Globethics Repository



La integración de Argentina, Brasil y Uruguay [The integration of Argentina, Brazil and Uruguay]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Messner, Dirk;Marmora, Leopoldo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 20:15:03
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220652

Nueva Sociedad Nro.113 Mayo- Junio 1991, pp. 130-145

La integración de Argentina, Brasil y Uruguay

Marmora, Leopoldo; Messner, Dirk

Leopoldo Mármora: Investigador argentino del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín. **Dirk Messner:** Investigador alemán en el Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín.

La integracional regional está considerada hoy como uno de los elementos llamados a redefinir en términos cualitativos las condiciones necesarias para la inserción de América Latina en el sistema internacional. En contraste con la estrategia de la CEPAL en los años 50, dicha integración regional no tendrá por objeto reducir esa inserción en términos cuantitativos. En esta perspectiva se analizan dos modelos de cooperación con el fin de verificar si los actuales convenios de cooperación pueden adecuarse a ese objetivo redefinido: se examinan los convenios comerciales de Uruguay con Argentina (CAUCE) y Brasil (PEC), proyectos cooperativos que pudieran facilitar el salto del mercado regional al mercado mundial, y se analizan los acuerdos comerciales entre Argentina y Brasil, considerados ejemplos descollantes de una «nueva cooperación regional».

La CEPAL/Montevideo ha publicado entre 1986 y 1989 algunos análisis sobre la reconversión estructural de la industria uruguaya, que giran en torno de los acuerdos comerciales con Brasil (PEC) y Argentina (CAUCE) (CEPAL 1986, 1988, 1989a y b, Vaillant 1988). Los trabajos de la CEPAL empiezan recapitulando la crisis que padece la sustitución tradicional de importaciones (CEPAL 1988) y deducen que la vieja modalidad de inserción en la economía mundial está ya superada, siendo necesario emprender la «construcción de la ventaja comparativa» (CEPAL 1988: XIII).

Los enunciados básicos de la CEPAL se pueden sintetizar en tres puntos:

1. Las «nuevas ramas dinámicas» que será preciso canalizar hacia la exportación deberán establecerse fuera de las áreas directamente vinculadas al sector agrario.

2. La necesaria modernización de la economía nacional debe apoyarse en una amplia diversificación de las exportaciones industriales.

3. Implícitamente se parte de una estrategia de incorporación gradual en la economía mundial . Las exportaciones argumentan - deben ir al principio encaminadas hacia mercados menos competitivos. De acuerdo con ello, se propone una estrategia diversificadora de mercados, recomendando la región como un trampolín hacia el mercado mundial[1].

Desde la región al mercado mundial

En sus análisis empíricos, la CEPAL menciona las crecientes exportaciones uruguayas en sectores no dedicados a la elaboración de productos del agro (Industrias Manufactureras sin Origen Agropecuario y/o Importado - IMSOA). Salvo unas cuantas excepciones (p. ej. productos cerámicos), las «ramas IMSOA» coinciden con las viejas ramas sustitutorias de importaciones (industria química, metalmecánica, etc.) dependientes de la importación de bienes de insumo básicos.

Es fácil constatar, en efecto, la creciente importancia de las «ramas IMSOA» en materia de exportación. Las exportaciones IMSOA subieron de 162 millones a 262 millones de dólares entre 1980 y 1989. La presencia de esos rubros en la exportación global era de un 11,4% en 1976, trepo al 15,3% hasta 1980, descendió a un 11,7% hacia 1985 por efectos de la crisis, para volver a subir al 13,5% y al 18,5% en los años de repunte económico de 1986 y 1987, respectivamente.

Puesto que esas exportaciones IMSOA hacia la región se operan mayoritariamente en el marco de los acuerdos comerciales con Brasil (PEC) y Argentina (CAUCE), los tratados regionales son valorados positivamente. El PEC y el CAUCE - se argumenta facilitan el tránsito del mercado interno a la orientación exportadora.

La CEPAL es partidaria de concentrar la necesaria reconversión estructural de la industria en las «nuevas ramas dinámicas»[2] no vinculadas con el sector agrario, ya

[1]Conversando en Montevideo con representantes de la CEPAL, salió a relucir un aspecto importante: aparte del criterio de que el camino hacia la economía mundial tiene que pasar por procesos sucesivos de aprendizaje en la región, prevalecía el temor de que una orientación efectiva hacia el mercado mundial como «marco de referencia» sería prácticamente irrealizable para la economía uruguaya: el mercado regional como trampolín al mercado mundial y/o el mercado regional como alternativa frente al mercado mundial. Los trabajos de la CEPAL insisten, empero, en la orientación hacia el mercado mundial, sin tener en cuenta el peligro de que el mercado regional conduzca a un callejón sin salida.

[2]Entre esas ramas cabe destacar la química, la industria metalmecánica, la industria textil y de las confecciones (fibras sintéticas, algodón), del vidrio y la cerámica.

que, comparadas con la agroindustria, estas últimas ofrecen más espacio a los procesos de aprendizaje tecnológico y al establecimiento de un «circuito productivo tecnológico» (CEPAL 1988:VI).

Para los economistas de la CEPAL, el incremento de las «exportaciones IMSOA» y la amplia diversificación exportadora de ahí derivada sientan las bases de una nueva estrategia para el crecimiento dirigida a superar la vieja dependencia del proceso de acumulación de productos agrarios o agroindustriales. Dichos economistas parten de la hipótesis de que las décadas de sustitución de importaciones industriales han sido el requisito indispensable para hacer madurar la industria con el fin de canalizar hacia la exportación las antiguas ramas dedicadas a la sustitución de importaciones (CEPAL 1988:85). En tal sentido, el incremento de las exportaciones de todas las ramas IMSOA es interpretado como una secuencia capaz de entroncar sin solución de continuidad con el tipo de desarrollo registrado hasta la fecha. No se habla, en cambio, de incorporar selectivamente algunas ramas determinadas.

La CEPAL - ya lo dijimos - confía en que el aumento de las exportaciones IMSOA y las consiguientes reestructuraciones de las respectivas ramas industriales conduzcan a la creación de «nuevas ramas dinámicas». Esa esperanza la asocia con la opción de canalizar en el futuro las exportaciones hacia «nichos de mercado» en la región y - en una segunda fase - hacia el mercado mundial. En los trabajos de la CEPAL, la noción de «nichos» asume, por lo tanto, dos dimensiones: la primera es para significar una amplia diversificación de la oferta exportadora[3]; la segunda implica la diversificación de los mercados. El énfasis en «productos destinados a los nichos» y «nichos» en los mercados regional y mundial lo justifican afirmando que una doble estrategia diversificadora como ésa puede servir para diseminar los riesgos y, por otro lado, favorece la producción en series limitadas, que en Uruguay es la predominante. El buen éxito de las exportaciones efectuadas hacia la subregión por las empresas IMSOA se considera un primer paso rumbo a la conquista de mercados extrarregionales:

«Surgidas como industrias sustitutoras de importaciones al servicio del mercado interno, (las ramas IMSOA) empiezan posteriormente con la exportación; primero, a los mercados regionales y por último, a los mercados de los países industriales.

[3]En los trabajos de la CEPAL/Montevideo figura la noción de «estrategia de nichos», a veces también como especialización productora (ver CEPAL 1988: VI). La recomendación de aprovechar las ramas IMSOA, como el nuevo núcleo dinámico de una economía volcada a la exportación, implica no obstante lo contrario de especialización.

Esa evolución demuestra la profundización del proceso de maduración industrial» (CEPAL 1989a:20).

En los análisis aquí presentados, la CEPAL/Montevideo dice adiós a una alternativa de desarrollo basada en una industrialización volcada en forma unilateral hacia el mercado interno, para buscar salidas a la crisis del fracasado modelo de crecimiento (exportación de materias primas y sustitución de importaciones industriales). Acorde con Fernando Fajnzylber, las controversias dicotómicas e indiscriminadas que se suscitaron hasta mediados de los 80 en torno de la «sustitución de importaciones versus fomento de las exportaciones»[4] se interpretan como debates sobre un «falso dilema» (Fajnzylber 1986).

La evolución de las exportaciones IMSOA desde mediados de los años 80 parece confirmar la interpretación optimista de la CEPAL, según la cual una integración más profunda en la economía mundial es factible en primer término aplicando una secuencia mercado interno - mercado regional - mercado mundial, sobre la base de una amplia diversificación de las exportaciones industriales. Un análisis más minucioso revela, no obstante, los riesgos que entraña la estrategia escogida por la CEPAL (Messner 1990).

Mercados doblemente inseguros

Las crecientes exportaciones IMSOA se basan mayormente en los suministros a países vecinos y están muy vinculadas a los acuerdos comerciales bilaterales de Uruguay con Argentina (CAUCE) y Brasil (PEC). Las preferencias aduaneras estipuladas en dichos acuerdos privilegian las importaciones desde Uruguay frente a terceros países en grupos prefijados de manufacturas[5]. Las nombradas preferencias con-

[4] Así reza el título de Krueger 1985.

[5] El acuerdo CAUCE con la Argentina fue firmado el 20 de agosto de 1974, el tratado comercial PEC con Brasil, el 12 de junio de 1975. Los acuerdos bilaterales juegan un papel decisivo, particularmente en el comercio con Argentina: de 1982 a 1984, el 65,2% de todas las exportaciones uruguayas a Argentina se desarrollaron según las condiciones del CAUCE y tan sólo un 12,6% en las condiciones vigentes para el comercio «normal» con Argentina (ver Barreta/Macadar 1987: 17). El 90% de las exportaciones industriales hacia Argentina se verificaron a través del CAUCE (íd., p. 105). Los acuerdos comerciales con Brasil desempeñan en cambio un rol menos significativo. Entre 1982 y 1984, únicamente un 16,8% de las exportaciones uruguayas a Brasil se realizaron según las condiciones PEC, en tanto que el 28,3% se clasificaron bajo la categoría de «Régimen general». Tales diferencias no tienen nada de extrañas dadas las divergencias estructuras comerciales. Las preferencias comerciales otorgadas valen primeramente para líneas tecnológicas en las cuales no son competitivas las naciones involucradas. La mayor importancia del CAUCE se deriva, pues, de la fuerte presencia de exportaciones industriales dentro del total exportado a Argentina, mientras que la menor relevancia del PEC refleja la alta proporción de comestibles, carne y bienes primarios dentro de las exportaciones globales a Brasil. Para mayores detalles sobre el PEC y el CAUCE, ver Berreta 1987; Berreta/Macadar 1987.

ducen a que los exportadores uruguayos se tornen competitivos en estos segmentos frente a la competencia del mercado mundial. Tal cosa se traduce en crecimiento para la economía uruguaya. En 1985, el 36,9% de todas las exportaciones IMSOA fueron a parar a Argentina, un 25,1% a Brasil. El 71,6% estuvo destinado a Latinoamérica. Fuera de la región, el único mercado receptor digno de mención es el norteamericano, que captó un 16,2% de las manufacturas IMSOA (CEPAL 1986: 36). La concentración regional de las exportaciones IMSOA se intensificó más todavía en los años subsiguientes: en 1988 se colocaba en América Latina alrededor del 90% de dichos productos.[6]

En el marco del PEC, Brasil y Uruguay se conceden preferencias arancelarias frente a terceros países tan sólo en los segmentos y ramas carentes de ofertas nacionales. Uruguay importa de Brasil bienes de equipo y productos intermedios no disponibles en su mercado interno, exportando a su vez manufacturas IMSOA, pero más que nada productos alimenticios.

En el marco del CAUCE, las exportaciones uruguayas a Argentina compiten, en cambio, en algunos segmentos, con productos nacionales del mercado interno del país receptor. Ello no obstante, la competencia en tales sectores se limita prohibiendo que las importaciones desde Uruguay sobrepasen el 5% de la oferta del mercado interno. Viceversa, las exportaciones argentinas a Uruguay cubren básicamente - como en el caso de Brasil - bienes de equipo y productos intermedios, complementando por lo tanto la oferta del mercado interno en Uruguay.

La concentración de las exportaciones IMSOA en los mercados de ambos países vecinos es doblemente significativa:

En primer lugar, los mercados de los países vecinos son inseguros debido a las virulentas crisis que sacuden la región. El incremento de las exportaciones IMSOA hacia los Estados vecinos en 1986/87 se explica por las fases de crecimiento relativamente intenso del PIB y el alza consiguiente de la demanda en los países vecinos, debida a su vez a dos programas de reajuste económico basados en la demanda: el Plan Austral (Argentina) y el Plan Cruzado (Brasil)[7]. Tal como aconteció en el primer quinquenio de los años 80, cuando las exportaciones IMSOA descendieron de 162 millones de dólares en 1980 a 100 millones en 1985, las mismas evolucionaban más o menos paralelamente a las coyunturas económicas de ambas naciones

[6]CEPAL 1989a: 14; este dato vale para los productos IMSOA, salvo las cerámicas.
[7]Entre 1981 y 1988, el PIB brasileño evolucionó de la manera siguiente: 1981: -3,4%;1982: 0,9%; 1983: -2,5%; 1984: 5,7%; 1985: 8, 0%; 1986: 8,0%; 1987: 2,9%; 1988: -0,5%; en Argentina se dio el siguiente cuadro: 1983: 2,8%; 1984: 2,6%; 1985: -4,7%; 1986: 5,4%; 1987: 1,6%.

vecinas. Las dos atraviesan hoy por nuevas fases recesivas que pudieran provocar una baja en las exportaciones IMSOA. Esa tendencia ya se está perfilando en el caso de Argentina. A fines de 1989 el comercio bilateral quedó casi paralizado debido a la galopante inflación argentina y a la errática cotización del austral.

Otra fuente de peligros radica en las tendencias liberalizadoras que se están dando en ambos países vecinos. En vista de las crisis que golpean a Argentina y Brasil, no es improbable que ambos países pierdan en el futuro su interés en el PEC y el CAUCE, acuerdos éstos que, desde un punto de vista puramente cuantitativo, beneficiaban más a Uruguay que a cada uno de sus socios por separado. Las dos naciones vecinas están empeñadas hoy en día en incrementar sus exportaciones a Estados Unidos y Europa occidental. Para obtener acceso a esos grandes mercados, ambos gobiernos - el argentino en especial - parecen dispuestos a rebajar en su totalidad los niveles arancelarios. Esa reducción general acabaría por debilitar las preferencias frente a las exportaciones uruguayas, tendiendo a dejar sin objeto los acuerdos comerciales PEC y CAUCE. En el caso extremo de reducirse abruptamente a cero los aranceles de importación, las empresas uruguayas involucradas en los mercados IMSOA de Argentina y Brasil quedarían casi todas fuera de competencia.

Es posible que los gobiernos tanto argentino como brasileño, en un gesto dirigido a EEUU y la CE, hicieran constar su disposición a eliminar una tras otra las trabas proteccionistas, ofreciendo reducciones arancelarias en los rubros donde los productores nacionales tengan escaso o nulo protagonismo. Y esos serían los mismos rubros en los cuales Uruguay viene disfrutando de aranceles preferenciales.

En segundo lugar, la exportación de manufacturas a la subregión constituye un indicador insuficiente de competitividad internacional por estar basada en preferencias (aranceles bajos) estipuladas en los acuerdos comerciales. Las exportaciones siguen siendo destinadas a mercados protegidos y, por ende, escasamente competitivos, cuando no faltos totalmente de competitividad. Quiere decir que la esperanza de la CEPAL, de que el PEC y el CAUCE condujeran a estándares internacionales de productividad , y de que la subregión sirviera de trampolín hacia el mercado mundial de manufacturas, no se ha cumplido ni siquiera tras 15 años de cooperación comercial con los dos países vecinos[8] . Son pocas las empresas que han conseguido exportar a otras regiones sus manufacturas IMSOA. La ya citada versión optimista de la CEPAL, basada en un tránsito casi automático del mercado regional al mundial (CEPAL 1989a: 20), carece hasta la fecha de todo fundamento empírico.

[8]A ese mismo resultado arriban Barreta/Macadar 1987:109.

Es de temer que el rumbo elegido contribuya a ampliar más aún la sustitución de importaciones en el área regional, de manera que la estrategia integradora practicada hasta el momento conduzca hacia un callejón subregional sin salida en vez de servir de trampolín hacia el mercado mundial. El intercambio esencialmente complementario y las exportaciones a mercados protegidos, más la persistencia de las viejas recetas políticas (en vez de sustitución protegida de importaciones, ahora «exportaciones protegidas», falta de competencia, especialización casi nula, etc.), permiten a los empresarios uruguayos conservar su mentalidad centrada en las subvenciones y las rentas y seguir produciendo por debajo de los niveles internacionales de eficiencia. Si bien es cierto que todo esto sirve para ensanchar el mercado, posibilitando la fabricación en series más amplias y rebajando los costos de producción, no es menos cierto que los problemas sustanciales de la sustitución tradicional de importaciones, en vez de superarse, sufren una mera postergación. Como lo indican las crisis que golpean a las grandes economías volcadas hacia el mercado interno (Argentina, México, Brasil), un mercado ampliado tampoco es capaz de remediar a largo plazo los déficit estructurales de la sustitución de importaciones.

Es de presumir que el PEC y el CAUCE entorpezcan la incorporación de Uruguay en la economía mundial, en vez de promoverla, ya que el entrelazamiento (forward y backward linkages) de las tres economías involucradas, con su secuencia de fases tecnológicas, no hacen más que diseminar sus deficiencias por un área más extensa. Ello resulta obvio al examinar la actividad importadora de Uruguay. Para el efecto conviene destacar las implicaciones siguientes: en el caso de Uruguay, las importaciones desde Argentina y Brasil no llegan a desplazar a los productores nacionales, ya que las preferencias arancelarias se conceden tan sólo en los sectores carentes de oferta nacional. De ahí que los convenios aduaneros, al fomentar las exportaciones, estimulen a corto plazo el crecimiento (manufacturas IMSOA) y ayuden, por tanto, a estabilizar temporalmente las economías. Estos beneficios derivados del crecimiento tienen como contrapartida unos costos importantes. En compensación por sus exportaciones, las empresas uruguayas tienen que importar maquinaria y productos intermedios de Argentina y Brasil. Por regla general, estos productos no son competitivos a nivel internacional, ni por su precio, ni por su calidad, ni por su asesoramiento técnico, ni por su servicio post-venta. Es más: puede darse por seguro que los bienes de equipo importados desde las naciones vecinas son más improductivos que sus similares de países industrializados. Tal cosa no hace sino ensanchar constantemente la brecha entre la productividad uruguaya y la internacional, en tanto que la calidad del producto queda a la zaga de los requi-

sitos usuales en el mercado mundial[9] . Los acuerdos regionales devienen entonces una rémora que impide a esos países fijar su rumbo dentro de los parámetros del mercado mundial.

Problemas de la reconversión

Los teóricos de la CEPAL postulan finalmente que los límites del modelo actual pueden ser superados mediante una integración gradual de todas las ramas industriales en la economía regional y, seguidamente, en la economía mundial. Sin embargo, pasan por alto las fricciones propias de la fase transitoria de una economía de mercado interno a una economía de permanente orientación exportadora. Los problemas que surgen en la fase de reconversión tienen su origen primario en la especificidad de la estructura ramal y en la magnitud de las empresas que han ido apareciendo en décadas enteras de sustitución de importaciones.

La propuesta de hacer de las ramas IMSOA el nuevo eje del desarrollo industrial mediante el incremento de las exportaciones, implica lanzarse al mercado mundial con un gran catálogo de productos muy diversos. La estadística exportadora revela que al interior de las distintas ramas se viene produciendo una multitud de manufacturas para la exportación, siendo imposible distinguir las especializaciones prioritarias.

La estructura productiva de las empresas IMSOA es arquetípica para los modelos de desarrollo volcados hacia el mercado interno. El alto grado de diversificación de la oferta, aparejada con la producción en series mínimas, hay que verlo como la respuesta del empresariado a la estrechez del mercado interno. Como la demanda quedaba saturada con relativa rapidez en un país tan pequeño como Uruguay, las empresas intentaron ofrecer una gama de productos lo más extensa posible[10]. Esa estrategia impidió aprovechar las ventajas que brinda la producción en serie, con el alza consiguiente de la productividad y el descenso de los costos. Así las cosas, una producción competitiva en el mercado mundial no es imaginable más que en los pocos rubros que no dependen para nada de las economies of scale.

---

[9]Conversando con empresarios en Uruguay, salió a relucir que en el caso de productos exportables a través del PEC y el CAUCE, dichos empresarios preferían pagar aranceles más altos y exportar ciertos productos a los países vecinos bajo condiciones normales, con tal de no tener que importar de Brasil y Argentina los correspondientes productos primarios o maquinaria, Los empresarios explicaron que la competitividad más allá de la región era insostenible sin poseer la maquinaria más moderna de las naciones industrializadas.

[10]Esa correlación es señalada por Katz 1983:11.

En contraste con las interpretaciones de la CEPAL, la fuerte diversificación de las exportaciones en el sector IMSOA no puede contemplarse como un síntoma de «creciente madurez» en el sector industrial[11]. Por el contrario: el alto grado de diversificación de la oferta debe entenderse como un déficit estructural y como la herencia dejada por una industrialización dirigida durante décadas al mercado interno[12].

El PEC y el CAUCE posibilitan que en el contexto de los acuerdos regionales se reproduzcan las taras del modelo anterior, a saber, sus déficit estructurales (amplia gama de ofertas y producción en series hasta ahora relativamente pequeñas), deficiencias (de productividad, de calidad, etc.) y paradigmas de políticas económicas (desestimulación de las empresas, ausencia de factores competitivos).

La tarea va a consistir, por lo tanto, en ir superando gradualmente la estructura ramal existente en lugar de profundizarla y estabilizarla más aún en virtud de los acuerdos regionales. En la fase inicial, la competividad internacional será factible probablemente en sólo algunos segmentos y complejos industriales de la economía nacional.

Pocos son los datos disponibles sobre la estructura de las empresas en el sector industrial. Sin embargo, el material existente permite deducir que precisamente en los sectores IMSOA funcionan una gran cantidad de empresas pequeñas y medianas, sin que hayan surgido empresas importantes y de considerable solvencia. La magnitud de las empresas anda por debajo de los niveles óptimos exigidos en el ámbito internacional, tanto por su equipamiento técnico como por su organización y su estrategia de investigación y desarrollo. La reducida dimensión de las empre-

[11]En conversación con expertos del Ministerio de Economía y de diversos institutos de investigaciones económicas, se dijo reiteradas veces que en las exportaciones de pinturas a los países vecinos - que conforman al fin y al cabo un 25% de todas las exportaciones químicas - resulta muy bajo el valor agregado nacional. Los colorantes, casi listos, vienen importados de Europa, y tras un leve procesado ulterior, son exportados mayormente a Argentina. Las exportaciones directas de Europa a Argentina no son rentables debido a los aranceles de importación. También desde esta óptica, la tesis de que el aumento de las exportaciones IMSOA refleja un mayor grado de madurez de la economía nacional, es cuando menos vulnerable. Desafortunadamente, no hay disponible ningún trabajo sobre el valor agregado nacional en sectores IMSOA.

[12]Raúl Prebisch (1963:71) había mencionado ya en 1963 esos déficit estructurales de los modelos latinoamericanos tipo mercado interno: «An industrial structure virtually isolated from the outside world thus grew up in our countries... The criterion by which the choice was determined was based on considerations of economic expediency, but on inmediate feasibility, whatever the cost of production... tariffs have been carried to such a pitch that they were undoubtedly - on an average - the highest in the world. (...) As is well known, the proliferation of industries of every kind in a closed market has deprived the Latin American countries of the advantage of specialization and economies of scale, and owing to the protection afford by excessive tariff duties and restrictions, a healthy form of internal competition has failed to develop, to the detriment of efficient production».

sas se da no solamente en algunos subsectores en los cuales sería lógico presumir economías de especialización, sino que constituye un fenómeno general en las economías volcadas unilateralmente hacia el mercado interno[13]. Desde un punto de vista macroeconómico, esa situación ocasiona un grado generalmente bajo de automatización, escasa productividad laboral y series productivas mínimas en casi todos los rubros, lo que impide aprovechar a fondo las ventajas que en materia de costos ofrecen las economies of scale. Como si fuera poco, esas empresas - pequeñas a nivel internacional - afrontan siempre costos de comercialización más elevados y diversos problemas para penetrar en mercados extrarregionales.

De ahí que, a mediano plazo, sería preciso que las ramas exportadoras crezcan hasta adaptarse al tamaño mínimo de una empresa acorde con los cánones internacionales. Las tendencias registradas hasta el momento revelan que un proceso como ese, en el marco del PEC y del CAUCE, está siendo entorpecido en vez de fomentarse. Según datos facilitados por la CEPAL/Montevideo, 408 empresas IMSOA exportaron en 1986 un volumen total equivalente a 147 millones de dólares. Para documentar esta crítica con un ejemplo elocuente: entre las ramas IMSOA figura también la industria nacional del automóvil, y como la CEPAL/Montevideo pretende volcar masivamente hacia la exportación a todas esas ramas y no sólo algunas seleccionadas, resulta lícito analizar la mencionada industria.

Los ingresos percibidos por empresas productoras de autos o piezas sueltas (cables, etc.) treparon de 4 millones (1985) a 21 millones de dólares (1987). En el marco del convenio comercial con Argentina (CAUCE), en 1987 se logró exportar 900 autos al vecino país. La fabricación de automóviles ha crecido de 6.000 a 14.000 unidades entre 1985 y 1987 (World Bank 1989:151). En la industria del automóvil intervienen tres firmas extranjeras (Fiat, Ford, General Motors) y por lo menos una nacional[14]. Comparando esos índices de producción anual con las cifras corrientes en el exterior, salta a la vista lo ilusorio que resulta orientar dicho sector hacia el mercado mundial y lo desatinado que es para la economía nacional realizar inversiones en esa industria (ante la escasez de recursos existentes). Según diferentes estudios practicados, el volumen mínimo de producción considerado necesario para agotar las ventajas dimensionales oscila, según el modelo entre 60.000 y 300.000 vehículos anuales. (Monopolkommission 1985:235).

[13] Este rasgo estructural de las economías latinoamericanas consagradas a la sustitución de importaciones fue señalado por ejemplo por J. Katz 1983: 10 y sgte.; ver también F. Fajnzylber 1989:20.
[14] Según Buxedas/Rocca/Stolovich 1987:57, no hay disponibles datos más precisos.

Mercantilismo regional ampliado

Resumiendo el análisis del PEC y el CAUCE, sale a relucir que esa modalidad de cooperación regional no constituye ninguna estrategia capaz de tapar la brecha productiva entre una economía nacional y el mercado mundial. Queda incumplido así el propósito original de la CEPAL de superar la dicotomía entre una orientación al mercado mundial y una de tipo regional. La opción mercantil regionalista se presenta de facto como una alternativa inviable y no como elemento de una política integradora en el mercado mundial. Resulta, pues, que contra lo supuesto por la CEPAL/Montevideo, el PEC y el CAUCE permanecen dentro de los parámetros de los modelos integracionistas de los años 60.

Lo determinante para la apreciación demasiado optimista de los acuerdos comerciales por parte de la CEPAL/Montevideo son dos premisas básicas de cuestionable validez. Primero, los teóricos de la CEPAL todavía interpretan las décadas de sustitución de importaciones e introspección económica como una etapa preliminar preparatoria de la orientación exportadora que ahora es preciso impulsar. Segundo, los acuerdos de cooperación PEC y CAUCE son vistos como los marcos adecuados que hacen factible la evolución en secuencias: mercado interno - mercado regional - mercado mundial.

Puesto que los frutos de la sustitución de importaciones se consideran como un fundamento viable para un desarrollo encauzado hacia la exportación, no se toma en cuenta que los déficit estructurales ya descritos - típicos de un proceso volcado unilateralmente al mercado interno - se reproducen en el marco del PEC y del CAUCE, así como en las exportaciones IMSOA. Pero eso no es todo: si bien es cierto que la CEPAL/Montevideo asume que los potenciales de crecimiento de la sustitución de importaciones están agotados sin vuelta posible, ese organismo no cuestiona a fondo el viejo esquema de políticas económicas, que a su criterio ha generado las condiciones adecuadas para orientar, ahora, la economía hacia la exportación. No tiene, pues, nada de extraña la ausencia de crítica al hecho de persistir en las viejas estrategias en un marco ampliado, regional. La movilización de mercados regionales no competitivos se interpreta injustificadamente como el indicador de la eficiencia de la política integradora.

Nuestro enfoque escéptico del PEC y el CAUCE se basa, en cambio, en posiciones diametralmente contrarias:

1. La sustitución de importaciones, practicada a lo largo de varias décadas, no ha creado condiciones propicias para un modelo viable de desarrollo. Muy por el contrario: los déficit estructurales en el sector industrial configuran obstáculos que será preciso remontar para desarrollar un nuevo modelo de crecimiento basado más a fondo en la exportación.

2. En el marco del PEC y el CAUCE prosiguen básicamente las viejas políticas de sustitución de importaciones, las mismas que condujeron ya a una producción ineficiente. Así es posible abrir nuevos mercados, pero no nuevos caminos hacia la economía mundial ni hacia un desarrollo más intensivo que extensivo.

Argentina - Brasil: la 'nueva' integración

Según su propia definición, el reciente proyecto integracionista entre Argentina y Brasil entronca directamente con las nuevas estrategias de integración de los ochenta y debería haber superado las deficiencias del PEC y el CAUCE. Vamos a verificar si esta tesis soporta el cotejo con la realidad.

Las relaciones argentino-brasileñas cubrían una larga tradición de rivalidades y conflictos originados en la era colonial. Sin embargo, hacia la segunda mitad de los años 70, se inició una fase de distensión y cooperación que, al finalizar la década, culminó con la solución del conflicto en torno de la represa de Itaipú y con una expansión dinámica del comercio bilateral (Mármora 1987). Este último fenómeno tuvo por base la apertura unilateral argentina hacia las importaciones, por un lado, y una división intersectorial del trabajo por el otro: Argentina optó por especializarse en sus tradicionales exportaciones agrícolas, en tanto que Brasil lo hacía con sus manufacturas.

Sin embargo, al empezar los ochenta, por la parte argentina llegó a acumularse un déficit comercial tan grande que obligó a decretar bien pronto restricciones a la importación. No pasó mucho tiempo sin que el intercambio bilateral quedase virtualmente paralizado. Las relaciones comerciales entre ambos países se deterioraron a tal extremo que en 1984 parecían estar en vísperas de una guerra comercial. Con todo, las relaciones políticas y diplomáticas no sufrieron rupturas. El paso a un orden civil y democrático - primero en Argentina y después en Brasil - llevó la cooperación a una fase nueva y sin precedentes por su intensidad. De julio de 1986 hasta fines de 1988 fueron suscritos 23 protocolos en total. En el orden en que fueron firmados, dichos acuerdos cubren las problemáticas siguientes: industria de bienes de capital, suministros de trigo, suministros para emergencias alimentarias, facilida-

des comerciales, empresas binacionales, finanzas, fondo de inversiones, política energética, biotecnologías, estudios económicos, información en caso de accidentes nucleares y radiológicos, industria aeronáutica, industria del acero, transportes terrestres, transportes marítimos, comunicaciones, energía atómica, cultura, administración pública, moneda única, industria del automóvil, industria alimentaria, zonas fronterizas.

El nuevo experimento integrador difería notoriamente por su concepción del efectuado en los setenta, durante la gestión del ministro de Economía, Martínez de Hoz, y difería asimismo del acuerdo comercial de Argentina y Brasil con Uruguay. Los nuevos principios rectores eran los siguientes:

1. Debía procurarse unas relaciones de intercambio equitativas y equilibradas. Importaba evitar que los déficit permanentes en la balanza comercial de una de las partes ocasionaran restricciones en la importación y, por ende, restricciones en la dinámica comercial bilateral tomada en su conjunto. En casos como ese, el país excedentario debía mostrarse dispuesto a conceder mayores preferencias arancelarias o compensaciones financieras destinadas a inversiones productivas, brindando a la nación deficitaria la oportunidad de incrementar sus exportaciones. Por un lado, se procuraba el balance a través de la expansión y no de la reducción de las relaciones comerciales; por otro lado, los eventuales déficit argentinos no debían ser compensados acrecentando las tradicionales exportaciones agropecuarias, esto es, promoviendo la especialización inter-sectorial. El objetivo trazado era una expansión del comercio mediante especializaciones intrasectoriales en el rubro industrial.

2. La integración no debía limitarse a la cooperación comercial, para evitar el intercambio exclusivo de excedentes que se practicaba en el pasado. La integración debía operar más bien en el sector productivo. El proyecto de integración contemplaba a tal efecto la fundación de empresas mixtas.

3. La integración no debía concebirse como la mera regionalización de mercados internos ya muy estrechos en uno y otro país; su función sería más bien la de una palanca capaz de mejorar la competitividad de ambas industrias en el mercado mundial.

4. La industria de bienes de capital fue la escogida para motor y núcleo del nuevo esquema integrador, y no el sector de las industrias de consumo duradero (y las ramas IMSOA) que jugaban un papel protagónico en las estrategias tradicionales de la integración latinoamericana. El Protocolo N° 1 hay que verlo entonces como el

acuerdo clave de todo el aparato contractual. Dicho protocolo consignaba la denominada Lista Común de productos cuyo ingreso a uno y otro país seria totalmente libre, como si fueran de fabricación nacional. Con arreglo a los principios ya enumerados, las ventajas de la industria de bienes de equipo consisten: a) en poseer la estructura de una red muy ramificada de subsidiarias compuesta de productores pequeños y medianos de origen nacional; b) en que esa estructuración abre numerosas posibilidades de especialización intraindustrial; c) en el incremento de las capacidades tecnológicas y en la oportunidad de conectar con el acelerado desarrollo internacional en el sector científico-técnico.

Los resultados positivos

El lapso transcurrido desde la entrada en vigor de los primeros protocolos, a comienzos de 1987, es demasiado breve todavía, y la base de datos muy delgada como para justificar un balance conclusivo. Los resultados y tanteos que damos a continuación deben interpretarse, por lo tanto, como simples tendencias provisionales: análogamente al comercio bilateral con manufacturas generales, viene creciendo desde 1984 el intercambio de bienes de capital. La presencia de bienes de capital en el comercio bilateral global se duplicó entre 1984 (5,6%) y 1988 (11,1%). La proporción de bienes de capital respecto a las exportaciones argentinas a Brasil llegó aun a quintuplicarse del 1,3% al 9,3%. Ello es síntoma de una tendencia a diversificar las exportaciones argentinas.

Que esa tendencia sea, en efecto, un producto o incluso un éxito de los esfuerzos integracionistas, es cosa que aquí no podemos afirmar con certeza.

Es que las cifras señaladas hasta ahora cubren el sector íntegro de los bienes de capital, es decir, tanto los productos comprendidos en las negociaciones integradoras como aquellos que no están incluidos en dicho proceso. Es lícito preguntarse entonces cómo se habrá operado el intercambio de productos de la Lista Común del Protocolo N° 1.

La exportación de artículos incorporados en la Lista Común totalizó 3 millones de dólares en 1986; en 1987 ascendía a 18,3 millones de dólares.

En un análisis efectuado en 1986 para la Fundación Mediterránea, afín al sector empresarial, los autores del mismo arribaron a la conclusión de que la puesta en vigor del Protocolo N° 1 provocaría un desbalance comercial por el lado de Argentina.

Andando el tiempo, esos temores resultaron infundados. La inexistencia de desequilibrios en el ámbito de la Lista Común excluyó la necesidad de aplicar mecanismos compensatorios.

Si comparamos el mencionado incremento de 15,3 millones de dólares en el marco de la Lista Común con el incremento en todo el sector de bienes de inversión, veremos que el 81,4% de ese aumento en las importaciones argentinas de bienes de inversión con destino a Brasil en el año 1987 se debe a la puesta en vigor del Protocolo N° 1. El mismo cómputo aplicado a las exportaciones de Brasil a Argentina revela que el aumento en el ámbito de la Lista Común en el año 1987 no sobrepasó el 30% del aumento global de las exportaciones.

Era ya tradición que Argentina importase bienes de capital desde Brasil, mientras que ella exportaba escasa maquinaria al vecino país. En el caso de los bienes de inversión incluidos en la Lista Común del Protocolo N° 1, fue posible compensar a partir de 1987 los desbalances tradicionales. Las exportaciones y las importaciones se mantienen en equilibrio reciproco.

En contraste con el PEC y el CAUCE en Uruguay, las exportaciones argentinas en el sector de bienes de capital han sido objeto de especialización. Los éxitos exportadores de Argentina que es correcto atribuir al Protocolo - se centran en grado extraordinario en el rubro de las máquinas-herramienta: más del 50% de las exportaciones encuadradas en el Protocolo N° 1 se concentraron en dicho sector en 1987. Tales exportaciones cubrieron el 17% de las importaciones brasileñas de máquinas-herramienta, tendencia ésta que persistió en los años subsiguientes.

Uno de los argumentos capitales esgrimidos tradicionalmente por los críticos neoliberales de la integración latinoamericana consiste en que la relación costo-beneficio es desfavorable, por cuanto la desviación de comercio sería más fuerte que la creación de comercio.

Ello implica que productos del mercado mundial, de buena calidad y bajo precio, sean sustituidos por importaciones regionales, caras y de baja calidad.

La Secretaría de Industria y Comercio Exterior de Argentina hizo un análisis de esta problemática, recogiendo los datos estadísticos de los 10 primeros meses de 1987 y comparándolos con el mismo período de 1986. Fueron cotejadas además las estadísticas de las exportaciones al resto del mundo. El análisis arrojó el siguiente cuadro: el 62% del total exportado no se debió a una desviación de comercio, sino a

exportaciones nuevas. Desglosando las importaciones desde ese ángulo, resulta que hasta un 86% del incremento de las importaciones desde Brasil hay que verlo como un incremento comercial neto.

Estos datos y hechos concretos permiten deducir que el Protocolo N° 1 ha introducido una nueva calidad que dinamiza y equilibra las relaciones comerciales bilaterales entre Argentina y Brasil.

Deficiencias en los resultados

A pesar de esa nueva calidad tan prometedora, los resultados cuantitativos son decepcionantes:

1. En el marco del Protocolo N° 1, el comercio de 1987 fue equilibrado y no hizo necesario ningún financiamiento complementario de los déficit. Lo malo es que dicho comercio, al cubrir tan sólo 40 millones de dólares, quedó muy a la zaga de los 300 millones fijados en los protocolos.

2. El comercio global bilateral desde 1987 totalizó 1.358 millones de dólares, faltándole 400 millones para alcanzar los 1.800 millones previstos.

3. Mientras que el intercambio de bienes de inversión en el sector negociado de la Lista Común en 1987 resultó equilibrado y más dinámico en líneas generales, el comercio bilateral en el sector de bienes de inversión no comprendido en el Protocolo N° 1 siguió arrojando fuertes déficit para Argentina.

4. Al año de entrar en vigor los protocolos más importantes, el déficit argentino en su comercio global bilateral trepó - no por culpa, sino a pesar de los protocolos - a 280,3 millones de dólares, luego de que Argentina, ante la ejecución del plan Cruzado en Brasil, había cerrado el año anterior - cosa excepcional - con un leve superávit. Ese déficit configura el 20,6% del comercio bilateral de 1987 en su conjunto. En 1988 el déficit argentino experimentó un alza desproporcionada hasta el 25,8% del total de valores comerciados y disminuyó en 1989 (13,6% del comercio global). Cabe señalar que esa reducción no pudo lograrse sin limitar las importaciones nacionales, afectando por consiguiente el intercambio comercial. La tendencia deficitaria del balance comercial argentino es un obstáculo evidente para la extensión del comercio bilateral.

Desde la puesta en marcha de los protocolos de integración hasta ahora, han predominado las deficiencias, e incluso los grandes éxitos cosechados en el marco del Protocolo N° 1 revelan algunas imperfecciones ante el observador atento.

Si bien es cierto que los productos argentinos han llegado a conquistar un segmento considerable del mercado brasileño, los grandes éxitos exportadores radican mayormente en máquinas-herramienta de mando computarizado, cuyos componentes electrónicos no se fabrican en Argentina misma, sino que se importan en buena parte de terceros países. Los importadores brasileños han dado la preferencia a los productos argentinos frente a la oferta nacional porque las restricciones vigentes a la importación en el sector informático les impiden obtener por otra vía los productos acordes con los estándares internacionales a los bajos precios usuales en el mercado mundial. Quiere decir que los «éxitos» argentinos no se deben a la competitividad de la industria nacional, contrariamente a lo que suele figurar en los estudios de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior de Argentina. El interés de los importadores brasileños se centra más en los mandos electrónicos importados por los fabricantes argentinos, y menos en las piezas mecánicas elaboradas en Argentina. Las debilidades competitivas estructurales de las exportaciones argentinas se traslucen en los hechos siguientes: según estimados de la Secretaría argentina de Industria y Comercio Exterior, el 45% de las importaciones traídas de Brasil son productos previamente concertados en negociaciones, ya sea como obligaciones fijas de compra (Protocolo N° 2), como preferencias arancelarias (Protocolo N° 4) o en el marco de una libertad de comercio irrestricta (Protocolo N° 1)[15]. En otras palabras: el 55% de las exportaciones brasileñas a Argentina obedecen al empuje exportador de la propia política económica brasileña. En contraste con eso, tan sólo un 20% de las exportaciones argentinas a Brasil se han operado vía mercado normal, mientras que el 80% lo hicieron en el marco de protocolos bilaterales (Clarín Económico 3.7.88).

Desde comienzos de 1987, cuando entraron en vigor algunos de esos protocolos, se han producido además varias desviaciones de las cláusulas originales, desviaciones debidas corrientemente a presiones por parte de productores privados del propio país o a fenómenos macroeconómicos de origen general:

1. Sufrieron aplazamiento los plazos de implementación de casi todos los protocolos, en especial el establecimiento de una Tarifa Aduanera Conjunta frente a terceros países. El objetivo original - fundar una Unión Aduanera - debió ceder paso en

[15]Aun cuando las cláusulas del Protocolo N° 1 estipulan que los productos de la Lista Común deben contener al menos un 80% valor nacional, el rubro de las máquinas-herramienta fue objeto de un arreglo duramente negociado.

la práctica a una zona franca (para bienes de capital de la Lista Común) y a una zona preferencial (para las listas del Protocolo N° 4). Fuera de esos sectores y frente a terceros países, la política aduanera siguió por regla general bajo el arbitrio de los gobiernos nacionales. La causa radica de un lado en que el objetivo de la Unión Aduanera no se operacionalizó desde un comienzo mediante definiciones más precisas. Abocados a la renegociación de sus deudas externas, ambos países están sometidos además a un proceso todavía poco definido de reestructuración de sus políticas aduaneras. Se registran dos hechos de importancia, en junio y octubre de 1988, cuando primero Brasil y luego Argentina decretaron sendas reducciones generales de las restricciones tarifarias a la importación, más la anulación de las no tarifarias. Ahora bien: toda liberalización general y unilateral de las importaciones debilita la eficacia de las preferencias bilaterales recíprocas frente a terceros, poniendo al descubierto las limitaciones de un proyecto de integración bilateral basado en el alto nivel de protección, habitual en la era de la industrialización tradicional a través de la sustitución de importaciones.

2. La cláusula del Protocolo N° 1, la cual estipula que los productos de la Lista Común serán tratados en ambos países como si fueran de origen nacional, no contempla el sector especial de «mercancías a pedido». En ese aspecto son nulos hasta ahora los progresos en l as negociaciones, lo cual resulta bien grave toda vez que dicho renglón concierne a los pedidos de empresas estatales, las que por su envergadura y por las posibilidades directas de gestión política pudieran imprimir un fuerte impulso a la dinámica integracionista.

3. En la Lista Común fueron incluidos casi únicamente productos acabados, con una mínima cantidad de productos semiacabados o intermedios. Esa limitación fue introducida a instancias de Brasil, guardando relación con el alto grado de integración nacional y vertical que posee en Brasil ese sector productivo, y con la protección de que allá disfruta la red de distribuidores. De aquí se deriva un factor que inhibe seriamente una especialización intraindustrial dinámica, la extensión potencial del comercio bilateral y las necesarias reestructuraciones industriales en ambos países.

4. En principio no es dable comprobar una modernización sustancial de la producción y de la conducta empresarial. Salvo en el subsector de las máquinas-herramienta, en ninguna otra parte hay indicios que permitan esperar nuevas inversiones por parte de las empresas de la Lista Común. Aun en el terreno de la comercialización son todavía insuficientes los indudables esfuerzos de esos productores. Las operaciones de venta efectuadas con el cliente en forma directa, tuvieron lugar

en ferias industriales y exposiciones montadas alternativamente en uno y otro país. Semejante proceder no asegura de ninguna manera una presencia constante de los ofertantes en el mercado, presencia que se hace incluso más urgente tras la venta, cuando el cliente requiere de servicios y reparaciones. Un gran número de firmas hizo el intento más o menos exitoso de contactar con agentes comerciales locales. Fueron poquísimos los productores que cerraron tratos a fin de comercializar recíprocamente manufacturas de uno y otro país.

5. En prácticamente todos los subsectores de la industria que hasta la fecha no habían incluido sus productos en la lista de propuestas argentinas destinadas a la negociación, la actitud predominante del empresariado argentino ha sido la de rechazar las negociaciones. Más aún, en aquellos subsectores en los cuales la parte brasileña tenía propuestas hechas para la Lista Común, las estrategias empresariales no incluyen planes de adaptación o reorientación con vista a una futura integración eventual.

Finalmente podemos sintetizar las tendencias siguientes:

a) En el curso del proceso integracionista, el ritmo y la gestión de las negociaciones fueron recayendo implícitamente en el sector privado afectado en cada caso. Así se hicieron más notorios los contenidos 'comercialistas' del esquema de integración, mientras iba debilitándose su carácter de instrumento de la política industrial. Las estructuras de poder, anquilosadas, y el entrecruzamiento de intereses de un modelo industrializador anacrónico parapetado tras altas murallas arancelarias no llegaron a romperse, determinando o frenando la dinámica de la integración.

b) A medida que se avanzó en el proceso de integración, disminuyó en forma relativa el interés en una especialización intraindustrial en el rubro de los bienes de equipo, mientras que, por otro lado, se agilizaron las negociaciones en torno de las industrias automotriz y alimentaria. En el primer caso, la dinámica pasó a manos de los grandes consorcios extranjeros del automóvil; en el segundo, salió beneficiada la especialización tradicional basada en las ventajas comparativas naturales.

Causas de las deficiencias

Uno de los factores que contribuyeron decisivamente a las deficiencias aquí señaladas en materia de integración fue la imposibilidad de romper el bloqueo estructural por parte de los grupos de interés y de poder que se aferran al caduco modelo de industrialización (Messner/Mármora 1989). Dicho bloqueo acabó reproducido

una vez más y, hasta cierto punto, estaba ya en la filosofía de los protocolos de integración. Y lo estaba en el deseo implícito de aprovechar el sector de los bienes de capital para modernizar la industria nacional en su totalidad. En una segunda fase se pretendía arribar al mercado mundial con el catálogo completo de la producción industrial.

Fuera de esa persistencia en un objetivo derivado de la lógica del viejo modelo de desarrollo volcado al mercado interno (industria nacional completa, horizontal y verticalmente integrada y coherente), hubo a partir de 1986 otros factores más que atentaron contra los esfuerzos integracionistas argentino-brasileños:

a) El estancamiento económico en ambas naciones inhibió el desarrollo dinámico de su comercio exterior bilateral.

b) El oneroso servicio de la deuda externa en ambos países restringió el margen de financiamiento bilateral de los déficit argentinos. Aumentó, por otra parte, la descoordinación de la política macroeconómica y los desbalances en los potenciales tanto productivos como exportadores de ambos países. No serán examinadas aquí esas causas de los déficit de la integración argentino-brasileña (Mármora 1989). En vez de eso, los autores explicarán más a fondo por qué no fue posible redefinir o poner en práctica la integración regional como elemento de una nueva estrategia para el desarrollo con vista a una integración activa en el mercado mundial.

El poder de los grupos de interés adeptos a la industrialización para el mercado interno mediante un fuerte proteccionismo arancelario y subvenciones del Estado, fue imposible de romper. Los productos fueron negociados trabajosamente uno por uno y aplicando a modo de criterio las ventajas comparativas ya existentes. Eso condujo a descuidar dos objetivos, a saber, las especializaciones intrasectoriales y la reestructuración industrial. A fin de confeccionar la Lista Común, funcionarios gubernamentales de ambos países se encargaron de ofrecer una base para las negociaciones redactando listas de ofertas basadas en las sugerencias de los mismos productores. Las listas propuestas por la contraparte eran aceptadas o no previa consulta con los fabricantes nacionales de los productos en cuestión. Las listas consignaban por lo general nuevas «ofertas de exportación» de una parte o la otra. Los importadores, en cambio, desempeñaron un papel insignificante en los dos países.

En la fase inicial de la integración, ese gradualismo fue una buena ayuda para disipar recelos mutuos. Semejante proceder tuvo, sin embargo, un efecto contraproductivo que se tradujo en una pérdida acelerada de la propia dinámica. La mayoría

de los resultados fueron obtenidos en la primera ronda de negociaciones y con cada ronda subsiguiente fue mermando de modo sensible la importancia de los productos añadidos para fomentar el comercio bilateral. Ninguno de los copartícipes de la integración emprendió una nueva política o reestructuración industrial. Brasil se obstinó en defender la integración vertical de su estructura industrial cerrada, de manera que los insumos resultan no pocas veces más caros que el producto subvencionado. Los productores industriales argentinos obtuvieron el derecho al veto, que aplicaron para frenar el ritmo y la dinámica de las negociaciones integracionistas.

La ausencia de políticas de reestructuración y especialización productiva impidió que se desarrollara una dinámica integradora intraindustrial. El saldo fue un modelo de integración que sólo daba margen a las ventajas comparativas estáticas. Excluyendo al sector productivo, la integración se limitó al ámbito comercial. Tal cosa anuló la compatibilidad entre la planeada orientación hacia el mercado mundial y la tradicional política de sustitución de importaciones, no superada todavía. Alcanzar esa compatibilidad era ciertamente una intención programática. Ese es uno de los factores que le abrieron un espacio preferencial al sector de los bienes de inversión dentro del mecanismo integrador. Utilizando como vehículo un alza de la productividad en aquel sector, más los probables forwardlinkages, se llegaría a la próxima secuencia, consistente en modernizar la totalidad de las ramas industriales, elevarlas hasta los estándares del mercado mundial y hacerlas competitivas a nivel internacional.

Este proyecto, no obstante, es impugnable por estar aferrado todavía a la idea tradicional de salir al mercado mundial con el catálogo completo de productos, propios y de una estructura industrial circunscrita al ámbito nacional. Ninguna ación, ni siquiera las más eficientes pretenden montar hoy una estructura industrial completa y autónoma. Lo impiden los adelantos tecnológicos, los altos costos en inversiones y las complejas redes de servicios y sistemas de proveedores que requiere la construcción de una moderna rama industrial. Las nuevas formas de producción flexible y las consiguientes posibilidades de ocupar «nichos» en mercados internacionales son factores que obstruyen constantemente todos los intentos por parte de los Estados nacionales para montar una estructura cerrada de industrias fordistas completas. La requerida coherencia entre sustitución de importaciones y orientación exportadora resulta, por lo tanto, impracticable sin aplicar una política de selectividad, tanto en la sustitución de importaciones como en la orientación exportadora. Con respecto al nuevo modelo de integración argentino-brasileño, cabe plantear la cuestión fundamental de si no hubiera sido mejor priorizar la política bilate-

ral de investigación y tecnologías en ciertas ramas escogidas, como también la fundación de empresas binacionales capaces de producir directamente para la exportación, en vez de procurar dinamizar todas las industrias nacionales a través del intercambio concertado de bienes de capital. Algunos de los protocolos suscritos, especialmente los tocantes a un fondo común de inversiones, a las biotecnologías, a la fundación de un instituto binacional de informática y a la creación de empresas binacionales, hacían pensar al comienzo en una orientación exportadora selectiva y en una sustitución igualmente selectiva de importaciones. En la práctica, eso no se cumplió.

Referencias

*Beretta, N., SUMA. 2 - 1987; Väth, W. -- Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985: dos patrones de inserción subregional.

*Beretta, N., LA POLITICA ECONOMICA EN DEBATE. - Montevideo. 1989; Wyndham -- El falso dilema.

*Beretta, N.; Macadar, L., LA INSERCION SUBREGIONAL DEL URUGUAY EN LATINOAMERICA: EVOLUCION DEL COMERCIO NEGOCIADO CON ARGENTINA Y BRASIL 1975-1984. - Buenos Aires, Argentina, Instituto para la Integración de América Latina. 1987; White -- Industrialización en América Latina - De la «caja negra» al «casillero vacío».

*Buxedas, M.; Rocca, J.; Stolovich, L., LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA URUGUAYA. - Montevideo. 1987; Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas.

*CEPAL, INVESTIGACION SOBRE SECTORES DINAMICOS EN EL URUGUAY (1975-1986). - Montevideo. 1986; Importsubstitution versus Exportförderung.

*CEPAL, EXPORTACIONES Y MADURACION INDUSTRIAL. - Montevideo. 1988; Crisis externa e inserción subregional.

*CEPAL, LA ESPECIALIZACION EXPORTADORA EN EL URUGUAY: ASOCIACION PRODUCTOS Y MERCADOS. - Montevideo. 1989; Integración Argentino-Brasileño: peligros, posibilidades y costos.

*CEPAL, LA PERFORMANCE EXPORTADORA A NIVEL DE EMPRESA. - Montevideo. 1989; Integración: una nueva estrategia.

*Esser, K., LATEINAMERIKA - DETERMINATEN INDUSTRIELLER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT - DER ASPEKT REGIONALER KOOPERATION UND INTEGRATION. - Berlin. 1989; Old Development Theories and a Comparison of Argentina and South Korea.

*Fajnzylber, F., CUADERNOS DE MARCHA. 9 - 1986; La integración económica en América Latina.

*Fajnzylber, F., CEPAL. - Santiago de Chile. 1989; La diferenciación tecnológica y comercial como una estrategia de crecimiento exportador: el caso de la industria manufacturera no tradicional en el Uruguay.

*Ffrench-Davis, R., INTEGRACION ECONOMICA DEL URUGUAY CONTEMPORANEO. - Montevideo. 1980;

*Kaplan, M., INTEGRACION REGIONAL: UN CAMBIO POSIBLE. - Montevideo. 1989;

*Katz, J., CUADERNOS FUNDACION DR. EUGENIO A. BLANCO. 1 - 1983;

*Krueger, A., FINANZIERUNG UND ENTWICKLUNG. - 1985;

*Macadar, L., INTEGRACION LATINOAMERICANA. 127 - 1987;

*Marmora, L., OPCIONES. - Santiago de Chile, Chile. 1987;

*Marmora, L., INTEGRATIONSPROTOKOLLE ZWISCHEN ARGENTINIEN UND BRASILIEN SÜD-SÜD-KOOPERATION ZWISCHEN INNENPOLITISCHER DEMOKRATISIERUNG UND AUSSENVERSCHULDUNG. - Habilitationsschrift/Freie Universität Berlin. 1989;

*Massad, C., INTEGRACION LATINOAMERICANA. 142 - 1989;

*Messner, D., VON DER IMPORTSUBSTITUTION ZUE WELTMARKORIENTTIERTEN SPEZIALISIERUNG - OPTIONEN FÜR DEN INDUSTRIESEKTOR URUGUAYS. - Berlin, DIE. 1990;

*Messner, D.; Marmora, L., POLITICAL REGULATION IN THE «GREAT CRISIS». - Berlin. 1989;

*Monopolkommission, GESAMTWIRTSCHAFTLICHE CHANCEN UND RISIKEN WACHSENDER UNTERNEHMENSGRÖSSEN. - Baden-Baden, Alemania. 1985;

*Prebisch, R., TOWARDS A DINAMIC DEVELOPMENT POLICY FOR LATIN AMERICA. - Nueva York. 1963;

*Prebisch, R., LA INTEGRACION LATINOAMERICANA EN UNA ETAPA DE DECISIONES. - Buenos Aires. 1973;

*Vaillant, M., DOCUMENTO PARA EL SEMINARIO «RE-ESTRUCTURACION INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL». - Santiago de Chile. 1988;

*World Bank, COUNTRY ECONOMIC MEMORANDUM ON URUGUAY. - Washington. 1989;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 113 Mayo-Junio de 1991, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**