

El papel de la política industrial en los procesos de integración subregional: el caso de Argentina y Brasil en el Mercosur

JUAN MANUEL RAMÍREZ CENDRERO

Profesor del Dpto. de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo)
de la Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El texto reflexiona sobre las posibilidades de la política industrial, en su dimensión nacional y supranacional, para incrementar el alcance de los procesos de integración económica, en lo referido al fomento de la complementariedad y la reestructuración industrial entre los países miembros. Para ello se inicia con un repaso de los diferentes enfoques de política industrial que aparecen en el debate académico. Posteriormente, se comparan las prácticas de política industrial aplicadas a lo largo de los años noventa en Argentina y en Brasil, como paso previo para analizar el alcance de la política industrial en el Mercosur, destacando su delimitación al ámbito automovilístico. Las diferencias en el alcance de las políticas en los casos argentino y brasileño, así como la deriva crecientemente comercial del Mercosur, serían factores que estarían repercutiendo en un menor aprovechamiento de las posibilidades que el proceso de integración pudiera ofrecer para el fomento del desarrollo industrial.

1. INTRODUCCIÓN

La política industrial experimenta, como la dinámica de acumulación capitalista, ciclos de diversa amplitud. En efecto, su grado de aceptación, la profundidad de su aplicación y su permanente revisión desde diferentes ámbitos se dan con mayor o menor intensidad a lo largo del tiempo. Los últimos cinco quinquenios, ante el despliegue de mutaciones rupturistas en la estructura industrial de la mayor parte del países tanto centrales como periféricos, la política industrial ha ido siendo considerada desde instrumento privilegiado de la transformación industrial, hasta lastre perturbador de la correcta

asignación de recursos. Ahora bien, no es la política industrial ni las transformaciones industriales el objeto de nuestra reflexión, sino su papel en el seno de proceso integrador en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur) y, en concreto, su incidencia en el carácter del mismo. Un proceso integrador se presenta como una sucesión de opciones a través de las cuales se van desechando alternativas y eligiendo un perfil del mismo, que será resultado de la confluencia de factores (tipo de inserción externa o rasgos del escenario mundial) y de la actuación de los agentes (grandes grupos económicos y financieros de capital local o transnacional o los propios estados). En ese marco, la estrategia de política industrial predominante en los socios puede ser uno de los factores que con mayor incidencia pueda contribuir a proporcionar al proceso integracionista, determinado carácter y aprovechar el mismo con mayor intensidad.

Comenzaremos, por tanto, con una presentación de los conceptos y discusiones en torno a la política industrial para continuar con un análisis de las políticas industriales aplicadas en Argentina y en Brasil en los últimos años. El último punto se centrará en reflexionar sobre el efecto del tipo de política industrial desarrollada en la reestructuración industrial que se pueda venir desarrollando en el seno del Mercosur.

2. EL SEMPITERNO DEBATE SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL: UNA SUCINTA PRESENTACIÓN

La propia conceptualización de la política industrial, está sujeta a diferentes aproximaciones dependiendo, sobre todo, de la mayor o menor amplitud de la misma. Desde una aproximación estricta, la política industrial se identifica con un conjunto de medidas orientas a superar los fallos e imperfecciones del mercado, especialmente a la identificación y aprovechamiento de las economías externas [Chang, H. (1994) y Krugman, P. (1992)]. Con esta visión ajustada de la política industrial, se corresponde también el análisis del Banco Mundial que la concibe como el conjunto de medidas e instrumentos de los gobiernos para modificar la estructura industrial con el fin de lograr ganancias de productividad en los sectores seleccionados [Banco Mundial (1991)]¹. Frente a esta concepción de la política industrial otros enfoques reclaman mayor amplitud en la consideración de la misma. Así, Wilson Suzigan [Suzigan, W. (1996)], la concibe como el conjunto de medidas y de programas que, directa o indirectamente, afectan al sector industrial, como el

¹ Parcialmente asumen esta visión de la política industrial ajustada a la superación de los fallos de mercado KOSACOFF, B. y RAMOS, A. (1999); KATZ, J. (1993) o LALL, S. (1994).

esquema general de la política macroeconómica, la organización institucional, la política tecnológica, la política comercial y de financiamiento, la política de infraestructuras o el sistema educativo².

El análisis de la política industrial, en lo referente a sus objetivos e instrumentos, nos remite inexorablemente al papel del estado, como agente de cierto protagonismo en el funcionamiento de un sistema económico. Así, en el marco del sistema capitalista la actuación del estado no puede comprenderse sin considerar, entre otras dimensiones³, su mayor o menor capacidad para favorecer la dinámica de acumulación capitalista, tanto en el ámbito de la valorización como en el de la realización del capital. La política industrial sería, por tanto, uno de los instrumentos del estado de mayor capacidad para incidir en las condiciones de valorización del capital por lo que, al margen del mayor o menor alcance de la misma, ningún estado renuncia plenamente a este instrumento. Los fines de la política industrial son, pues, una expresión delimitada y concretada de los objetivos del estado en el ámbito de la dinámica de acumulación. La política industrial puede, por tanto, situarse en tres niveles de complejidad a la hora de definir los objetivos de su actuación: la mejora de la productividad en las actividades industriales, el incremento de la competitividad, o el desarrollo industrial. El primer nivel, muestra la más instrumental concepción de la política industrial orientada al aspecto central de la actividad productiva, base de la valorización capitalista. El segundo nivel, establece una concepción de la política industrial como un subproducto de la política general de competitividad, esto es, orientada a la mejora de la capacidad competitiva del aparato productivo y, en concreto, de las empresas locales, en los mercados. Ahora bien, es el tercer nivel el que nos resulta más relevante a la hora de establecer los objetivos de la política industrial y, por tanto, a la hora de seleccionar los criterios más adecuados para elegir las medidas y evaluar los resultados. El desarrollo industrial, implica no sólo ampliar la producción industrial, sino diversificar la estructura sectorial incorporando ramas o segmentos de mayor complejidad tecnológica (vertiente horizontal), incrementar el contenido local del producto final, controlando y dominando más fases del proceso de fabricación (vertiente vertical) y, en tercer lugar, renovar la base técnica y organizativa de las actividades industriales.

² También asumen esta conceptualización PERES, W. (Coord.) (1997), BERKEMAN, M. y SURLIN, P. (1998).

³ Se trata, lógicamente, de evitar cualquier simplificación en la consideración de las funciones del estado. La complejidad del estado capitalista le lleva a alcanzar otros ámbitos de protagonismo y otras funciones, como la función legitimadora del orden existente. A este respecto véase O'CONNORS, J. (1987): *La crisis fiscal del estado*, Península, Barcelona y Gough, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*, H. Blume, Madrid.

Una escueta mención⁴ del rico e intenso debate en torno de la política industrial, nos obliga a un doble seguimiento, cronológico y teórico. En efecto, a lo largo de los últimos decenios se ha ido produciendo una evolución tanto de las prácticas como de los discursos teóricos predominantes con respecto a la política industrial más adecuada en función de los objetivos planteados por la misma. Los años ochenta asisten a un predominio de lo que podemos denominar la «no política industrial», concepción hartamente ilustrada en la célebre sentencia de un conspicuo Ministro de Economía español la mejor política industrial es la que no existe». Esta visión se correspondería con lo que podemos denominar *una visión neoliberal radical* de la política industrial, que se correspondería con el Consenso de Washington, ampliamente dominante a lo largo de los años ochenta⁵. Según esta perspectiva, le correspondería al mercado, como mecanismo de establecimiento de precios y asignación de recursos, determinar los procesos que conforman el desarrollo industrial. El sistema de precios, por tanto, debe ser «correcto», es decir, reflejar la productividad de los factores y las preferencias de los consumidores, y estable, limitándose el estado a proporcionar el marco jurídico e institucional más favorable para la acción del mercado, procurando no distorsionar las decisiones de los agentes. Esta visión de la política industrial no justifica, por tanto, ninguna medida que incida de modo voluntarioso en algún segmento o rama industrial, al ser consideradas focos de distorsión de las decisiones del mercado, lo que limita la panoplia de instrumentos a medidas genéricas de carácter horizontal.

Una visión menos fundamentalista, aunque también inserta en un análisis de corte neoclásico, es la *neoliberal suavizada* o, según Sanjaya Lall, *visión favorecedora del mercado*. Esta visión, asume la importancia de los fallos de mercado lo que amplía el margen de actuación del estado para la superación o corrección de los mismos, especialmente en temas como la ausencia o ineficiencias en la transmisión de información, el funcionamiento del mercado de capitales, las economías de escala o las externalidades en la creación y transmisión de prácticas productivas. El Banco Mundial, a partir del arranque del decenio de los noventa va asumiendo progresivamente la inexorabilidad de cierta intervención pública, especialmente en la coordinación de decisiones entre los agentes en campos como la educación, la cualificación de la fuerza de trabajo o la difusión de conocimientos, abandonando el fundamentalismo del Consenso de Washington predominante en el decenio anterior. El

⁴ Véase para un repaso amplio y altamente ilustrativo en GUERRERO, D. (1995) y KOSACOFF, B. y RAMOS, A. (1999).

⁵ WILLIAMSON, J. (1993): «Democracy and the "Washington Consensus"», en *World Development*, vol. 21, n.º 8, Oxford, pp. 1329-1336.

análisis de lo que se presentó como exitosas estrategias de industrialización capitalista del sudeste asiático, como Corea del Sur o Taiwan, revelaron el alto peso y el papel rector del estado en la dinámica industrial, no solo en el campo de la formación, sino también, y muy especialmente, en la promoción de determinadas ramas o en la disposición de financiamiento para actividades inversoras⁶. Lall, por su parte, destaca especialmente los problemas de capacitación tecnológica de las empresas a medida que se avanza en la complejidad del desarrollo industrial [Lall, S. (1994)]. Esta visión, relega por tanto a la política industrial a un papel meramente subsidiario de la dinámica establecida por el mercado ya que será el carácter más o menos acentuado de las deficiencias que pueda mostrar el mercado (escasa coordinación de decisiones entre los capitales, dificultades para la creación de capacidades tecnológicas, obstáculos para la transmisión de conocimientos, etc.), lo que establecerá la estrategia de la política industrial negando, en definitiva, al estado un papel rector y orientador del desarrollo industrial.

Una tercera visión, es la que Sanjaya Lall denomina *estructuralista*. Esta visión constata un comportamiento irregular y desigual de la dinámica de acumulación capitalista, sobre todo en la evolución (brecha) de la productividad entre los centros y las áreas periféricas. Así mismo, las tesis neoshumpeterianas referidas a la importancia de la innovación y difusión del progreso tecnológico, tanto en términos nacionales como internacionales o la constatación de la importancia de la política industrial como instrumento para el acceso a las ventajas competitivas, son elementos que configuran para la política industrial un cierto protagonismo en la estrategia interventora del estado [Justman, M. y Teubal, M. (1991)]. Este, es el enfoque asumido en los años noventa por la CEPAL y reflejado a lo largo de varias elaboraciones [CEPAL, (1995) y (1996)]. La CEPAL, justifica una política industrial que denomina «activa» a partir de la observación de las prácticas de diferentes países con alto dinamismo industrial y exportador durante los años ochenta, en contraste con la atonía latinoamericana de la «década perdida», casos en los que se observa, con sus variantes, desde un desarrollo industrial apoyado en grandes conglomerados económico-financieros (Japón y Corea del Sur), a casos de orientación exportadora con apertura selectiva (modelo de la periferia semi-industrializada del sudeste asiático). En estas experiencias, se percibe la integración de la política comercial, industrial y tecnológica como el instrumento más poderoso de los cambios en la inserción exterior.

Paralelamente al debate teórico, que ha venido enfrentado y enfrenta diferentes visiones sobre la política industrial, las prácticas de la misma que, a lo

⁶ Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford Un. Press., Nueva York.

largo del decenio, desarrollan los principales países centrales, que constituyen el núcleo de la economía mundial, no parece corresponderse con la cesión al mercado de la capacidad para establecer las líneas estratégicas del desarrollo industrial aunque sí se observe un cambio en la disposición de los instrumentos utilizados, con la relegación de algunos instrumentos tradicionales, tales como la actuación de empresas públicas, el financiamiento subvencionado, el suministro energético o las ayudas directas a empresas, en favor de nuevos mecanismos, tales como el poder de compra del estado, las intervenciones orientadas a las reestructuración y renovación tecnológica de algunos sectores, el establecimiento de requisitos para el establecimiento de empresas extranjeras en determinados sectores, sin renunciar a las subvenciones o incentivos fiscales y financieros. La propia experiencia de Estados Unidos, así como la de los países europeos, por no hablar de Japón, nos muestra el cambio hacia prácticas de políticas industriales mucho más sutiles y subrepticias que en décadas anteriores, compatibles con los acentuados procesos de internacionalización capitalista y de apertura de nuevos campos de actividad para la valorización de los capitales que se vienen presentando en los años finiseculares. El apoyo que el capital reclama del estado en su dinámica expansiva y reproductora tiende a adaptarse a las nuevas condiciones productivas y competitivas, que se presentan en la economía mundial, donde la innovación permanente, la intensificación de las relaciones entre capitales de las mismas o diferentes ramas y la pugna competitiva a escala supranacional se aceptan como las nuevas tablas de la ley.

3. LAS PRÁCTICAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN ARGENTINA Y BRASIL

El alcance y la orientación de las políticas industriales implementadas a lo largo de los años noventa, difieren en el caso de los dos principales socios del Mercosur. La experiencia brasileña, con una larga tradición de política industrial amplia, ha venido manteniendo una mayor envergadura que el conjunto de medidas, mucho más limitadas, que se ha aplicado en Argentina. En efecto, desde que en marzo de 1991 se aprueba en Argentina la Ley de Convertibilidad, se desarrolla un programa de política económica centrado en la estabilidad macroeconómica en términos cambiarios, de precios y cuentas públicas especialmente, fijando la paridad de la moneda por ley. Por añadidura, las reformas estructurales que acompañan al objetivo de la estabilidad se basan especialmente en una rápida e indiscriminada apertura comercial y en un vasto programa de privatizaciones. No obstante, la exposición ante la competencia externa junto a la fortaleza de la moneda se tradujo en un ace-

lerado deterioro de la balanza comercial, especialmente en ramas como textil y confección, cuero y calzado y, muy significativamente, bienes de capital. Así, a partir de 1993, se retomaron algunas medidas orientadas a favorecer la reestructuración productiva, cuya expresión más acabada fue el Régimen de Especialización Industrial (REI).

Brasil, por su parte, implementó en 1988 una política industrial de marcado carácter a la vez sectorial e integrado, basado en amplios programas que abarcaban cadenas productivas completas incluyendo hasta sectores proveedores de tecnología, buscando incidir en todos los ámbitos responsables de la mejora de productividad de las actividades industriales (productores principales, suministradores de materias primas, de maquinaria y equipos o servicios productivos). Esta ambiciosa orientación de la política industrial, fue cercenada a partir de 1990 cuando se pasó a promover la liberalización comercial como mecanismo básico de mejora de la competitividad de las empresas brasileñas, al tiempo que se desarrollaban iniciativas para incrementar los niveles de competencia en los mercados lo que unido a un clima general de inestabilidad macroeconómica, supuso la coartada para eliminar el avanzado carácter de la política industrial de 1988 y su sustitución por unas medidas más genéricas centradas no en cadenas productivas, sino en segmentos concretos y empresas, sobre todo en lo referido a la modernización de los aspectos organizativos de la actividad productiva⁷. Paralelamente, se iniciaba también en Brasil, con retraso respecto de sus vecinos, un amplio programa de apertura a las importaciones y al capital extranjero. Contrastemos, pues, los instrumentos y el carácter de las políticas industriales implementadas en Argentina y en Brasil a lo largo del decenio.

La política industrial argentina se ha basado en dos instrumentos principales: el abaratamiento de la incorporación de los bienes de capital, por un lado, y el estímulo a la especialización productiva para el logro de una mayor inserción en el comercio internacional, por otro. A partir de 1993, el Gobierno argentino estableció un tratamiento especial sobre los bienes de capital consistente en una reducción de los impuestos a la importación del orden del 20% junto a un reintegro del 15% sobre las ventas locales de los productores internos; es decir, se buscaba el fomento de la incorporación de bienes de capital a través de una reducción de la protección y de un subsidio al productor por ventas internas, siendo estos los mecanismos utilizados para abaratar la difusión e incorporación de bienes de capital en la actividad indus-

⁷ Un análisis del cambio de orientación en la política industrial que supuso el Gobierno Collor se encuentra en COSTA BAPTISTA, M. (1993): «Política industrial e desestruturação produtiva», en AA.VV.: *Crise brasileira. Anos oitenta e governo Collor*, DESEP-CUT, Sao Paulo, pp. 219-274.

trial. Estas medidas, se enfrentaron desde un principio a la restricción fiscal, que limitaba poderosamente la cantidad de recursos disponibles para su implementación, lo que se tradujo en una debilidad del aparato institucional encargado de gestionarla. Además, la propia concepción de la política mostraba limitaciones derivadas de la gran importancia dada al abaratamiento de los bienes de capital como factor de competitividad, relegando otros aspectos como las medidas tendentes a facilitar los procesos de reconversión productiva mediante políticas crediticias y tecnológicas adecuadas. Con unos discretos resultados, la política de abaratamiento de los bienes de capital se abandonó en 1995, no siendo sustituida por otro instrumento.

El otro instrumento estelar de la política industrial argentina en los últimos años, fue el ya mencionado REI, cuyo objetivo principal era el fomento de la especialización exportadora de las empresas industriales. Era, pues, más propiamente un instrumento de política comercial que de política industrial, basado en un subsidio a las exportaciones que se instrumentaba en forma de una rebaja de aranceles para la importación de mercancías similares a las exportadas o que formaban parte de una misma cadena productiva. El REI era, por tanto, una ampliación del Régimen Automotor Argentina, en el sentido de ampliar a otros segmentos industriales los incentivos a la exportación mediante facilidades para la importación, pero sin los compromisos en términos de inversión y organización de la producción que se dan en el caso de la rama automotriz. Esa ausencia, como en el caso de la política de bienes de capital, limitó la eficacia del REI como instrumento de promoción de la reestructuración industrial, actuando como un mero instrumento favorecedor de las importaciones. Además, tampoco parece demostrado su efecto positivo sobre las exportaciones, ya que los resultados exportadores de los programas del REI fueron inferiores al de otras exportaciones industriales [Sirlin, P. (1999)].

Al margen de los limitados resultados, no puede afirmarse que este conjunto de disposiciones constituyera una estrategia articulada de política industrial⁸ con capacidad para regenerar el tejido productivo. Además, el carácter subsidiario de la política industrial, sometido a las restricciones derivadas de las exigencias de estabilidad macroeconómica, se puso claramente de manifiesto con el abandono, a partir de 1996 de todos los elementos activos de la

⁸ «A pesar de constituir un alivio puntual para la industria, los instrumentos aplicados se caracterizaron por la ausencia de una pretendida neutralidad (algunos sectores fueron mucho más beneficiados que otros), la falta de transparencia y de control eficaz, el diseño erróneo de ciertas medidas de política y la insignificante extensión de aquellos instrumentos (créditos, polos productivos) dirigidos a los sectores más afectados BEKERMÁN, M. y SIRLIN, P. (1998), p. 291.

política industrial, con excepción del régimen automotor en el seno de Mercosur, quedando Argentina sin instrumentos de política industrial al no ser ampliados, ni renovados ni reemplazados ni el programa de los bienes de capital, ni el REI. Así, el fin de la década supone para Argentina una ausencia de política industrial y una carencia, por tanto, de instrumentos de orientación estratégica para la redefinición del aparato industrial.

Brasil, por su parte, ha mantenido, aún a pesar de las restricciones y la vocación aperturista y liberalizadora de la década, cierto peso de algunos instrumentos de una política industrial sectorial, centrados en tres segmentos o ramas de gran capacidad articuladora del tejido industrial, como bienes de capital, informática y automotriz. Así, el segmento productor de bienes de capital, goza de la eliminación de imposición para la importación de componentes incorporados a la producción para el mercado interno. Además, algunas instituciones financieras públicas subsidian de modo preferente la adquisición de bienes de capital locales, lo que fomenta su incorporación en el aparato productivo e industrial. El sector informático se beneficia de diferentes medidas financieras (como financiamiento privilegiado), administrativas (como la preferencia en las compras públicas para las empresas de capital local) o fiscales (como las deducciones impositivas en los casos de inversiones en el sector). El segmento automovilístico, por su parte, ha venido gozando tradicionalmente de un tratamiento privilegiado por parte de las diferentes administraciones, tratamiento reforzado en el segundo quinquenio de los años noventa tras la apertura del primer lustro. Así, en 1995 se establece el Régimen Automotriz Brasileño, que combina diferentes medidas muy proteccionistas, haciendo uso de una gran cantidad de recursos. Así, el régimen estableció impuestos de importación reducidos para las compras de bienes de capital y componentes bajo el compromiso de adquirir en el mercado interno cantidades equivalentes a las importadas, condicionado todo ello a determinados objetivos exportadores; en segundo lugar, también se establecieron diversas exenciones fiscales y, en tercer lugar, un índice mínimo de nacionalización de la producción del 60%⁹.

Esta importancia de algunas medidas sectoriales que se completa con la amplia discrecionalidad de las administraciones estatales ha permitido man-

⁹ El peso de los recursos destinados a las políticas industriales en el ámbito automovilístico, se pone de manifiesto por la comparación con el caso europeo. Así, en el periodo 1989-1997, las ayudas públicas por diversos conceptos alcanzaron en Brasil los 920 millones de reales, frente a los 950 millones que en el mismo período se concedieron en la Unión Europea, con un volumen de producción diez veces mayor. Véase TAVARES DE ARAÚJO, J. (1998): «A proteção à indústria automobilística na Europa e no Mercosul», en *Revista de Economia Política*, vol. 18, n.º 4 (72), octubre, diciembre, Sao Paulo, pp. 7-21.

tener un conjunto de disposiciones, heterogéneas y poco articuladas, concentradas sobre todo en el Nordeste y la Amazonía. Los estados, por su parte, disponen de una participación en el principal ingreso fiscal brasileño, el ICMS (impuesto a la circulación de mercancías y servicios), así como de bancos regionales que desarrollan una intensa labor inversora y de apoyo al tejido productivo regional. Todo ello explica la proliferación de disputas entre diferentes estados para lograr la localización de importantes inversiones de empresas de capital extranjero.

La comparación entre las prácticas de política industrial de Argentina y Brasil, nos permite concluir con varias reflexiones. En primer lugar, en ambos casos se arranca de un marco de plena confianza en el mercado, más acentuada en el caso argentino, inserto en el Consenso de Washington, a la vez que las exigencias de estabilización macroeconómica limitarán la amplitud de acción en la conducción de las políticas industriales. En segundo lugar, y a pesar de ello, en Brasil existen más agentes institucionales para implementar la política industrial que en Argentina, ya que los estados disponen de más competencias y recursos fiscales que las provincias argentinas para ofrecer amplios y generosos estímulos a las empresas establecidas en los mismos, en función de una variada gama de objetivos. En tercer lugar, Brasil ha mantenido cierta conciencia industrial, que se manifiesta en un mayor peso presupuestario y administrativo de la política industrial y, dentro de ella, un más intenso protagonismo de las medidas sectoriales.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL E INTEGRACIÓN EN MERCOSUR¹⁰

Una posible tipología de los procesos de integración que tenga en cuenta el enfoque predominante de los mismos, es la que diferencia entre el enfoque comercial de la integración, según el cual ésta se basa en la concesión mutua de ventajas comerciales, una especie de liberalización «negociada» entre los socios, con objeto de lograr una especialización sectorial de cada uno de los mismos que se traduzca en un incremento de los flujos comerciales entre ellos, y el enfoque productivo, que supone un proceso de integración más profundo que el comercial, el cual implica el establecimiento de una división intrarregional del trabajo tendente a diversificar la producción industrial y a fomentar la articulación intrasectorial de los socios, lo que se traduce en un incremento del comercio intraindustrial. La búsqueda de la especialización

¹⁰ Este epígrafe recoge parcialmente la participación en el IV Curso sobre Integración Latinoamericana celebrado en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, mayo de 1999.

intraindustrial y del incremento equilibrado y compensado de los intercambios que supone este enfoque, frente al incremento indiscriminado del enfoque comercial, puede ser un instrumento útil de reestructuración industrial. Este enfoque requiere, no obstante, no solo la existencia de ciertos instrumentos de política industrial nacional, sino también el establecimiento de medidas sectoriales de alcance supranacional, es decir, para el conjunto del área en proceso de integración. Repasemos cómo ha ido evolucionando el enfoque de la integración en el caso de Mercosur.

Los antecedentes del Mercosur, plasmados en el «Programa de Integración y Cooperación Económica» (PICE), de 1986, se hizo bajo un enfoque claramente productivo, concretado en la firma de protocolos sectoriales a partir de los cuales se perseguía explícitamente la diversificación en la estructura productiva y el equilibrio en los intercambios. En concreto, el n.º protocolo 21, referido a la industria automotriz, establecía como objetivo «asegurar la expansión de la industria automotriz de forma eficiente a través del aprovechamiento pleno de las economías de escala derivadas de la ampliación del mercado» así como «fortalecer el sector de autopiezas en la estructura industrial de Argentina y de Brasil»¹¹. Otros objetivos planteados por el protocolo eran la expansión y diversificación «de forma dinámicamente equilibrada» del comercio bilateral, aumentar los índices de nacionalización, sobre todo de los componentes de alto contenido tecnológico y estimular las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico. Otros protocolos importantes, fueron el n.º 1 (máquina-herramientas), el n.º 9 (biotecnología), el n.º 11 (nuevos materiales) o el n.º 16 (telecomunicaciones).

Tras la firma del Acta de Buenos Aires, en julio de 1990, se produce un cambio estratégico en el carácter de la integración. En efecto, a partir del ese momento, se abandona la variedad de medidas de política industrial sectorial en favor de la rebaja general, lineal y automática de los aranceles y frente a un objetivo centrado en los intercambios intraindustriales, equilibrados y negociados, se pasará a otro centrado en el incremento de los intercambios, al margen de la naturaleza de los mismos. Este será el carácter con el que nacerá el Tratado de Asunción que, en su artículo n.º 5, hablando de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común» se refiere, como primera medida a un «Programa de Liberalización Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados parte»¹². mientras que los instrumentos de carácter sectorial, arquitrabe de la

¹¹ *Protocolo n.º 21: Industria Automotriz*, Buenos Aires, 7 de abril de 1988.

¹² *Tratado de Asunción*, Asunción, 26 de marzo de 1991.

anterior estrategia, aparecen nombrados en cuarto lugar y de modo muy significativamente ambiguo: «La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y la movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes».

No resulta extraño, en absoluto, este cambio en la orientación integradora, al ser coherente con el programa de apertura que tanto Menem como Collor estaban desarrollando en Argentina y Brasil respectivamente. Ese proyecto aperturista lleva, en su aplicación, a una creciente concepción de la integración como un instrumento para favorecer su inserción en un ámbito mundial y regional cada vez más dominado por grandes agrupaciones comerciales, donde la constitución de un bloque aporta a su integrantes más capacidad de negociación y de atracción de capitales extranjeros.

De este modo, el funcionamiento del Mercosur está afectando de modo desigual a las estructuras industriales argentina y brasileña. El nuevo perfil industrial argentino está muy orientado hacia actividades vinculadas al procesamiento de los recursos naturales, como la industria alimentaria o la explotación de los complejos del gas y del petróleo. Mientras, en Brasil no se ha producido un cambio de esa intensidad en la estructura sectorial, *manteniendo en lo sustancial su tradicional estructura industrial, salida de la sustitución de importaciones (maquinaria industrial, automotriz, equipos eléctricos o siderurgia)*. Además, la ampliación, en términos generales, del mercado que supone Mercosur para los capitales ya implantados ha incrementado los desequilibrios entre Argentina y Brasil en el campo industrial; así, mientras las exportaciones industriales no llegan a la mitad de las exportaciones argentinas dirigidas a Brasil, para Brasil, el 90% de sus exportaciones dirigidas a Argentina son industriales. De este modo, entre los dos socios conosureños, se estaría consolidando una división subregional del trabajo con Argentina como suministradora de productos agrarios y energéticos y Brasil como suministrados de producción industrial a sus socios. La ausencia de instrumentos interventores en el ámbito industrial del actual diseño integrador, sin duda acentúa estas tendencias intensamente divergentes, reforzadas por los desequilibrios entre el alcance de las políticas industriales de Argentina y Brasil, como ya se comentó en el epígrafe anterior.

No obstante, a pesar de esta tendencia general en el carácter de la integración, han persistido algunos espacios, a lo largo de los años 90, donde ha primado la integración productiva, como ha sido el caso del ramo automotriz. El marco en el cual se estaba desarrollando la integración automotriz había sido el protocolo n.º 21, de 1988, en el que se buscaba, como ya se mencionó, el incremento de la capacidad productiva a través del aprovechamiento del potencial derivado de la ampliación del mercado, el incremento y diversifi-

cación «de forma dinámicamente equilibrada» el comercio automotriz bilateral, buscar el equilibrio del comercio recíproco o estimular las inversiones en investigación y desarrollo.

La instrumentación de estos objetivos resultó, en cambio, bastante menos ambiciosa, según lo plasmado en los anexos sucesivos que fueron explicitando las medidas concretas tomadas por los socios, en las que se percibían un predominio de los aspectos comerciales sobre los productivos. Dichas medidas, se centraban en la determinación de las mercancías del ramo que se podían acoger al protocolo, las tarifas para ellas en el comercio bilateral así como la «Lista Común» de partes y componentes que tendría arancel cero. Asimismo se establecían los topes máximos de desequilibrio comercial, por encima de los cuales la parte perjudicada podía solicitar la modificación de las condiciones de comercio para aumentar las exportaciones.

La composición de las listas comunes se correspondía sobre todo con los intercambios de las firmas montadoras de automóviles, las grandes transnacionales del auto establecidas en Argentina y Brasil. A la hora de negociar el contenido y la composición de las listas comunes, las montadoras encontraban con facilidad posiciones comunes en la medida en que los acuerdos implican unas modificaciones que podrían superar sin dificultades, bien internamente (con reajustes entre sus plantas en uno y otro país en el caso de estar implantadas en ambos), bien con acuerdos con firmas en situación inversa (en el caso de estar implantada solo en uno). El carácter del protocolo, como continuación y profundización de tendencias previamente desarrolladas por las montadoras se manifestaba con nitidez en el tercer anexo, en el que se aludía a la «importancia del intercambio registrado históricamente entre la Argentina y el Brasil de partes, piezas y componentes del sector automotor»¹³, señalándose a continuación que los rubros objeto del mencionado intercambio histórico, recibirían atención prioritaria de los gobiernos en la elaboración de la lista común de tarifa arancelaria nula¹⁴.

Las disposiciones establecidas por el Protocolo n.º 21 para el ramo automotriz fueron sustituidas, al finalizar su período de vigencia, por el Acuerdo de Transición del Régimen Automotor, de enero de 1996 y que

¹³ Anexo III al Protocolo n.º 21: *Industria Automotriz*, Buenos Aires, 7 de abril de 1988.

¹⁴ Este carácter certificador a posteriori de tendencias ya existentes no es exclusivo de la rama automotriz en Argentina y Brasil, sino que se corresponde con movimientos generales en todo el espacio regional. Según señala DI FILIPPO, «en los años noventa la formalización de acuerdos otorgó fuerza y estímulo a un proceso que se inició en la segunda mitad de los años ochenta. Los casos de comercio intraindustrial (...) confirman que las empresas transnacionales en parte *se anticiparon* a la formulación de tales acuerdos —bilaterales o subregionales de libre comercio— y empezaron antes o paralelamente su propio *integración de hecho*». DI FILIPPO, A. (1995), p. 137; el subrayado es nuestro.

reguló el comercio automotriz hasta el 31 de diciembre de 1999. Este acuerdo transitorio, mantuvo las prácticas de comercio administrado, incentivos a la potenciación del comercio intraindustrial y estímulos a la diversificación equilibrada. En medio de una tendencia general hacia un carácter universalmente aperturista, comercial, de la integración, el ramo automotriz ha ido manteniendo a lo largo de los años noventa un marco integrador activo, que ha ido buscando premeditadamente la integración productiva en un flujo, que supone aproximadamente la tercera parte del comercio intra-Mercosur. Según lo previsto, tras el fin del Acuerdo de Transición debería funcionar una unión aduanera plena automotriz, con libre movimiento de autos y partes con un arancel externo común. No obstante, lo que se decidió en marzo de 2000 fue un nuevo período de transición, de seis años, hasta el 31 de diciembre de 2005, tras el que llegará la liberalización completa del comercio del sector. En definitiva, el paulatino debilitamiento del enfoque productivo de la integración en el ramo automotriz pudiera tener efectos en los niveles de complementariedad industrial alcanzada en este ramo en el seno de Mercosur, siendo este efecto algo, en todo caso, que trasciende los ámbitos institucionales de decisión, situándose más allá, es decir, en los centros decisores de los grandes grupos transnacionales implantados en el seno de Mercosur, con instalaciones en varios países, y que, en última instancia, establecen el grado de articulación entre las mismas.

5. CONCLUSIONES

En los epígrafes anteriores, hemos visto la creciente divergencia entre las políticas industriales de Argentina y Brasil así como la deriva crecientemente comercial del enfoque predominante en el proceso de integración que se viene dando en el Mercosur, compatible con el mantenimiento de espacios en los que funcionan algunas regulaciones orientadas al logro de una integración productiva. El funcionamiento de Mercosur no ha sido favorecedor, en términos generales, de la reestructuración industrial en Argentina y Brasil. Únicamente, en el ámbito automovilístico, se han producido algunos movimientos en ese sentido. Ello debe ser comprendido a partir de dos elementos; en primer lugar, aunque no el más determinante, por la existencia a lo largo de los años noventa de un régimen especial en el seno del proceso de integración, que ha estimulado las inversiones y modernización conjuntas, el intercambio equilibrado y, en definitiva, la intensificación de la articulación productiva en el ramo. El segundo elemento, ha sido el carácter profundamente transnacionalizado del ramo automotriz en Argentina y Brasil, donde las tendencias

al equilibrio de los intercambios o al reparto complementario de tareas no dejan de ser ajustes gestionados «internamente» por los grandes grupos transnacionales. Es aquí donde se puede situar el encaje entre ambos elementos: un régimen como el que ha venido regulando la integración automotriz en el seno de Mercosur solo ha podido ser posible dado el carácter del ramo. Así, la integración en el Mercosur, sus modalidades o efectos, solo pueden ser comprendidas no ya a partir de la lógica capitalista sino, especialmente, a partir de la lógica del capital transnacional.

Ello debe llevarnos a reflexionar sobre la importancia y el alcance de la política industrial en el seno de un proceso de integración, tanto en el ámbito interno a cada uno de los socios como en el plano supranacional. Frente a las tendencias propias del capital transnacional, el grado de incidencia de las acciones de los estados es relativamente débil. La alternativa, no obstante, no debe ser abandonar cualquier pretensión de orientar los procesos de desarrollo industrial y complementariedad productiva. Al contrario, partiendo de las limitaciones constatadas, una política industrial subregional coordinada puede incrementar y repartir más homogéneamente las eventuales ventajas derivadas de un proceso de integración, además de paliar o reducir los fuertes impactos productivos y laborales derivados de la apertura. Si bien, como se ha dicho, no es muy grande el margen dejado por la dinámica de los grandes grupos transnacionales, cada vez menos sensibles a las políticas para incidir en su localización y en otras decisiones, sólo la existencia de instrumentos vigorosos de intervención puede ser eficaz para hacer bascular el carácter de la integración hacia otras dimensiones que no sean la mera pugna competitiva entre fracciones locales del capital.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1991): *Informe sobre el desarrollo humano*, Washington.
- BEKERMÁN, M. y SIRLIN, P. (1998): «Los desafíos de la política industrial en el Mercosur», en RUESGA, S. y otros (Coords.): *Europa e Iberoamérica: dos escenarios de integración económica*, Parteluz, Madrid, capítulo 16, pp. 285-301.
- CEPAL (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996): *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CHANG, H. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, Nueva York.
- DI FILIPPO, A. (1995): «Transnacionalización e integración productiva en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, n.º 57, diciembre, Santiago de Chile, pp. 133-149.

- GUERRERO, D. (1995): «Los fundamentos de la política industrial. Cambio técnico y estrategias empresariales (Reseña temática)», en *Pensamiento iberoamericano*, n.º 28, julio-diciembre, Madrid, pp. 371-388.
- JUSTMAN, M. y TEUBAL, M. (1991): «A structuralist perspective on the role of technology in economic growth and development», en *World Development*, vol. 19, n.º 9, Oxford, pp. 1255-1278.
- KATZ, J. (1993): «Falla de mercado y política tecnológica», en *Pensamiento iberoamericano*, n.º 50, agosto, pp. 81-91.
- KOSAKOFF, B. y RAMOS, A. (1999): «El debate sobre política industrial», en *Revista de la CEPAL*, n.º 68, agosto, Santiago de Chile, pp. 35-60.
- KRUGMAN, P. (1992): «Motivos y dificultades en la política industrial», en MARTIN, C. (Ed.): *Política industrial: teoría y práctica*, Economistas Libros, Madrid.
- LALL, S. (1994): «The East Asian Miracle study: Does the bell toll for industrial strategy?», en *World Development* vol. 22, n.º 4, Oxford.
- PERES, W. (Coord.) (1997): *Políticas de competitividad industrial*, Siglo XXI, México.
- SIRLIN, P. (1999): «El Régimen de Especialización Industrial argentina: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?», en *Revista de la CEPAL*, n.º 68, agosto, Santiago de Chile, pp. 101-114.
- SUZIGAN, W. (1996): «Experiência histórica de política industrial no Brasil», en *Revista de Economia Política*, vol. 16, n.º 1 (61), enero-marzo, Sao Paulo, pp. 5-20.