetivo la eliminación de regulaciones administrativas y cualquier otro tipo de barreras no arancelarias que puedan afectar los intercambios intrazona. Las de uso más general están referidas a normas técnicas y sanitarias y a las compras públicas. En el primer caso, la experiencia de la CEE sugiere fuertes dificultades para armonizar "hacia atrás" las normas de calidad y de especificación técnica. Una solución posible consiste en estandarizar los atributos para los productos "nuevos" y

extender el principio de "reconocimiento mutuo" de los diversos estándares nacionales para los bienes en circulación. En este marco de progresiva liberalización comercial y de establecimiento de preferencias válidas para productos de los países socios, es igualmente importante la armonización y la verificación del cumplimiento de las normas de origen, de modo de dificultar triangulaciones no deseadas.

Estas últimas observaciones tienen el propósito de remarcar que en tanto la tarifa explícita -coordinadamente con la política cambiaria- constituya el corazón de la estructura de protección, esa tarifa debe ser convenientemente "defendida". Una apertura administrativa de la economía, que no considere los riesgos de extendidas prácticas de competencia desleal en el comercio internacional, puede tener impactos sumamente desfavorables desde el punto de vista económico y social. A nivel de MERCOSUR, en la medida que las reformas propuestas reducen el margen de preferencia efectivo, la defensa de las tarifas, y de las preferencias, es esencial. Esto implica para los países miembros la necesidad de implementar y coordinar adecuadas disposiciones antidumping y armonizar sus políticas de subsidios promocionales.

Por su parte, la definición del margen de preferencia depende de cuatro parámetros: la secuencia de desgravación arancelaria intrazona (programa de liberalización comercial), la secuencia de desgravación arancelaria de cada uno de los socios frente a terceros (apertura comercial), la secuencia de establecimiento del arancel externo común (AEC) y la eventual aplicación de barreras no tarifarias (BNT) para productos de extrazona. Cada uno de estos parámetros constituye un espacio posible de coordinación de políticas e instrumentos.

La eventual convergencia de las respectivas aperturas nacionales facilitaría la definición del AEC. Mientras éste no es adoptado, el techo de la preferencia está fijado por los respectivos aranceles nacionales. Por lo tanto, la existencia de definiciones sobre el AEC o sobre los rangos y tiempos de la apertura frente a terceros constituye la principal fuente de certeza del margen de preferencia. A su vez, la ausencia de un AEC, en un contexto de estructuras arancelarias nacionales disímiles, introduce diferentes condiciones de competencia para un mismo producto. Por otra parte, la utilización de BNT tendería a sostener el nivel y la efectividad del margen de preferencia.

Por lo tanto, el nivel, la certidumbre y la simetría (igualación de las condiciones de competencia en cada mercado) del margen de preferencia están en función del modo en que se combinan el programa de desgravación arancelaria y los acuerdos sobre el AEC, por una parte, con la tendencia de evolución de los regímenes comerciales nacionales, por la

otra. Se ha señalado más arriba que cuanto menor tienda a ser el nivel de las preferencias mayor importancia cobran las condiciones de certeza y simetría.

En el gráfico que sigue se intenta ejemplificar distintas combinaciones de estos elementos.

**GRAFICO 1**  
**CONDICIONES DE DEFINICION DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA**

tendencia de los regimenes comerciales

	convergente	no converg.	incierta
Liber inmediata y AEC definido	cierto simétrico	cierto asimétrico	incierto asimétrico
Liber gradual y AEC indef	cierto simétrico	incierto asimétrico	incierto asimétrico

Si las reformas comerciales nacionales tienden a ser convergentes, las preferencias arancelarias reciben condiciones de certidumbre e igualan las condiciones de competencia entre los respectivos mercados nacionales, independientemente de la secuencia de liberación intrazona adoptada. Esta, de todas maneras, tendrá incidencia sobre el nivel del margen de preferencia y sobre la competitividad de los productores locales en su propio mercado en relación a importaciones intrazonales. Este último aspecto puede ser importante cuando, como en el caso que nos ocupa, el grado de desarrollo de los países miembros es relativamente heterogéneo.

En cambio, cuando los regimenes comerciales no son convergentes o su secuencia no aparece definida, la adopción de un AEC es el único elemento que puede otorgarle certeza a las preferencias regionales. Es evidente que, en todos los casos, la utilización de BNT para importaciones extraregionales no sólo tiende a incrementar el nivel de la preferencia sino a otorgarle mayor efectividad. De hecho, éste parece ser el principal instrumento del "nuevo proteccionismo" aplicado por los bloques comerciales de los países industrializados.

En ausencia de BNT significativas y, fundamentalmente, a partir de la aplicación de aranceles nominales relativamente bajos, el margen de preferencia y las condiciones de competencia en el mercado regional resultan sumamente sensibles a las fluctuaciones del tipo de cambio.

Quedo dicho ya que las posibilidades de coordinar políticas en esta materia -establecimiento de franjas permitidas y estrechas de flotación, consolidación de una unidad de cuenta "desdolarizada", fortalecimiento de los sistemas de compensación y financiamiento de pagos regionales, etc.- depende de tres factores que se definen en el marco de cada una de las economías nacionales: a) el problema de la volatilidad del tipo de cambio; b) el problema de la alineación del tipo de cambio; c) el sistema cambiario, en particular las regulaciones de acceso al mercado y de fijación de la paridad nominal.

La evolución del primer factor, que es el de mayor importancia en la actualidad por su impacto sobre las condiciones de competencia en el mercado regional, depende fundamentalmente de la marcha del proceso de estabilización. El problema de la alineación respecto de la divisa clave, si bien está influido en la coyuntura por la situación macroeconómica, se relaciona principalmente con la estrategia productiva y de inserción internacional adoptada. Finalmente, eventuales diferencias en el sistema cambiario o en el grado de flexibilidad de las reglas cambiarias vigentes en los países socios también afectarán las condiciones de armonización entre ellos.

La adopción de criterios relativamente homogéneos en la definición de la estrategia productiva favorece la resolución del problema de la alineación de las paridades. Aún en ese marco, subsistirán fuertes problemas de coordinación si permanecen condiciones de inestabilidad macroeconómica y si las reglas cambiarias difieren entre los países. En el gráfico 2 se sintetiza el impacto probable de combinaciones alternativas de ambos factores sobre las perspectivas de coordinación de políticas.

**GRAFICO 2**  
**PROBABILIDAD DE COORDINACION DE POLITICAS CAMBIARIAS**

condiciones macroeconómicas

	estables	inestables
reglas cambiarias homogéneas	alta	baja
reglas cambiarias disímiles	media	nula

Los distintos escenarios en materia de coordinación de políticas cambiarias pueden ser leídos también como hipótesis sobre la fluctuación de las paridades relativas. Las condiciones de nula coordinación son las mismas que permiten suponer fuertes fluctuaciones. En cambio, un eventual escenario de estabilidad de las paridades relativas interactúa con una hipótesis de alta probabilidad de coordinación de políticas.

A partir de estas hipótesis sobre las posibilidades de armonización de políticas cambiarias y sus efectos sobre la competencia en el mercado regional, pueden volver a considerarse las condiciones de certidumbre en la definición y la secuencia evolutiva del margen de preferencia sintetizadas en el gráfico 1. Es evidente que aún en el caso de reformas nacionales convergentes o de AEC definido y adoptado -dado el nuevo marco de aranceles bajos y BNT débiles o inexistentes-, si subsisten condiciones de volatilidad cambiaria, el margen de preferencia se vuelve incierto y, por lo tanto, poco relevante.

#### **5.4. Escenario probable para MERCOSUR**

Se ha sugerido aquí un modo deseable de articulación entre las políticas de apertura comercial y los programas de liberalización de comercio intraregional. En primer lugar, se hace necesario que los compromisos de desgravación automática transiten más firmemente hacia la constitución del mercado ampliado subregional. En las actuales condiciones de la estructura de protección, un mercado ampliado efectivo se configura a partir de: a) márgenes de preferencia relativamente bajos pero ciertos, b) igualación de las condiciones de competencia en los respectivos mercados internos y c) políticas y estrategias activas de especialización y complementación intrasectorial tendientes a aprovechar las potenciales ventajas de gama y de escala en la producción de bienes y servicios y en el desarrollo de esfuerzos tecnológicos.

En estas condiciones, el MERCOSUR permitiría el desarrollo de potenciales efectos dinámicos de ampliación de la capacidad fabril, de expansión de la oferta disponible, de creación de comercio, de reasignación inter e intrasectorial de recursos, de mejora de los términos del intercambio y, por lo tanto, de generación de mayor capacidad competitiva en la economía mundial. A su vez, el mayor grado de apertura frente a los países de extrazona brindaría, por un lado, acceso a precios internacionales a los bienes no producidos en la región y, por otro, una forma efectiva de eliminación de márgenes de protección excesivos y redundantes (proteccionismo frívolo) que generan ineficiencias o rentas extraordinarias en las actividades instaladas.

La definición de un margen de preferencia cierto y el desarrollo de condiciones de competencia convergentes deberían ser el objetivo principal, casi excluyente, de los esfuerzos de coordinación de políticas comerciales y cambiarias entre los países miembros. Sin embargo, en MERCOSUR este objetivo no es suficientemente explícito -a pesar de la urgencia impresa a los programas de desgravación automática-, ni son propicias las tendencias actuales de los regímenes comercial y cambiario y de la situación macroeconómica.

Con la ayuda del esquema de análisis propuesto en los gráficos 1 y 2, es factible hacer una evaluación de corto y mediano plazo sobre las posibilidades y perspectivas del proceso de armonización de políticas.

Si bien el programa de liberalización tiene una secuencia gradual a ser completada en cuatro años, lo que reduce en parte el problema de la asimetría en las condiciones de competencia, la indefinición del AEC (previsto para ser aplicado a partir de 1995) y las fuertes diferencias en el diseño de la apertura comercial le confieren condiciones de incertidumbre al margen de preferencia. Estas son aún más agudas en el contexto de inestabilidad macroeconómica que predomina especialmente en los socios más grandes del acuerdo, Argentina y Brasil.

Estas dificultades se han manifestado con toda su intensidad en las negociaciones que han adelantado los respectivos grupos encargados de coordinar política comercial (AEC) y política macroeconómica (paridad relativa). En ambos casos no ha habido avances y las negociaciones están prácticamente estancadas, habiéndose postergado sin meta fija cualquier definición sobre tales parámetros. De hecho, sólo se ha avanzado en el cumplimiento de los dos primeros tramos de desgravación automática, esto es, el otorgamiento de una preferencia general del 47% para el comercio entre los miembros del MERCOSUR y la consolidación de las preferencias mayores a ese nivel ya vigentes en función de distintos acuerdos de alcance parcial.

Hasta tanto el AEC no se defina, persistirán condiciones de asimetría en la competencia en cada uno de los mercados miembros entre los respectivos productores nacionales y entre éstos e importaciones de extrazona. A su vez, la escasa convergencia entre las respectivas reformas comerciales torna más dificultosa la negociación por el AEC. La ausencia de políticas relativamente comunes de reconversión del aparato productivo aleja todavía más, en las actuales circunstancias del MERCOSUR, un escenario de articulación entre la apertura unilateral y la integración subregional como el sugerido. En el caso particular de Argentina y Brasil, que cuentan con un parque industrial bastante diversificado ya instalado y que atraviesan

periódicamente por situaciones recesivas, se plantean agudos problemas en los diversos sectores que tienen oferta competitiva entre ambos países. La incertidumbre en el margen de preferencia y la volatilidad de las condiciones de competencia no favorecen una trayectoria *natural* de esos sectores hacia una trama de mayor especialización y complementación.

Dadas las condiciones estructurales de ambos países, la industria argentina aparece más expuesta a las consecuencias de esta situación. Esto ha llevado a que, en paralelo al programa de desgravación automática y en cierto sentido contrariando su espíritu, se desarrollen algunas negociaciones de carácter sectorial en las ramas más sensibles (automotriz, maquinaria especial, petroquímica, siderúrgica y textil) tendientes a otorgarles un tratamiento especial en cuanto al régimen de comercio. Se ha avanzado algo en esta dirección en el sector automotriz, mientras que el grueso de las otras quedó amparado por las listas de excepción.

Tales negociaciones de carácter sectorial implican un reconocimiento tácito de que la liberalización de comercio por sí es insuficiente, más aún en las condiciones de incertidumbre apuntadas. Sin embargo, subsiste como un problema sustancial la escasa o nula convergencia entre las respectivas políticas industriales, ya sea por indefinición o por fuertes diferencias entre las mismas. Esta circunstancia reintroduce entre las perspectivas probables de evolución del MERCOSUR un escenario "comercialista". En éste la integración subregional deviene un espacio menor y totalmente subordinado a la apertura unilateral, en el que predominan las ventajas comparativas estáticas y formas de especialización intersectorial.

## 6. A MODO DE CONCLUSION.

La primera etapa del MERCOSUR estuvo caracterizada por un conjunto de negociaciones sectoriales en las que, si bien predominaron los instrumentos comerciales, los negociadores oficiales habían previsto incorporar criterios y acciones de complementación. En tanto la cobertura de los acuerdos era parcial y sus metas flexibles o indefinidas, no parecía imprescindible armonizar políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, la existencia en Argentina y Brasil de altos márgenes de protección frente a terceros favorecía la ausencia de coordinación "fina" de las respectivas políticas comerciales.

La prioridad de coordinación de políticas residía, entonces, en el desarrollo de los acuerdos sectoriales - protocolos-. Los principales esfuerzos de coordinación dentro de los protocolos estuvieron dirigidos a establecer los

mecanismos de desgravación del comercio bilateral, la secuencia y el alcance de la liberalización y las normas protectoras de competencia desleal o triangulaciones no deseadas.

Los mayores déficits en este ejercicio, en cambio, estuvieron en la generación de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva de tales sectores. La ausencia de coordinación efectiva de las políticas industriales y tecnológicas -aún a nivel de las ramas contempladas en los acuerdos- inhibió el desarrollo de los efectos dinámicos asociados al mercado ampliado. Tampoco fue eficaz el intento de establecer gradual, pero sucesiva e ininterrumpidamente, negociaciones en otros sectores, especialmente de industria básica e intermedia.

La agudización de los desequilibrios macroeconómicos y, fundamentalmente, de las fluctuaciones en la paridad relativa conspiró crecientemente contra el programa previsto. Comenzó a hacerse cada vez más necesario un margen mínimo de previsibilidad sobre las condiciones de competencia en los sectores que se estaban abriendo al comercio bilateral. Por otra parte, en ambos países se adoptaron, casi contemporáneamente, reformas comerciales unilaterales que redujeron sensiblemente los niveles y la eficacia de la protección frente a terceros. Los márgenes de preferencia se volvieron menores e inciertos.

En ese contexto se lanza la segunda etapa del MERCOSUR. Se abandona la metodología de los protocolos sectoriales, se establece un programa de desgravación automática para todo el comercio, se fija un período de sólo cuatro años para la total liberalización y la definición de un arancel externo común y se amplía el acuerdo con la incorporación de Paraguay y Uruguay.

Las prioridades de coordinación de políticas cambian. En el nuevo esquema la coordinación de políticas macroeconómicas -especialmente, la política cambiaria- es esencial para asegurar que las nuevas condiciones de competencia (válidas para toda la economía) no se alteren permanentemente. Asimismo, un período tan corto de transición hacia la Unión Aduanera y de definición del arancel externo común requiere la coordinación de la política comercial. Tanto la política de importaciones y los distintos instrumentos de regulación de calidad y origen, como los sistemas de promoción o imposición sobre exportaciones deben ser convenidos por los países signatarios.

Aún más ampliamente, un conjunto de políticas estructurales, que impactan decisivamente sobre la competitividad relativa y el desempeño de la mayoría de los sectores económicos, necesita ser progresivamente aproximado.

Entre éstas están las políticas tributarias, de servicios públicos, de compras públicas, financieras, etc.

El actual escenario de MERCOSUR refleja las inmensas dificultades para avanzar en ese proceso de coordinación. En lo que hace a los aspectos macroeconómicos es evidente que, al menos en una primera fase, más que algún grado de coordinación, sería significativo reinstalar algún grado de previsibilidad. Este depende exclusivamente de la trayectoria de los respectivos procesos de estabilización. Una vez alcanzada una estabilidad relativa en las paridades dentro de MERCOSUR, aparecerían las necesidades de coordinar.

Sin embargo, las dificultades seguirían siendo mayúsculas. En las actuales circunstancias, parecería que el grado de control sobre las políticas macroeconómicas - especialmente, la cambiaria- en los países socios es muy bajo o nulo. O bien, que los instrumentos aplicados para recuperar cierto control son sumamente rígidos. Este sería el caso, por ejemplo, de la convertibilidad a valor nominal fijo implementada en Argentina. Si no hay control sobre la política o los instrumentos son absolutamente rígidos, es difícil desarrollar cualquier esfuerzo de coordinación.

En los otros ámbitos las restricciones no son menores. Las reformas comerciales implementadas no garantizan la convergencia de las estructuras arancelarias. Para ciertos sectores y ciertos países, los márgenes de preferencia son casi inexistentes o ineficaces. Por otra parte, la diversa secuencia y niveles de las respectivas aperturas unilaterales dificulta la definición del arancel externo común. Sin éste, o, lo que es lo mismo, sin una protección cierta y efectiva, el mercado ampliado pierde significación. Nuevamente, la coordinación de las políticas comerciales es imprescindible, pero las políticas predominantes en los países socios tienden a impedirla.

En este contexto, y fundamentalmente impulsados de un modo defensivo por el sector privado, reaparecen los acuerdos sectoriales. Por el momento, éstos están siendo impulsados por aquellos sectores de mayor grado de oligopolización, que tienen una representación empresarial más concentrada y que, a la vez, son sensibles a los efectos del proceso de apertura -tanto unilateral como dentro de MERCOSUR- en marcha.

De hecho, en el Tratado de Asunción estaban previstos los acuerdos de complementación sectorial como uno de los instrumentos que acompañarían la formación del mercado común. Su espíritu era el mejoramiento conjunto de la competitividad de los países socios para acceder en mejores condiciones a terceros mercados. Esta característica se desdibuja en el formato y contenido que los respectivos sectores privados, ante la pasividad oficial, imprimen a las negociaciones en

curso sobre los acuerdos sectoriales. Estos tienden a ser, fundamentalmente, convenios de cartelización de mercados.



