

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

SUMARIO

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

En torno a la integración económica argentino-brasileña

*Daniel Chudnovsky**

*Fernando Porta***

El trabajo analiza la génesis y evolución de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil, en el contexto de las diversas opciones de inserción en la economía internacional.

Las transformaciones en curso en la economía mundial, en particular las asociadas al cambio tecnológico que renuevan tanto los productos como los procesos de producción y las formas de prestación de servicios, cuestionan la vigencia de las ventajas de la especialización que se funda en la mera disponibilidad de recursos naturales y de mano de obra barata. De aquí surge con claridad que es dudoso el dinamismo hacia adentro de una inserción de esa naturaleza en el mercado internacional, en tanto tiende a acentuar los actuales rasgos involutivos de la industrialización latinoamericana, y es además efímera la competitividad alcanzada por esa vía.

En este sentido, se señala que la dimensión regional puede adquirir importancia determinante para replantear el proceso de reconversión industrial. Un mercado ampliado permitiría disminuir los niveles de protección a muchas actividades que ya no los requieren, eliminando el proteccionismo frívolo. Al mismo tiempo, la mancomunidad de esfuerzos en materia tecnológica haría más factible la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica, política bastante generalizada en los países industrializados y en algunos de industrialización reciente y que posibilita la creación de ventajas competitivas dinámicas.

El acuerdo entre Argentina y Brasil plantea caminos novedosos para la integración regional, los que se discuten en el artículo en conjunto con una evaluación de los alcances de dicho proceso de integración bilateral.

*Profesor de Desarrollo Económico, Universidad de Buenos Aires. Fue Director del Centro de Economía Internacional (CEI), Buenos Aires, Coordinador del Proyecto de Integración entre Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital y funcionario de la UNCTAD.

**Ha sido Investigador del Centro de Economía Internacional (CEI), Buenos Aires y del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas y Coordinador del Proyecto de Integración entre Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital.

Introducción*

En noviembre de 1988 los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron un tratado de integración, cooperación y desarrollo que apunta a la constitución de un área de libre comercio entre ambos países. Convertido en ley por los respectivos Congresos en agosto de 1989, el convenio establece un plazo de diez años para la formación de un espacio económico común mediante el desmantelamiento progresivo de las barreras comerciales mutuas. El antecedente inmediato de esta decisión es la firma por los mismos gobiernos, a partir de julio de 1986, de una serie de acuerdos sectoriales e instrumentales, en el marco del llamado Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

Se trata de los hitos institucionales sin duda más significativos del proceso de integración entre ambos países. De hecho, el establecimiento de los diversos protocolos de integración en 1986 constituyó antes que nada una decisión política de envergadura, que puso término a una historia de rivalidades y desavenencias en las relaciones políticas y comerciales bilaterales. La formalización pública de los acuerdos fue sorpresiva y su firma no sucedió a un debate amplio en ambos países, sino que, por el contrario, fue su punto de partida. Sin embargo, es evidente que el PICE se inscribía en un marco de procesos políticos y económicos en pleno desarrollo.

El cambio relativamente simultáneo de los regímenes políticos, que significó el reemplazo de gobiernos militares por autoridades civiles surgidas de procesos democratizadores modificó fundamentalmente la lógica de la decisión política. Aminoró un tanto la importancia de la cuestión militar, entre ambos países, relativizando el peso de las hipótesis geopolíticas de enfrentamiento; replanteó la cuestión social, abriendo espacio para demandas postergadas de mayor equidad y mejor calidad de vida; y redefinió la cuestión internacional teniendo en cuenta la necesidad de nuevas y sólidas alianzas para enfrentar las condiciones económicas adversas.

En el ámbito económico se enfrentaban situaciones y coyunturas comunes. Quizá la prue-

*Este artículo es una versión reducida de un documento preparado para el Instituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale de Milán, julio de 1989.

ba más evidente radique en la contemporaneidad de las políticas antiinflacionarias heterodoxas, conocidas como Plan Austral y Plan Cruzado. Había, sin embargo, semejanzas más profundas. La restricción externa, que se manifestaba fundamentalmente en el gravoso peso del servicio de la deuda, configuraba un cuadro común de fuertes desequilibrios. Más allá de las diferencias en la evolución de las variables macroeconómicas y de la prioridad otorgada a los instrumentos de política de corto plazo, la profunda crisis de los años ochenta había ya desencadenado en ambos países, así como en toda América Latina, el debate acerca de las opciones de crecimiento y distribución del ingreso.

La región en general se ha visto profundamente afectada en los últimos años por el estancamiento o las fuertes caídas en el nivel de actividad, por fenómenos inflacionarios, en algunos casos descontrolados y por una baja persistente de la tasa de inversión. En este contexto, los indicadores sociales del desarrollo, entre ellos el ingreso real, los niveles de ocupación y la distribución del ingreso, se han deteriorado respecto de los vigentes en la década anterior. No sólo estas observaciones fundamentan la caracterización de "década perdida" con la que suele aludirse a lo que los años ochenta han significado para América Latina. El retraso en sumarse a las tendencias de cambio tecnológico en curso y el deterioro de la capacidad fabril como consecuencia de la recesión, han contribuido a agrandar la diferencia de desarrollo entre la región y los países industrializados y, aún más importante, restringirán el margen de maniobra doméstico en el futuro inmediato.

Los desequilibrios causados por las transferencias financieras vinculadas al endeudamiento externo indujeron algunas transformaciones estructurales. De hecho, la especialización exportadora, que se afianza a partir de la modalidad adoptada de ajuste del sector externo, responde al aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas en la mayoría de los casos, y a la liberación de saldos exportables en virtud del deterioro de la demanda interna que afectaba a las industrias de bienes intermedios con procesos continuos de producción. El auge exportador latinoamericano en la década de 1980 se basa en la disponibilidad de recursos naturales, mano de obra barata y elevados subsidios al capital. En

cambio, aquellos bienes que incorporan mano de obra calificada y son los que materializan el progreso técnico han ido progresivamente perdiendo importancia en el patrón exportador.

Las transformaciones en curso en la economía mundial, en particular las asociadas al cambio tecnológico que renuevan tanto los productos como los procesos de producción y las formas de prestación de servicios, cuestionan la vigencia en el largo plazo de las ventajas de la especialización que se funda en la disponibilidad de recursos naturales y de mano de obra barata. De aquí surge con claridad que no sólo es dudoso el dinamismo interno derivado de una integración de esa naturaleza en el mercado internacional, en tanto tiende a acentuar los rasgos involutivos actuales de la industrialización latinoamericana sino, además, que es efímera la competitividad alcanzada.

La dimensión regional puede adquirir entonces importancia determinante para replantear el proceso de reconversión industrial. Un mercado ampliado permitiría disminuir los niveles de protección a muchas actividades que ya no los requieren, eliminando de forma más gradual y controlada que en los esquemas de apertura unilateral, el proteccionismo frívolo. Al mismo tiempo, la mancomunidad de esfuerzos en materia tecnológica en el contexto de la integración económica haría menos onerosa y más factible la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica, política bastante generalizada en los países industrializados y en algunos de industrialización reciente y que posibilita la creación de ventajas competitivas dinámicas.

En este sentido, la experiencia de treinta años de las iniciativas de integración en América Latina ofrece algunas lecciones útiles. A estas alturas hay consenso entre los especialistas en cuanto a que las deficiencias más importantes radicaron en el carácter excesivamente global de los esquemas ensayados, en el realce de los aspectos y mecanismos comercialistas y en la escasa consideración prestada a la duplicación de estructuras industriales nacionales. Otro factor negativo residiría en la supuesta ausencia de agentes relevantes interesados en el proceso de integración, lo que sería a la vez causa y efecto del fracaso de tales iniciativas.

En relación con estos tópicos, el acuerdo argentino-brasileño introduce elementos novedo-

sos tanto en la concepción general del esquema como en los instrumentos principales. Teniendo en cuenta la difícil situación económica por la que atraviesan ambos países y los intentos frustrados de avanzar en la integración mediante acuerdos esencialmente comerciales —en ALALC primero y ALADI después—, el programa en cuestión, aunque ambicioso en sus metas generales, es sobre todo pragmático. En efecto, se plantea en términos graduales y flexibles, e incluye en cada etapa un conjunto reducido de proyectos. Los protocolos comprenden una variedad de temas, que van desde un claro enfoque sectorial en la forma de abordar la integración en el sector manufacturero (por ejemplo, bienes de capital) o los avances tecnológicos conjuntos (biotecnología), hasta criterios generales para la ampliación del comercio o las inversiones (Fondo de Inversiones y Estatuto de Empresas Binacionales).

Los instrumentos sectoriales se diseñaron en cierta medida al margen de las respectivas estrategias industriales prevalecientes en ambos países. A diferencia de éstas, los protocolos reflejan pautas de una política de reindustrialización que procura apoyarse en la ampliación del mercado para generar nuevas ventajas comparativas mediante la modernización tecnológica y la especialización intrasectorial. En esta concepción, apa-

recen criterios de selectividad y gradualismo en los instrumentos de protección, a diferencia de lo que sucede en el modelo de apertura generalizada. Esos mismo criterios, a su vez, contrastan con el carácter extensivo y permanente de la estructura de protección propia de una economía como la brasileña, excesivamente cerrada. El acuerdo en el sector de bienes de capital, en particular, constituye un ejemplo de esta nueva orientación.

Estos temas se discuten en este artículo con el propósito de evaluar los alcances y la evolución del proceso de integración entre Argentina y Brasil. En la sección inicial se revisan y discuten los argumentos teóricos de la constitución de áreas de protección preferencial y sus ventajas potenciales respecto de las situaciones de liberalización unilateral del comercio. Las condiciones imperantes en ambos países al emprender el proyecto de constituir un Área de Libre Comercio se examinan en la segunda sección. A este efecto, se hace un análisis comparativo de la estructura productiva y su desempeño reciente, se señalan las características del comercio bilateral y se revisa el contexto macroeconómico en que se desenvuelve el Programa de Integración. La tercera sección presenta las principales conclusiones, así como algunas líneas de investigación que resultan necesarias.

I

Los fundamentos teóricos

1. *Las teorías recibidas*

En el proyecto de integración económica argentino-brasileña se plantea como objetivo de largo plazo llegar a un mercado común, esto es, la forma más elaborada de integración económica, en que se eliminan las restricciones tanto al comercio de bienes y servicios como al movimiento de los factores productivos. Sin embargo, en los acuerdos sectoriales, y más aún en el texto del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, de noviembre de 1988, el marco de referencia fundamental es el de un acuerdo preferencial de comercio¹.

En un estudio reciente, que examina los

avances registrados en la teoría de los acuerdos preferenciales de comercio se hace notar que aquella referente al comercio internacional se ha quedado muy a la zaga de la realidad en lo que concierne a este tipo de acuerdos y que son relativamente pocas las contribuciones que proporcio-

¹Estos acuerdos, que en la literatura teórica reciben el nombre de uniones aduaneras, son instrumentos por los cuales los países miembros fijan una tarifa común respecto a terceros países y facilitan el comercio mutuo, eliminando los aranceles y las restricciones paraarancelarias entre ellos. Si en lugar de una tarifa externa común, cada país conserva sus propios aranceles frente al resto del mundo, estaríamos en presencia de una zona de libre comercio.

nan los fundamentos económicos que llevan a los países a constituir uniones aduaneras (Pomfret, 1986).

No cabe desconocer que son escasos los avances teóricos en la tradición ortodoxa de la teoría del comercio internacional, con todos sus supuestos restrictivos. Sin embargo, cuando se toman en cuenta no sólo los argumentos que se inscriben en dicha tradición, sino también los aportes teóricos más recientes que han dejado de lado algunos de los supuestos básicos de la literatura ortodoxa, se dispone de un conjunto de elementos teóricos que arrojan luz sobre las ventajas y desventajas de una unión aduanera.

Antes de entrar a considerarlos, es conveniente formular algunas observaciones acerca de la teoría ortodoxa del comercio internacional y los aportes recientes que la han modificado en aspectos fundamentales.

En el enfoque ortodoxo, el comercio libre es claramente el desiderátum en la asignación internacional de recursos. Por ende, la preocupación fundamental de la teoría que responde a dicha tradición es tratar de verificar en qué medida las uniones aduaneras —consideradas una alternativa subóptima (*second best*) frente a la apertura unilateral de la economía— brindan mayores beneficios que la situación de protección y, en consecuencia, si son instrumentos conducentes al libre comercio o, por el contrario, constituyen sustitutos de éste.

La teoría ortodoxa del comercio internacional supone condiciones muy restrictivas, tales como competencia perfecta y rendimientos constantes a escala, y trata de explicar los patrones de comercio en función de las preferencias de los consumidores, las tecnologías disponibles y, sobre todo, de los factores de producción y los recursos naturales de que cada país dispone.

Parte sustancial del comercio internacional se hace entre países industriales que poseen dotaciones similares de factores, donde intervienen firmas que operan en mercados oligopólicos y se observan rendimientos crecientes en la producción y la comercialización. En los últimos años, por consiguiente, se han materializado aportes que tratan de tener en cuenta esta realidad.

La llamada "nueva" teoría del comercio internacional asociada a diversos autores, en especial Helpman y Krugman (1985), ha realizado contribuciones que permiten incorporar la com-

petencia oligopólica y las economías de escala en productos diferenciados, como elementos claves explicativos de los patrones de comercio, en especial del intraindustrial. Más adelante veremos que en la medida en que las economías de escala en productos diferenciados configuran un argumento decisivo para las uniones aduaneras, los aportes recientes contribuyen a formalizarlas en los respectivos modelos teóricos.

El mayor realismo de la "nueva" teoría no está en el abandono del comercio libre como desiderátum teórico, aunque otros aportes esgrimen, al mismo tiempo, fuertes argumentos en contra de dicho comercio.

La incorporación de las economías de escala y la competencia imperfecta facilitan las economías de especialización y, por ende, el comercio intraindustrial, y fortalecen los argumentos en favor de los beneficios que trae aparejados el libre comercio, en el supuesto de que los mercados sean eficientes asignadores de recursos.

No obstante, otros aportes de la "nueva" teoría proveen fundamentos en favor de la intervención gubernamental en ciertas industrias con el objeto de aumentar el bienestar nacional. En particular, el concepto de "política comercial estratégica" ha servido para fundamentar la necesidad de proteger determinadas firmas o industrias, como las que hacen uso intensivo de investigación y desarrollo, que a partir de la intervención gubernamental pueden obtener rentas monopolísticas y, de esa forma, aumentar los ingresos nacionales. Al mismo tiempo, se ha reivindicado el antiguo concepto de las economías externas, aplicándolo a los casos en que, las firmas con gran capacidad de innovación tecnológica, no logran apropiarse plenamente del conocimiento que crean y dan lugar de esa forma a significativas economías externas. Aunque a partir de estos argumentos la intervención gubernamental parece ampliamente justificada y las ventajas del comercio libre diluidas, según lo señalan Dosi, Tyson y Zysman (1989), las dificultades con que tropieza el diseño de una intervención gubernamental eficaz y las imprevisibles consecuencias políticas de una intervención unilateral han hecho concluir a algunos de los principales exponentes de la "nueva" teoría que, a pesar de los argumentos expuestos, el comercio libre sigue siendo el desiderátum (Krugman, 1987).

Más allá de la discusión sobre las ventajas y

desventajas del comercio libre, es importante tener en cuenta que los nuevos aportes teóricos y, específicamente la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras, han tenido como referentes las economías industrializadas². En el caso de las uniones aduaneras, se trataba de analizar la situación de los países industrializados que buscaban aumentar su eficiencia mediante una mayor apertura comercial negociada en el contexto de la integración europea.

Si bien Argentina y Brasil no son países industrializados y, por ende, el contexto es diferente al planteado en Europa, ambos tienen un sector manufacturero importante y están interesados en modificar sus patrones de comercio para hacer más competitivas sus economías, sin que ello signifique aceptar que el libre comercio es el desiderátum. Más específicamente, en la actual etapa de desarrollo de sus economías, Argentina y Brasil estarían tratando de disminuir la protección de que gozan segmentos claves de sus sectores manufacturero y agrícola, sin necesariamente proponerse una apertura unilateral. En ese aspecto fundamental, la problemática se asemeja a la de los países industrializados, y los aportes teóricos mencionados pueden servir para mostrar las ventajas de estas uniones respecto a la situación de protección que hoy prevalece.

En el caso de los países en desarrollo con menor grado de industrialización, se ha formulado otro tipo de argumentos en favor de la integración económica. Más que tratar de modificar los patrones de comercio, en este caso las uniones aduaneras encontrarían su fundamento en la necesidad de inducir nuevos patrones de producción y comercio, para avanzar en el proceso de industrialización (Robson, 1980).

Estos argumentos también son pertinentes para Argentina y Brasil, en la medida en que, mediante una unión aduanera, estos países busquen no sólo hacer más eficiente su producción, sino también avanzar en el proceso de industrialización. Esto último supondría la reestructuración de todos los sectores y, sobre todo, la superación de las barreras al ingreso en las ramas con mayor dinamismo tecnológico.

Aunque inspirados en lo fundamental en la

realidad de los países altamente industrializados, tanto los aportes de la "política comercial estratégica" como de otros enfoques derivados de las teorías evolutivas del cambio tecnológico, podrían cobrar cierta importancia para fundamentar el proceso de integración entre Argentina y Brasil, en cuanto instrumento para facilitar el acceso a las industrias con mayor dinamismo tecnológico.

2. Los aportes principales de la teoría de las uniones aduaneras

Los aportes teóricos que consideramos más pertinentes para el caso que nos ocupa son los relativos a:

- i) las ventajas y desventajas de las uniones aduaneras en términos de la creación y desviación de comercio;
- ii) los argumentos en favor de la industrialización; y
- iii) las economías de escala y especialización.

Los conceptos de creación y desviación de comercio son ciertamente valiosos como criterios para evaluar las ventajas de una unión aduanera de acuerdo con la teoría ortodoxa.

En la medida en que se sustituya el consumo de productos fabricados en el país A por productos importados del país B, cuyos precios son inferiores a los domésticos, habrá creación de comercio. La desviación de comercio tendrá lugar cuando el país B pase a ser proveedor de los bienes que antes se importaban del resto del mundo a precios más bajos.

En tanto prevalezca la creación sobre la desviación de comercio, la unión aduanera brindará más bienestar que la situación anterior de protección. En la comparación de ambas situaciones se suponen costos constantes y términos del intercambio inalterados. Sin embargo, por el lado de las importaciones, los beneficios que puede brindar la unión aduanera en tanto creadora de comercio son inferiores a los que puede brindar la apertura unilateral. Esto es así en tanto el país B produzca a costos superiores a los del resto del mundo.

Por otra parte, no es razonable suponer que los términos de intercambio no se alteren (Wonnacott y Wonnacott, 1981). Si se elimina ese supuesto restrictivo, la unión aduanera permite aumentar las exportaciones de A mediante el acce-

²Para un análisis de la importancia que tienen las nuevas teorías para los países en desarrollo véanse Stewart (1984) y Krugman (1988).

so al mercado de B, protegido por el arancel externo común. "O sea, nos permite aprovechar las ventajas de su protección y este hecho es probable que implique ganancias que una liberalización unilateral del comercio no puede proporcionar. La liberalización unilateral nos permite tener una economía más eficiente, pero no nos permite disfrutar de las ventajas de la protección discriminatoria que nos brinda la unión aduanera". La explicación es de Dornbusch (1986, p. 18), en un valioso estudio dirigido específicamente a evaluar las ventajas de la integración entre Argentina y Brasil, desde el punto de vista del primero.

Un factor complementario del de acceso al mercado protegido por la unión aduanera, es el de los menores costos de transporte que resultarían al exportar al país vecino B respecto de los que implica el comercio con el resto del mundo.

Ahora bien, en la medida en que es plausible suponer que las exportaciones del país A son menos competitivas que las procedentes del resto del mundo, sólo si esa menor competitividad inicial se ve compensada por los menores costos de transporte que la unión aduanera permitiría lograr, el país B va a resultar beneficiado de estas mayores importaciones desde el país A. Si no se dan estas circunstancias, para el país B existe una desviación de comercio que se refleja en una menor recaudación por concepto de aranceles. En ese caso, la unión aduanera redundaría en ventajas sólo para el país A, lo cual evidentemente torna inviable el acuerdo preferencial.

A partir de lo expuesto, es evidente la debilidad de los argumentos económicos en favor de las uniones aduaneras, en tanto no se introduzcan otras consideraciones, como el objetivo de la industrialización y las economías de escala.

En el caso de los países en desarrollo, Cooper y Massell (1965) sostienen que la sociedad está dispuesta a soportar un nivel de producción industrial ineficiente para, entre otros objetivos, modificar los términos del intercambio, aumentar el empleo, promover la actividad manufacturera, etc.

En un argumento similar aplicado al caso latinoamericano, la integración se justificaría por un bien público o colectivo, que es la industrialización. Las economías de escala, las externalidades, el avance hacia la estabilización económica y la reducción de la vulnerabilidad de las exporta-

ciones de productos básicos, entre otros factores, hacían recomendable una industrialización que, en los planteos originales de la CEPAL, estaba orientada a la sustitución regional de importaciones (Fuentes y Villanueva, 1989).

A partir del reconocimiento de la necesidad de la protección, se postula que la unión aduanera permite disminuir los costos de aquélla, sin modificar el objetivo de industrialización. En este caso la comparación sería entre unión aduanera y protección, puesto que, por definición, se supone que los países involucrados desean cierto grado de la segunda para proseguir su desarrollo industrial.

Aparte el objetivo de industrialización, el otro elemento crucial a favor de la unión aduanera es la existencia de economías de escala, imposibles de materializar en el marco de un mercado nacional relativamente pequeño.

A partir de esas consideraciones, la unión aduanera permitiría entonces, según Dornbusch:

- i) generar economías de especialización, haciendo que dentro de cada sector manufacturero cada país produzca los bienes en los cuales posee mayores ventajas comparativas (Argentina, en productos que hacen uso intensivo de mano de obra calificada; Brasil, en bienes que requieren mucha mano de obra no calificada);
- ii) aprovechar las economías de escala que en un mercado nacional no llegan a materializarse;
- iii) lograr, a través de las economías de escala y de especialización, la producción eficiente de una mayor variedad de bienes, y
- iv) inducir una mayor competencia de la que habría en un mercado interno protegido.

Los factores mencionados darían lugar a un mayor comercio intraindustrial, incrementándose de esta forma la eficiencia de los sectores manufactureros de ambos países, con lo que la unión aduanera resultaría más atractiva que la situación de protección.

Ahora bien, valdría la pena preguntarse si la consideración de estos factores también torna más ventajosa la unión aduanera que la reducción unilateral de la tarifa.

Si se supone que el logro de las economías de escala y de especialización, además de los menores costos de transporte, determina que los bie-

nes exportados por el país A al país B sean competitivos con los producidos en el resto del mundo, las mayores exportaciones de A no producirán desvío sino creación de comercio en B y, por ende, la unión aduanera será más beneficiosa no sólo que la protección, sino que la apertura unilateral.

Pero como para que se cumpla esa condición es fundamental lograr economías de escala y de especialización, si ellas no se materializan, en términos puramente estáticos y de economía de bienestar, parece difícil pensar que la unión aduanera sea mejor que la reducción unilateral del arancel.

Sin embargo, aún en ausencia de dichas economías cabría argumentar que la significación de otros beneficios vinculados al proceso de industrialización (creación de empleo, economías externas, aprendizaje industrial) haría que la unión aduanera resulte más beneficiosa que la apertura unilateral.

Finalmente, la zona de libre comercio aparece, en la medida en que cada país conserva su propio arancel, como un arreglo menos sólido que la unión aduanera; por ende, sus ventajas respecto a la reducción unilateral de los aranceles, son menos nítidas. Sin embargo, dadas las enormes dificultades en negociar un arancel externo común, cabe considerar que la zona de libre comercio constituye una estrategia subóptima respecto a la unión aduanera.

En resumen, si se eliminan los supuestos de los términos del intercambio inalterados y de los costos constantes, la unión aduanera permite mayores ventajas no sólo que la protección, sino también que la apertura unilateral, en la medida en que facilita la creación de comercio en un mercado ampliado y protegido frente a terceros países.

A su vez, si se introduce la industrialización como objetivo estratégico o bien colectivo que merece cierto grado de protección, la unión aduanera permite reducir los costos pertinentes, sin sacrificar dicho bien colectivo. Aun en el caso de que no se logren economías de escala y especialización, otros beneficios asociados al objetivo de la industrialización llevan a que la unión aduanera sea más ventajosa no sólo que la protección, sino que la reducción unilateral del arancel.

En el caso de Argentina y Brasil, el objetivo de la industrialización aparece asociado tanto a la

reestructuración de las ramas existentes como a la necesidad de avanzar en la producción de ramas que requieren alto grado de investigación y desarrollo o en que el progreso tecnológico es muy acelerado.

Veamos ahora en qué medida los aportes teóricos inspirados en la realidad de los países industrializados son pertinentes para este tipo de estrategia, en la que la unión aduanera está llamada a desempeñar un papel específico.

3. La protección de las industrias de punta

Ya se señaló que la "política comercial estratégica" sugerida por la "nueva" teoría del comercio internacional contiene argumentos poderosos en favor de la protección de las firmas o industrias con elevados gastos en investigación y desarrollo, generalmente denominadas tecnología "de avanzada" (*high tech*). En la medida en que estas industrias obtienen elevadas ganancias y permiten pagar altos salarios, la protección de los productores internos de dichos bienes mejora el bienestar nacional a costa del de los países competidores.

A su vez, la protección de este tipo de industrias daría lugar a economías externas por el hecho de que las firmas que generan estas innovaciones no pueden apropiarse totalmente de los beneficios respectivos; en particular, del conocimiento incorporado al diseño de los productos, que a veces es obtenible a través de la denominada *reverse engineering*, así como del resultante de las calificaciones del personal, el cual puede desplazarse a otras firmas e instituciones.

Este tipo de argumentos ha dado lugar a un debate acerca de la forma de evaluar cuándo una industria es estratégica y qué clase de reacciones puede generar en las firmas y países competidores una intervención del gobierno como la sugerida (Krugman, 1987).

Más allá de estas cuestiones, se ha señalado que la "nueva" teoría "está básicamente referida al problema de la asignación óptima de los recursos existentes. Sus modelos examinan todas las ganancias obtenidas de repente por diferentes patrones de asignación de recursos determinados por el mercado y empujados por la política seguida" (Dosi, Tyson y Zysman, 1989, p. 11).

Para superar esta limitación fundamental y captar el carácter esencialmente dinámico del cambio tecnológico, estos autores introducen el

concepto de eficiencia schumpeteriana, que permitiría asignar recursos a determinadas ramas industriales en función de su potencial dinámico para el crecimiento futuro y el cambio tecnológico, como ha ocurrido en el Japón (Dosi, Tyson y Zysman, 1989).

Estos aportes teóricos brindan sin duda argumentos más sólidos en favor de la protección a las industrias con mayor dinamismo tecnológico que el argumento tradicional de la industria incipiente. Aunque concebidos para la realidad de las economías desarrolladas, tales argumentos servirían también para los países de industrialización reciente que están tratando de incursionar en la producción de las ramas más dinámicas del comercio internacional y que privilegian las posibilidades tecnológicas que ofrece la manufactura de este tipo de bienes.

Sin embargo, cuando se analiza la problemática en los países en desarrollo surgen una cantidad de obstáculos relativos a cómo obtener la tecnología para producir este tipo de bienes, teniendo en cuenta la escasez de personal calificado, la falta de recursos financieros y el acelerado avance tecnológico.

Por otra parte, en vista del rápido progreso tecnológico, de las grandes barreras que dificultan el acceso a él, de la caída de los precios y la escasa vida útil de los productos de que se trata, surge el clásico conflicto entre la necesidad de

lograr una rápida difusión de los productos importados, cuyo precio es cada vez menor, y los mayores costos que significa la producción local.

Al margen de los problemas específicos, parece claro que en el marco de una unión aduanera las barreras a la entrada y los conflictos entre difusión y producción serían menores que en el caso de un intento unilateral.

En otras palabras, los costos de la protección que habría que conceder a la producción de este tipo de bienes serían inferiores si se trata de un mercado ampliado que si el intento es encarado por cada país. El tamaño del mercado ampliado daría una escala más amplia para la amortización de los esfuerzos en investigación y desarrollo y el financiamiento de las elevadas inversiones en activo fijo y en capacitación del personal, que demandan las industrias tecnológicamente más avanzadas.

En función de todo este razonamiento teórico, cabría concluir que también en el caso de las industrias de rápido cambio tecnológico la unión aduanera sería más beneficiosa que la protección. Sin embargo, por las características del desarrollo y la producción de este tipo de bienes, de esta conclusión no puede deducirse que la unión aduanera sea más ventajosa que la importación de productos de alta tecnología provenientes de los países industrializados.

II

Condiciones para la constitución de un área de libre comercio entre Argentina y Brasil

1. Los beneficios potenciales

A principios de la década de 1980 se realizó, utilizando un modelo estilizado de liberalización comercial con supuestos convencionales, una estimación de los beneficios potenciales de un proceso amplio de integración entre las seis mayores economías latinoamericanas (Cline, 1981). Los supuestos de partida eran la previa inexistencia de libre comercio en la región, la remoción de todo tipo de barreras al comercio intrarregional y la permanencia de aranceles diferenciados

frente a terceros países. El modelo estimaba los beneficios asociados a la creación de comercio y los costos introducidos por el desvío de comercio desde antiguos socios más eficientes.

Siguiendo los aportes de la "nueva" teoría del comercio internacional, dentro de los beneficios se consideraron los derivados del aprovechamiento de las economías de escala, del mayor empleo de mano de obra de bajo costo de oportunidad y del ahorro de divisas fuertes. Otros efectos dinámicos, como las inversiones inducidas

por los consecuentes aumentos de producción y la intensificación de la competencia en los respectivos mercados internos, no fueron incorporados, por lo que se presupone una cierta subestimación de los beneficios. Los resultados más significativos del ejercicio residían en la vigorosa creación de comercio y en la estimación de que los beneficios sociales netos eran superiores al 1% del PIB total de los seis países.

Los beneficios estáticos de la integración aumentan en proporción geométrica al nivel inicial del arancel y su cuantía, en términos absolutos, está directamente relacionada con la participación de cada país en las importaciones de sus socios regionales. Ambos factores revisten para Argentina y Brasil significación mayor que para cualquiera de los otros cuatro países incluidos en el modelo, por lo que no extraña que ambos concentren el grueso de los beneficios estimados y sean, a su vez, la principal fuente de las ganancias conjuntas del grupo estudiado. De acuerdo con los resultados obtenidos por Cline, en el esquema supuesto de liberalización intrarregional el 90% de los beneficios por creación de comercio y el 68% de los beneficios sociales netos sería aportado por la participación de Argentina y Brasil.

La distribución de los beneficios introduce una perspectiva de análisis igualmente interesante. El modelo estima que los beneficios de la integración representarían 1.34% del PIB para Argentina y 0.45% para Brasil. Tal diferencia obedece a que la apertura del mercado regional promovería un crecimiento de las exportaciones argentinas notablemente superior al de las brasileñas. En otros términos, la ganancia de beneficios estáticos es superior para los países capaces de ingresar al amplio mercado brasileño. En estas condiciones, Argentina deriva beneficios adicionales, asociados al mayor empleo de mano de obra, al ahorro de divisas y al aprovechamiento de las economías de escala.

Tal como el mismo autor lo señala, los valores estimados están sujetos a consideraciones críticas sobre los supuestos iniciales y los parámetros adoptados para medir el efecto conjunto del desvío y la creación de comercio. Pero, sin duda, el ejercicio resulta pertinente por lo menos en dos direcciones. Por una parte, señala la posibilidad abierta a los países de América Latina de obtener beneficios económicos tanto estáticos co-

mo dinámicos mediante la integración. Por otra, realza la importancia que tiene la participación de Argentina y Brasil en la generación de tales beneficios. Esta hipótesis, en particular, se asienta no sólo en el tamaño relativo de ambas economías, sino fundamentalmente en el grado de desarrollo de su aparato productivo, en el liderazgo que ejercen en el comercio intrazonal y en las complementariedades bilaterales existentes.

En el total del comercio interno de la ALADI la participación conjunta de Argentina y Brasil ha significado entre 75 y 80% en los últimos quince años. Los intercambios bilaterales, a su turno, explican en promedio entre una quinta y una cuarta parte del intercambio intrazonal, mientras que la participación de los socios de la ALADI es poco superior a 20% en el total del comercio exterior argentino y del orden de 10% en el brasileño. Estos hechos apoyan el argumento, bastante difundido en América Latina, de que el éxito del programa de integración bilateral en marcha tendría efectos dinámicos tanto en el comercio como la producción regionales (Tavares de Araujo Jr., 1987).

La probable existencia de complementariedades productivas entre ambos países es de importancia fundamental para evaluar la factibilidad del Acuerdo. Su análisis, sin embargo, no es sencillo. Esta evaluación no se reduce simplemente a un análisis de la oferta disponible y, en consecuencia, del *desvío* de comercio potencial. En primer lugar, porque la posibilidad de sustitución de un socio comercial por otro depende de las características técnicas del producto intercambiado, de la existencia de canales de comercialización y, más en general, de las condiciones de financiamiento y abastecimiento que afectan la competitividad relativa del producto de que se trata. En segundo lugar, y fundamentalmente, porque el mercado ampliado permite el mejor aprovechamiento de las economías de escala y de especialización y promueve la difusión de externalidades tecnológicas y organizativas, modificando los términos del intercambio que resultarían de una visión estática que sólo considere la dotación de factores.

Con todo, la noción de *desvío* de comercio puede ser útil para estimar una especie de trayectoria "natural" en la formación de una zona de libre comercio, en ausencia de los efectos de reestructuración del aparato productivo que están

asociados a la hipótesis de *creación* de comercio. Cabría suponer que el desvío es la tendencia que predomina en una etapa inicial. En uno de los primeros trabajos sobre el acuerdo de integración argentino-brasileño se destaca, acertadamente, que la hipótesis de desvío de comercio está directamente vinculada a un patrón de complementariedad *intersectorial*, según el cual los mayores intercambios bilaterales resultarían de las exportaciones agroalimentarias argentinas y de las exportaciones manufactureras brasileñas (Tavares de Araujo Jr., 1987).

Este autor resume algunas estimaciones de la Secretaría General de la ALADI que, sobre la base de los intercambios efectuados de 1980 a 1984, proyectan la expansión del comercio bilateral atribuible al desvío, respecto de terceros países, de exportaciones e importaciones mutuas efectivamente realizadas en dicho período superiores a un millón de dólares. Estos cálculos estiman un aumento de comercio bilateral de alrededor del 150%, el que tendría lugar en condiciones de relativo equilibrio, aunque con tendencias deficitarias para Brasil. Pero los resultados verdaderamente significativos son que el 80% de las exportaciones potenciales de Argentina se concentraría en bienes agrícolas y agroindustriales y el 80% de las exportaciones brasileñas adicionales correspondería a bienes metalmeccánicos.

De hecho, según se verá más adelante, el comercio bilateral responde predominantemente a un patrón de especialización *intersectorial*. Es interesante el dato que, aun en ese marco, hay todavía grandes posibilidades de ampliación de los intercambios mutuos. Los beneficios mayores derivarían no sólo del ahorro de divisas duras, sino también de mejores precios, no aprovechados hasta ahora por imperfecciones en los canales de abastecimiento. En el caso del trigo, por ejemplo, Brasil importa desde terceros proveedores a precios superiores a los de la oferta argentina. Si, además se consideran los incrementos potenciales de la demanda asociados a cambios en la distribución del ingreso o, como sugiere Tavares de Araujo para el caso de los granos en Brasil, a la reducción de los subsidios excesivos para algunas producciones internas, habría también un efecto de *creación* de comercio incluso en un contexto de aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas.

Sin embargo, la búsqueda de efectos dinámi-

cos de reestructuración productiva vinculados a las economías de escala y de especialización, a la preferencia por la industrialización y a la capacidad de difusión del progreso técnico que surge de la selección y el aprendizaje tecnológicos, dentro de un escenario de mayor competencia, lleva a explorar las potenciales ventajas intrasectoriales. En esta hipótesis, las posibilidades de creación de comercio dependen directamente de la *producción* dinámica de nuevas ventajas comparativas. "El punto de partida de esta discusión está asociado a un desafío común para las perspectivas de crecimiento de ambas economías: el de estar capacitadas para acompañar los desplazamientos de la frontera tecnológica mundial, y, concomitantemente, asegurar condiciones de competitividad internacional a su respectivo parque industrial" (Tavares de Araujo Jr., 1987, p. 15, traducción nuestra).

El análisis comparativo de ciertos rasgos estructurales y del desempeño reciente de las economías argentina y brasileña, y en particular del sector industrial, así como de las perspectivas y problemas que ambas enfrentan, debe entregar elementos de juicio valiosos para una evaluación de la factibilidad y conveniencia de una zona de libre comercio entre los dos países.

2. Comparación de los perfiles productivos: desempeño, complementariedades y asimetrías

El mercado ampliado por la constitución de una zona de libre comercio entre Argentina y Brasil reuniría una población estimada en 170 millones de habitantes, algo más del 40% del total de América Latina, cuyo ritmo histórico de crecimiento es de 1.6% al año. El PIB total de ambos países es del orden de 430 000 millones de dólares, de los cuales corresponde al sector industrial alrededor del 25% en promedio. En conjunto Argentina y Brasil concentran cerca de la mitad de la producción total regional y más del 50% del producto manufacturero, en tanto que su producto por habitante es de unos 2 500 dólares, claramente superior al promedio regional. Se trata, en consecuencia, de un mercado potencialmente apto para emprender un proceso de integración amplio.

A su vez, las diferencias de tamaño entre ambos socios son sustantivas. Brasil cuenta con una población equivalente a 4.5 veces la argenti-

na y su PIB total cuadruplica el de su socio, relación que en el caso del sector manufacturero es de aproximadamente 5 veces. La tendencia de los últimos veinte años amplía progresivamente estas diferencias, al tiempo que disminuye —de 125% en 1970 a apenas 13% en 1987— la existente en el ingreso por habitante que favorece a Argentina. Estos antecedentes ponen de relieve dos hechos de importancia para la materialización del Acuerdo de integración. En primer lugar, desde un punto de vista estático, las diferencias *absolutas* de tamaño hacen más evidentes para Argentina las ventajas del mercado ampliado; segundo, la semejanza de ingreso por habitante (*tamaño relativo*) indica la existencia de perfiles de demanda comparables, lo que favorecería el aprovechamiento de las economías de escala mediante la especialización intraindustrial. Existen, obviamente, diferencias sustantivas tanto en el ingreso medio de las diversas regiones de Brasil y Argentina, como en la distribución personal del ingreso, lo que circunscribe los niveles de demanda comparables sólo a ciertos mercados segmentados.

La estructura de producción sectorial es también similar en ambos socios y su evolución en el largo plazo refleja un patrón relativamente estable. Más de un tercio de la producción total se

concentra en los sectores agropecuario y manufacturero; y si bien este último tiene en Brasil un peso relativo algo mayor, la distribución sectorial es en ambos comparativamente afin. El hecho de que en los dos países el sector industrial genere alrededor de 25% del producto total indica que se dispone de una base objetiva para el desarrollo de una estrategia de especialización intrasectorial. Sin embargo, existen diferencias apreciables en el dinamismo de ambas economías. A partir de la década de 1970 prevalece en la Argentina una tendencia al estancamiento, muy marcada en el sector industrial, en tanto que la brasileña exhibe períodos de vigorosa expansión. Con todo, en el ciclo económico de los años ochenta comparten un rasgo común: ambas atraviesan fases de abrupta recesión, asociadas a las crisis del endeudamiento externo y el ajuste consiguiente (Chudnovsky, 1988; Botzman y Porta, 1989).

La trayectoria de las respectivas tasas de inversión sintetiza las características del proceso de acumulación. Aunque la brasileña acusa un dinamismo mucho mayor, en los dos países anota una fuerte involución en los últimos años (cuadro 1). La reducción del coeficiente de inversión a niveles cercanos —e incluso en algunos años inferiores— a los de reposición indica un proceso de

Cuadro 1
ARGENTINA Y BRASIL: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Y DE LA INVERSIÓN, 1961-1988
(Porcentajes acumulativos anuales)

Variables	1961-1970	1971-1980	1981-1983	1984-1987	1988
<i>PIB total</i>					
Argentina	4.1	2.6	-2.9	0.6	-0.5
Brasil	6.1	8.7	-1.7	6.2	-0.3
<i>PIB manufacturero</i>					
Argentina	5.2	1.6	-3.9	-0.6	-5.5
Brasil	6.9	9.0	-5.7	6.8	-2.5
<i>Inversión bruta</i>					
Argentina		3.7		-8.5	
Brasil		9.3		-2.7	
<i>Tasa de inversión (I/PIB, %)</i>					
Argentina		21.7		15.2	
Brasil		23.9		16.6	

Fuente: 1960-1987: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social de América Latina*, Informe 1988.

1988: CEPAL, *Panorama económico de América Latina*, 1988.

deterioro de la capacidad productiva, en particular del sector manufacturero. En este marco deben subrayarse otros dos hechos de significación para las perspectivas del Acuerdo. Por una parte, ambos países cuentan con una estructura industrial madura, cuya evolución futura depende de la reconstrucción del proceso de inversión; por otra, el mayor dinamismo de la economía brasileña puede operar como un factor de "arrastré" en una hipótesis de reconversión de la industria argentina.

A lo largo de estos años se han operado algunas transformaciones considerables en la composición de la producción manufacturera. Destaca en ambos países la consolidación del sector productor de bienes intermedios, fundamentalmente papel, siderurgia y petroquímicos. En Brasil, por su parte, se han logrado avances sustanciales en la producción de bienes de capital, sector que, al igual que la industria básica, fue promovido vigorosamente en la estrategia de industrialización de grandes proyectos financiados con recursos externos, adoptada en la década de 1970. Este progreso relativo ha desplazado al sector automotriz, eje del proceso de industrialización de los años sesenta. En Argentina, en cambio, si bien se parte de una matriz similar, la producción de bienes de consumo no durables sigue encabezando la estructura industrial y es muy significativo que en el reciente proceso de desindustrialización relativa sea este segmento el que haya registrado las mayores tasas de crecimiento.

Estos cambios guardan relación directa con algunas transformaciones en el modo de inserción externa del aparato industrial. Durante las décadas de 1960 y 1970 predominaron en ambos países las políticas propias del modelo de sustitución de importaciones aplicadas en general en el marco de una fuerte protección del mercado interno. A mediados de los años setenta surge una diferencia básica en la instrumentación de la política industrial. En Argentina se impone temporalmente una apertura comercial y financiera acompañada de una fuerte sobrevaluación de la moneda local. La involución posterior del desarrollo manufacturero es consecuencia del abrupto abandono del sendero de maduración transitado hasta ese momento. En Brasil, en cambio, la política de promoción de los sectores de bienes intermedios y de capital va de la mano de una estrategia de fuertes subsidios a la exportación.

Si se comparan las estructuras de las exportaciones se advierte la magnitud de las transformaciones comentadas. En 1970 el 81.5% de las exportaciones argentinas correspondía a productos agrícolas y sus derivados industriales, participación que en 1985 era de 71.3%, sin cambios apreciables en el aporte del eslabón industrial. En Brasil, mientras tanto, la participación del complejo agrícola en las exportaciones cayó de 77.6 a 42.3% en el mismo período. El dinamismo de las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales es manifiestamente mayor en Brasil: entre 1970 y 1985 su peso en el total de exportaciones pasa de 10 a 40%; y en la Argentina, de 14 a 18%. En ambos países, por otra parte, crecen significativamente las exportaciones siderúrgicas y petroquímicas (cuadro 2).

En el marco de este cambiante perfil de especialización y de la restricción financiera externa derivada de la crisis de la deuda, el grado de apertura del sector industrial se ha modificado en la misma dirección en los dos países. Ha crecido el coeficiente de exportación y ha mermado el de importación, siempre de manera más pronunciada en Brasil. Se trata de dos economías relativamente cerradas a la competencia internacional, todavía poco exportadoras en promedio. En el caso de Argentina, los cambios más nítidos se concentran en el sector de bienes intermedios, en particular en las ramas papel, siderurgia y química básica. En Brasil la tendencia es más uniforme para el conjunto del sistema industrial, con cambios importantes en el complejo metal-mecánico y en las ramas textil, confecciones y calzado, además de las industrias básicas.

Este panorama perfila algunos intereses comunes para la constitución de una zona de libre comercio. Desde el punto de vista argentino, Brasil aparece como un gran mercado consumidor, capaz de generar un horizonte para el aumento de la capacidad productiva y las exportaciones agropecuarias y manufactureras, y de facilitar un mejor tratamiento de los problemas de escala que aquejan a muchas ramas de la producción. Al mismo tiempo, resulta un socio dotado de una capacidad industrial y tecnológica apreciable, con un aparato exportador muy diversificado. Podría operar entonces como una nueva frontera para una estrategia de reindustrialización, mediante el estímulo de nuevas inversiones, incrementando en ese contexto, la factibilidad de

Quadro 2
 AMERICA LATINA, ARGENTINA Y BRASIL:
 COMPARACION DEL PERFIL DE EXPORTACIONES
 (Porcentajes)

	América Latina			Argentina			Brasil		
	1970	1980	1985	1970	1980	1985	1970	1980	1985
<i>Productos primarios</i>	59.6	54.3	47.5	59.5	49.0	49.3	64.2	30.3	27.6
Agrícolas	15.4	19.9	20.4	59.1	48.5	48.2	57.1	21.3	21.0
Minerales	2.8	4.9	4.0	0.3	0.4	0.2	6.9	8.9	6.6
Combustibles	41.4	29.6	23.2	0.1	—	0.8	0.1	0.1	—
<i>Manufacturas</i>	40.2	45.3	51.9	40.4	51.0	50.7	35.6	69.5	72.2
a) Basadas en recursos	36.4	30.7	31.7	26.5	30.5	33.0	25.0	36.0	33.2
Agrícolas	6.7	19.1	11.4	22.4	22.8	23.1	20.5	30.6	21.3
Mineros	3.7	6.9	9.5	1.3	4.2	4.4	1.0	2.3	5.4
Derivados del petróleo	26.1	10.7	10.8	2.8	3.5	5.6	3.4	3.0	6.5
b) No basadas en recursos	3.9	14.6	20.2	13.9	20.5	17.7	10.6	33.5	39.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, *Base empírica para estudios comparados, Argentina, Brasil y México, 1988.*

un proceso de reestructuración productiva. A su vez, la crisis de endeudamiento externo e interno, las dificultades del sector público, la pérdida de dinamismo de la inversión privada y la propia necesidad de reestructurar el aparato industrial para hacer frente a la competencia internacional, llevarían a Brasil a interesarse por un socio como Argentina para abordar en conjunto el nuevo panorama interno e internacional.

En lo tocante a la cooperación potencial entre ambos, si bien el mercado consumidor de Argentina es mucho menor, ésta posee otros atributos que sugieren una complementariedad inicial para el proceso de integración. Su producción agropecuaria y agroindustrial es altamente competitiva y permitiría abaratar algunos elementos claves de la canasta familiar brasileña y facilitar esfuerzos conjuntos en terceros mercados (Villalobos, 1988). Asimismo, Argentina cuenta todavía con una mayor abundancia relativa de fuerza de trabajo calificada, factor propicio al despliegue de esfuerzos de desarrollo en sectores de producción que hacen uso intensivo de este tipo de mano de obra. Así es que, aun en el marco descrito de deterioro y reducción de las capacidades fabriles, hay algunas ramas que ocupan intensivamente el trabajo calificado y en las que predomina la producción en series cortas que son actualmente competitivas en los mercados internacionales. Esta base permitiría comple-

mentar las ventajas ya adquiridas por la industria brasileña en la producción en gran escala y que utiliza en forma intensiva insumos de uso difundido.

Estos elementos de complementariedad estructural surgen como atributos favorables en un replanteo de las políticas comerciales e industriales de ambos países que tienda al desmantelamiento gradual y flexible del excesivo proteccionismo imperante. En el caso brasileño, podría iniciarse una modificación progresiva de los niveles y modalidades de protección generalizados en el aparato productivo mediante importaciones preferenciales desde Argentina, que fueran no sólo estrictamente complementarias, según ocurre de manera predominante en la actualidad, sino competitivas frente a la producción interna (Tavares de Araujo Jr., 1988). En lo que respecta a la Argentina, cuya producción manufacturera conserva también altos, aunque menores niveles de protección, la integración con Brasil representa una alternativa frente a la apertura unilateral ya ensayada entre 1978 y 1981, con resultados abiertamente negativos. El acceso preferencial al mercado brasileño sería un estímulo para la recuperación de la inversión productiva y la búsqueda de una competitividad genuina mayor.

El reconocimiento de la existencia de complementariedades potenciales y de necesidades

comunes no puede, sin embargo, dejar de lado el hecho de que tanto la repetición en ambos países de una misma matriz de industrialización como la diferencia de dinamismo sectorial en la última etapa plantean también fuertes restricciones estructurales a la integración bilateral. Es necesario insistir en que la economía brasileña enfrenta la actual coyuntura con un parque industrial de amplio espectro, más moderno y relativamente integrado, que ha llevado adelante un proceso significativo de diversificación de las exportaciones. En cambio, en el caso argentino sólo el sector agropecuario exhibe cierto dinamismo en los niveles de producción y en la incorporación de cambio tecnológico en los últimos quince años. En el sector manufacturero, ha prevalecido una secuencia involutiva, a consecuencia de la cual no sólo se reducen los niveles de producción y empleo, sino que pierden peso en la estructura y en las exportaciones del sector, las ramas de uso más intensivo de mano de obra calificada y de mayor capacidad de difusión del progreso técnico.

Por otra parte, el hecho de que la estrategia de sustitución de importaciones se basara casi exclusivamente en el abastecimiento del mercado interno ha llevado a estructuras industriales similares en ambos países. La manera extensiva de aplicación de esta estrategia, que procuraba "resolver" los problemas de escala de producción por la vía de un marco de protección elevado, generalizado y permanente, neutralizó los potenciales aumentos de competitividad que hubiera cabido esperar de la maduración de la trayectoria fabril y tecnológica. Al favorecer de esta manera la ineficiencia relativa de los estándares de producción y de organización de las plantas, dificultó su integración activa en los mercados internacionales. Se estimuló de esta forma la integración nacional progresiva de las diversas etapas de producción y una excesiva integración vertical de las plantas. Como resultado Argentina y Brasil poseen una oferta industrial con un espectro muy parecido, si bien de tamaños absolutos diferentes.

Sólo en algunos casos relativamente excepcionales de filiales de empresas transnacionales, las fábricas en Argentina y Brasil exhiben algún grado de especialización y complementariedad y desarrollan un comercio intrafirma sobre la base de programas de intercambio compensado, en particular en el área automotriz y de los camio-

nes. En general, en el sector manufacturero prevalece la duplicación, lo que naturalmente no favorece el intercambio comercial. De todas maneras, dado el mayor avance del proceso de industrialización y el dinamismo exportador de Brasil, sus posibilidades de exportación manufacturera son obviamente mucho más significativas, según se advierte en el comercio bilateral.

En ese sentido, y en contraste con la experiencia de integración en Europa o entre Canadá y los Estados Unidos, en que en las etapas anteriores ya existía un volumen considerable de comercio entre los países miembros, el intercambio argentino-brasileño no registra una envergadura relativa semejante, aparte de que revela profundas asimetrías (Hirst, 1987). En primer lugar la Argentina en cuanto proveedor de Brasil descendió en importancia del sexto lugar, en promedio, durante los años setenta, al noveno en la década siguiente. Por su parte, Brasil ha sido un proveedor más importante para Argentina, sobre todo en los años ochenta, en que salvo en 1981, ha sido el principal proveedor después de los Estados Unidos. Una asimetría similar se verifica respecto de las exportaciones: en tanto que para la Argentina el mercado brasileño representa entre el segundo y el cuarto destino, para Brasil el mercado argentino oscila entre el sexto y el décimo lugar, en orden de importancia.

3. La especialización en el comercio bilateral

Las corrientes comerciales entre Argentina y Brasil responden primordialmente a un patrón de especialización intersectorial, en el que el primer país exporta bienes agroalimentarios e importa manufacturas de origen industrial, registrando casi siempre un saldo deficitario. Dentro de este cuadro predominante, en la década de 1980 sobrevienen algunos cambios que, sin llegar a consolidarse como tendencia, constituyen antecedentes valiosos para evaluar las perspectivas de la integración.

En este decenio, el valor total del comercio bilateral argentino-brasileño ha fluctuado entre 1 000 y 1 500 millones de dólares anuales, observándose en los últimos años una tendencia ligeramente ascendente, tras el mínimo registrado en 1983. El saldo comercial ha sido permanentemente deficitario para Argentina, salvo en 1986, en que el logro de un nivel relativamente elevado en sus exportaciones contribuyó a generar un

ligero superávit. En los últimos dos años el desequilibrio se hizo particularmente pronunciado y en 1988 alcanzó al 25% del comercio bilateral total y al 70% de las exportaciones argentinas. Hasta entonces el comportamiento de los flujos de comercio había sido errático y los movimientos relativos del déficit no respondían a una tendencia definida de las exportaciones o importaciones respectivas. Desde 1987, por el contrario, se advierten niveles particularmente altos en las exportaciones brasileñas (cuadro 3).

Cuadro 3
ARGENTINA:
COMERCIO BILATERAL CON BRASIL, 1975-1988
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1975	213.5	383.1	-169.6
1978	576.8	348.9	227.9
1980	765.0	1091.5	-326.5
1981	595.1	880.2	-285.1
1982	567.7	666.4	-98.7
1983	338.3	654.6	-316.3
1984	478.2	853.1	-374.9
1985	496.0	611.6	-115.6
1986	698.0	690.2	7.8
1987	539.0	819.3	-280.3
1988	572.9	971.3	-398.4

Fuente: Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior. Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales.

Si se compara el comercio bilateral con el comercio exterior total, en ambos países se advierte gran diferencia en la importancia relativa del país socio. Argentina tiene una participación menor como oferente y demandante en el comercio brasileño, con valores del 3% en ambos casos, en tanto que Brasil es para el comercio argentino un mercado y un proveedor de mayor significación. En particular, el valor de las importaciones argentinas desde el Brasil se ha estabilizado en torno al 15%. Es también significativo el crecimiento de la participación del mercado brasileño en las exportaciones de los últimos dos años, lo que a su vez ha elevado de 2 a 4/5% la ponderación de Argentina entre los proveedores de Brasil.

En los últimos años, por lo tanto, han repuntado los niveles de intercambio bilateral y ha

mejorado la ponderación en cada país del socio comercial respectivo, sin que estas tendencias hayan modificado mucho las características asimétricas tradicionales, que se reflejan en déficit y mayor dependencia relativa para Argentina. Esta consideración se ve corroborada por el patrón de especialización relativa que se ha consolidado en el comercio bilateral, en el que Brasil es proveedor destacado de manufacturas de origen industrial y Argentina suministra productos agropecuarios con diverso grado de elaboración.

En efecto, si se atiende al origen de los bienes comercializados, la Argentina resulta permanentemente superavitaria en los bienes primarios y en las manufacturas de origen agropecuario (MOA); no obstante, en los últimos años ha presentado fuertes variaciones en las exportaciones anuales de esos bienes, con un nivel máximo en 1986 asociado al auge de la demanda interna que siguió al Plan Cruzado en Brasil y un retroceso considerable en 1987, que se explica por la retracción de la demanda brasileña y la caída de los precios internacionales. Por el contrario, las exportaciones brasileñas son en su mayor parte de origen industrial (MOI) y han ido en aumento, lo que explica el déficit también creciente que presenta Argentina en este rubro (cuadro 4).

El cotejo de los niveles de comercio, por productos, en los últimos años muestra que las tendencias del intercambio de manufacturas de origen industrial han sido más estables. Este rubro presenta un crecimiento sostenido, que contrasta con las fuertes oscilaciones del comercio de productos de origen agropecuario, las que han afectado particularmente a las exportaciones argentinas. El dispar comportamiento de los saldos de comercio bilateral entre 1985 y 1987 refleja las discrepantes tendencias por grupos de productos. El patrón de especialización del intercambio argentino-brasileño aparece asociado a una mayor estabilidad del saldo en divisas de los sectores en los que Brasil es exportador neto.

4. La inestabilidad macroeconómica

Los primeros acuerdos del programa de integración bilateral se negociaron y firmaron en 1986. Las principales variables macroeconómicas tuvieron en ese año un comportamiento favorable en ambos países: crecimiento de la economía, en general y del sector industrial, en particular, re-

Cuadro 4
ARGENTINA - BRASIL: COMERCIO BILATERAL POR TIPO DE PRODUCTO,
 1985-1987
 (Millones de US\$)

	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Primarios	176.7	315.4	218.2	144.1	166.4	158.6	32.6	149.0	59.6
MOA	146.9	206.7	113.1	14.5	26.3	26.3	132.4	180.4	86.8
Combustibles	63.5	23.4	0.1	17.7	0.3	30.6	45.8	23.1	30.5
MOI	109.0	150.4	207.8	435.3	497.2	603.8	-326.3	-346.8	-396.0
Total	496.0	698.0	539.0	611.6	690.2	819.3	-115.6	7.8	-280.3

Fuente: Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, Dirección Nacional de Inversiones Sectoriales.

MOA: Manufacturas de origen agropecuario
 MOI: Manufacturas de origen industrial

lativa estabilidad de precios y repunte, aunque débil, de la tasa de inversión. En ese contexto, los respectivos tipos de cambio permanecieron también relativamente estables. Sin embargo, en cuanto al desempeño macroeconómico, el año 1986 fue la única excepción en prácticamente toda la década. En particular en los años subsiguientes, es decir, cuando dichos acuerdos se pusieron en marcha, la situación económica sufrió un vuelco espectacular.

El contraste entre aquel momento y el actual no podría ser más notable. Ambas economías entraron en una fase de recesión abierta con fuertes caídas en los niveles de producción industrial. Las políticas monetarias restrictivas se mostraron impotentes para frenar la escalada inflacionaria. Sacudidos por ajustes estabilizadores periódicos cada vez más ineficaces, Argentina y Brasil desembocaron en situaciones hiperinflacionarias en los primeros meses de 1989, en medio de síntomas evidentes de desarticulación del aparato productivo. Las dificultades en el frente externo llevaron a Brasil a declarar, a principios de 1987, la moratoria en el pago de los servicios de su deuda externa, situación que se mantuvo hasta un año después y que amenaza repetirse. Argentina está de hecho en una moratoria no declarada desde abril de 1988. En este marco las oscilaciones de los respectivos tipos de cambio, y de su paridad relativa, son espectaculares.

Los desequilibrios macroeconómicos ponen claramente de relieve la difícil situación en que se

desenvuelven ambas economías a partir de la crisis del endeudamiento externo de comienzos de la década. Parte importante de tales desajustes se explica básicamente por la carga que representan el servicio de la deuda externa y otras transferencias especulativas asociadas a la inestabilidad cambiaria, que gravan principalmente el balance de pagos internacionales y las cuentas fiscales. Desde 1982, en ambos países, así como en la región latinoamericana en general, se ha llevado adelante un severo proceso de ajuste que ha permitido financiar aquellas transferencias mediante un crecimiento del saldo comercial inédito hasta ahora. Si bien se ha logrado un incremento considerable de las exportaciones, la generación del superávit comercial externo obedeció en buena medida a la merma de las importaciones. Al mismo tiempo, el ajuste fiscal afectó principalmente la inversión pública. Ambos factores contribuyeron en gran medida a crear una situación de recesión casi permanente. Estas condiciones macroeconómicas aún persisten y dificultan tanto la reestructuración industrial en economías así desfinanciadas, como la integración comercial entre economías relativamente insolventes.

En este contexto, las dificultades con que tropieza el sistema industrial para reinsertarse en los mercados internacionales son múltiples. A partir de la inflexibilidad a la baja adquirida por los costos financieros, el costo cada vez mayor de las divisas para importar, la restricción fiscal y la ausencia de una política tecnológica-industrial consistente, el aumento de la competitividad del

sector manufacturero tiende a descansar en la sobredevaluación permanente de la moneda local y en la depresión de los salarios reales. De esta manera, sin embargo, no se logra el círculo virtuoso propio de los casos más exitosos de dinamismo industrial, en el que se generaría una participación en constante aumento en el mercado internacional, a partir de un crecimiento autosostenido del grado de industrialización, de los niveles de productividad, los ingresos reales y la demanda interna. Por el contrario, tiende a recrearse una dualidad estructural, al escindirse del sector manufacturero un segmento específicamente exportador, cuyo dinamismo se desvincula del mercado interno. En rigor, su desempeño depende en lo fundamental de un conjunto de factores que tienden a deprimir la demanda interna, porque la base de su competitividad internacional descansa mucho más en un esquema de subsidios directos o implícitos que en el incre-

mento genuino de productividad. Así, el mercado interno subsidia al sector exportador mediante salarios bajos, incentivos fiscales, precios deprimidos de sectores eslabonados, exenciones arancelarias a las importaciones y sobredevaluación del tipo de cambio.

El ambiente macroeconómico y la coherencia de la estrategia industrial son a la postre factores determinantes de la evolución de un esquema de integración como el que llevan adelante Argentina y Brasil. En particular, el panorama macroeconómico de ambos países fue notablemente adverso en 1987 y 1988, y mucho más negativo para la evolución del Acuerdo que lo previsible cuando fue firmado en 1986. La recesión industrial y la extrema volatilidad de las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, fueron las restricciones más fuertes tanto para las negociaciones, como para el comercio recíproco y la materialización de nuevas inversiones.

III

Resumen y conclusiones

Argentina y Brasil se acercan a la década de 1990 con una situación económica crítica. La hiperinflación es la manifestación más evidente de la crisis, pero los signos de desinversión, rezago tecnológico y deterioro de la calidad de vida, son igualmente inquietantes.

Aunque la crisis responde a una serie de causas estructurales y coyunturales, la débil inserción del sector manufacturero en el comercio internacional en ambas economías constituye uno de sus rasgos fundamentales. Una de las posturas que han ganado fuerza en el debate y la política económica es la que atribuye a la protección elevada del mercado interno la responsabilidad de la falta de competitividad de la industria y propone la integración en el mercado mundial mediante la apertura unilateral de la economía. La experiencia de apertura unilateral en la región, y en especial en la Argentina en 1979-1981, dista mucho de haber promovido una genuina competitividad manufacturera, toda vez que la generación de corrientes de exportación

se ha basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el proteccionismo generalizado y permanente en que se ha desarrollado la industria ha generado los aumentos de productividad que hubiera cabido esperar de la maduración de la trayectoria fabril y tecnológica. En estas circunstancias, en que se torna imprescindible la reestructuración del aparato industrial heredado de la estrategia de sustitución de importaciones a los efectos de lograr una competitividad basada en la incorporación del progreso tecnológico y en la generación de ventajas comparativas dinámicas, la perspectiva de la integración económica regional adquiere una importancia fundamental.

Un mercado ampliado permitiría disminuir los niveles de protección de muchas actividades que ya no los requieren, eliminando de manera más paulatina y controlada que en los esquemas de apertura unilateral, el proteccionismo frívolo. Al mismo tiempo, la concertación de esfuerzos

en materia tecnológica, en el contexto de la integración económica, haría menos onerosa y más factible la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica, política bastante generalizada en los países industrializados y en algunos de industrialización reciente y que permite crear ventajas competitivas dinámicas.

A pesar de lo poco que ha avanzado, la literatura teórica sobre el tema proporciona algunos elementos valiosos para justificar las ventajas de los acuerdos preferenciales de comercio. En la literatura teórica ortodoxa las *uniones aduaneras* han sido consideradas una alternativa subóptima frente a la dificultad de promover un esquema generalizado de libre comercio. En la medida en que den lugar a la creación de comercio, posibilitarán una mejor asignación internacional de los recursos —y los consiguientes aumentos de bienestar para los países miembros—, que la que se derivaría de una situación de protección en cada uno de los mercados. En otras palabras, la situación de libre comercio sería la ideal; pero ante la imposibilidad de alcanzarla, la unión aduanera tendría ventaja respecto de la alternativa de economías nacionales cerradas.

Desde que la llamada “nueva” teoría del comercio internacional incorporó los rendimientos crecientes a escala y la competencia oligopólica a los supuestos explicativos de las corrientes comerciales, estos argumentos se reforzaron. El mercado ampliado de la unión aduanera facilitaría la obtención de economías de especialización y el aprovechamiento de las economías de escala, redundando en una mayor eficiencia y variedad de productos, así como en una mayor competencia. El libre comercio seguiría siendo el *desiderátum* teórico, pero, sin duda, la unión aduanera sería preferible a los mercados cerrados.

En cambio, otras contribuciones, en particular de la teoría del desarrollo y de las teorías evolutivas del cambio tecnológico, fundamentan la existencia de ventajas para los países miembros de una unión aduanera también respecto de un esquema de apertura unilateral al libre comercio. Estas se derivarían del concepto de “preferencia por la industrialización”, que justifica la existencia de niveles de protección con el fin de aprovechar los efectos de la industrialización en el empleo, y en el aprendizaje y la difusión del progreso técnico. Igualmente, la generación de economías externas significativas en el ámbito de la

investigación y el desarrollo tecnológicos hace justificable algún grado de protección en estas áreas, el que sería necesariamente menor en un mercado ampliado que a nivel de cada país. Este razonamiento es pertinente para Argentina y Brasil, enfrentados como están al imperativo de intensificar el proceso de industrialización, reestructurando las industrias y avanzando hacia la producción de bienes con mayor dinamismo tecnológico.

En virtud de la dimensión absoluta de ambas economías, Argentina se beneficiaría más en la hipótesis del mercado ampliado. El mayor dinamismo de la economía brasileña podría tener, asimismo, un efecto de *arrastré* sobre la producción argentina. De ahí que, en el supuesto de ventajas comparativas estáticas y en el marco de un modelo de liberalización del comercio entre Argentina y Brasil se haya estimado que el primero percibiría mayores beneficios. Los resultados de la aplicación del modelo reflejan, asimismo, que el incremento potencial del comercio respondería a un patrón *intersectorial*: agroalimentos de Argentina, manufacturas metalmeccánicas de Brasil. De hecho, éste ha sido el contenido del comercio bilateral en los últimos diez años. En este esquema, los beneficios directos de la integración se traducirían en un gran mercado preferencial para Argentina y un proveedor relativamente barato de alimentos para Brasil.

Sin embargo, el mercado ampliado puede producir también efectos dinámicos de reestructuración, derivados del aprovechamiento de las economías de escala y de especialización y de las externalidades tecnológicas y organizativas, hipótesis que induce a explorar las potenciales ventajas *intrasectoriales*. El hecho de que ambos países cuenten con un sector industrial relativamente maduro y diversificado y, por otra parte, que tengan niveles de ingreso por habitante semejantes, indica la existencia de complementariedades, que podrían servir de base para la ampliación del comercio y la producción.

En comparación con la industria brasileña, por ejemplo, la argentina resulta competitiva no sólo en la agroindustria, sino también en un conjunto de sectores que hacen uso intensivo de mano de obra calificada y en los que predominan las series cortas de producción. Estos segmentos han tenido en diversos períodos un desempeño satisfactorio en los mercados internacionales. Si-

milares ventajas podrían encontrarse en los componentes especializados. Dado el carácter excesivamente cerrado de la economía brasileña, una apertura selectiva a la competencia de productores argentinos permitiría impulsar un proceso de reorganización que beneficiara globalmente la competitividad del sistema industrial.

Al margen de los beneficios potenciales, son también evidentes las grandes dificultades y restricciones para gestionar una fórmula de integración entre ambos países. La inestabilidad macroeconómica altera de modo permanente las condiciones de competencia y condiciona las decisiones de inversión. La duplicación de estructuras industriales seguirá inhibiendo el intercambio intrasectorial si no se armonizan de alguna manera los programas de reestructuración. Los altos niveles de protección predominantes generan resistencias frente a una hipotética mayor competencia en los respectivos mercados internos. Finalmente, la asimetría en el tamaño y dinamismo del aparato productivo acentúan las resistencias del socio menor.

La respuesta a esta compleja trama de necesidades, potencialidades y limitaciones, se apoyó en un enfoque de alta flexibilidad y fuerte gradualismo. El *PICE* aprobado en julio de 1986 estableció un proceso de avance por protocolos sectoriales, sin metas, contenidos específicos ni secuencias de incorporación determinados. Los instrumentos comprenden desde simples cartas de intención de armonización de políticas en algunos sectores, hasta la creación de zonas de libre comercio en otros. La lógica de esta formulación parecería residir en la búsqueda del "éxito" en algunos proyectos y de una suerte de *efecto demostración*, que contribuya a la creación de una masa crítica de intercambios y de consenso que sirva de base a una etapa posterior de desmantelamiento más rápido y generalizado de las barreras comerciales mutuas.

En este marco de flexibilidad y relativa indefinición de los instrumentos se adoptó, sin embargo, un criterio rector: el establecimiento de condiciones para la especialización intrasectorial. El acuerdo más importante en la primera etapa del *PICE* se constituyó así en el sector de bienes de capital (Protocolo 1), definiéndose un Área de Libre Comercio entre los dos países, sin aranceles ni barreras paraarancelarias, y la incorporación progresiva al esquema de las diversas líneas de

producción. Este instrumento imprimió notable dinamismo al comercio bilateral de bienes de capital en 1987 y 1988. Se ha transformado en el principal estímulo para incrementar la producción en Argentina; ha promovido los únicos, aunque débiles, esfuerzos de reestructuración que se registran en el sector; y, por lo tanto, ha tendido a internalizar las ventajas potenciales del mercado ampliado (Porta, 1989).

Al mismo tiempo, comprometen su evolución algunas deficiencias de gestión en el propio Protocolo 1, por los exiguos o nulos avances del programa de integración en otros sectores, las inconsistencias de la política industrial y, muy especialmente, por las secuelas negativas de las tendencias recesivas y de la inestabilidad macroeconómica. El comercio permanece deprimido, las negociaciones para incorporar productos al área de libre comercio sectorial tienden a estancarse, los mecanismos de promoción de nuevas inversiones e iniciativas conjuntas no se materializan y no hay indicios serios de reorganización ni de reactivación del parque industrial total.

El enfoque de avance gradual por sectores plantea algunos problemas. ¿Cuál es la secuencia aconsejable? Para el enfoque sectorial es imprescindible que se responda eficazmente este interrogante, por dos razones que se complementan: por una parte, para evitar desequilibrios en la cadena productiva y, por otra, para considerar la dinámica de difusión del "efecto integración" en el intercambio intersectorial. En el caso del acuerdo entre Argentina y Brasil, se ha comenzado por los bienes finales —los bienes de capital en primer lugar—, y luego, sucesivamente, los automotores y los productos agroalimentarios.

A primera vista, la decisión de empezar por los bienes finales puede verse rápidamente obstaculizada si no hay una relativa convergencia en la estructura de costos internos de ambos países, en particular de los insumos físicos. Esta hipótesis lleva a plantear la necesidad de armonizar las políticas nacionales referentes a las industrias básicas, las industrias productoras de bienes intermedios, y a los sectores que influyen de manera determinante en la formación de los precios de los bienes finales, y de emprender en el más breve plazo la búsqueda de fórmulas de integración.

La experiencia del sector de bienes de capital muestra las dificultades de avanzar en un contex-

to de grandes diferencias de precios siderúrgicos internos en los dos países. En este sentido, el enfoque sectorial podría mejorarse si se fuera avanzando en una programación a escala de las actividades productivas eslabonadas, de manera de alcanzar la totalidad de la estructura técnico-económica de la rama industrial.

Otro aspecto, vinculado directamente al anterior, tiene que ver con las limitaciones de que adolece el enfoque de gradualismo sectorial para consolidar los avances en un sector determinado. En la medida en que un sector se rija cada vez más por las nuevas condiciones de competencia que plantea el mercado ampliado, requerirá un grado también creciente de armonización de políticas entre los socios, así como una mayor cobertura sectorial por parte del Acuerdo. En caso contrario, se corre el riesgo de que el esquema sectorial comience a exhibir rendimientos decrecientes y que las ventajas potenciales de la integración tiendan a anularse. En otras palabras, el enfoque gradual parece ser una respuesta adecuada a las dificultades y resistencias propias del punto de partida, pero esta virtud inicial tenderá a debilitarse en la medida en que en una etapa posterior no se apliquen criterios de integración más masivos.

El Tratado suscrito en noviembre de 1988 por Argentina y Brasil, que establece la eliminación total de aranceles y otras barreras comerciales en un plazo de diez años, inicia aparentemente esa segunda etapa. Una vez que los respectivos Congresos lo sancionen con fuerza de ley quedará definida la constitución de una unión aduanera entre ambos países. Este escenario permitiría un uso mucho más activo de la política arancelaria como instrumento de reestructuración de las industrias e incentivaría a las partes a emprender en forma conjunta actividades de gran dinamismo tecnológico. Si se adoptan a la vez criterios selectivos de protección frente a terceros proveedores, podrían inducirse cambios estructurales nítidos en ambos países, que generaran genuinos incrementos de su competitividad internacional. El avance en esta línea exigirá, sin duda, un alto grado de armonización de las políticas sectoriales y macroeconómicas entre los dos socios.

Precisamente, las dificultades mayores siguen residiendo en las condiciones macroeconómicas en que se desenvuelve el proceso de acumulación en Argentina y Brasil. Los desequili-

brios macroeconómicos son de tal magnitud que pueden neutralizar cualquier tipo de esquemas de integración. Sin embargo, no cabe deducir que mientras esos desequilibrios no desaparezcan totalmente las estrategias de largo plazo —como la zona de libre comercio— carezcan de viabilidad. El logro de cierto grado de control de las variables macroeconómicas y, fundamentalmente, de una relativa armonización de las políticas macroeconómicas y coherencia en las políticas sectoriales abriría oportunidades para que algunos sectores afirmaran un proceso de reestructuración y reactivación, en pos de una integración progresiva. Obviamente, el camino ofrecería menores dificultades si las estrategias de cada país de reindustrialización y de reestructuración del aparato productivo así como el papel que cumpliría a la postre el proceso de integración se explicitaran con mayor nitidez.

Para contribuir a una formulación más precisa de las ventajas y desventajas de la zona de libre comercio respecto de otras alternativas de largo plazo que están siendo esbozadas en la actualidad, resulta fundamental disponer de una serie de estudios que permitan caracterizar con mayor precisión la situación competitiva de cada rama productiva de Argentina y Brasil y examinen la forma en que un mercado ampliado podría modificar las condiciones actuales de competitividad y el nivel de protección, mediante el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización. A su vez, resulta indispensable definir la estrategia que se seguirá en las industrias de gran densidad de investigación y desarrollo, tomando en cuenta las situaciones disímiles imperantes en cada país y la cambiante frontera internacional. Estos estudios sobre las situaciones estructurales deben complementarse necesariamente con una evaluación de las condiciones y políticas macroeconómicas, comerciales e industriales, en especial las paridades cambiarias y el sistema de pagos y de financiamiento internacionales.

La realización de estudios como los indicados no sólo afianzará los fundamentos económicos de la integración, sino que facilitará el proceso de negociación de la zona general de libre comercio. Como lo prueba la experiencia, un ejercicio de integración requiere buenos negociadores y el consenso político, pero, además, un sólido soporte técnico.

Bibliografía

- Botzman, M. y F. Porta (1989): *El superávit externo de Brasil en la década de 1980. ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?*, Centro de Economía Internacional, DT 09/89, Buenos Aires.
- Cline, W. (1981): El interés de América Latina en la integración económica, *Integración latinoamericana*, N° 61, Buenos Aires, octubre.
- Cooper, C. y B. Massell (1965): Toward a general theory of customs unions for developing countries, *Journal of Political Economy*, octubre.
- Chudnovsky, D. (1987): Latin American economic integration and transnational enterprises, some issues emerging from the process of integration of Argentina with Brazil, mimeo, Porto Alegre Conference.
- . (1989): Cambios estructurales y desempeño reciente en la industria argentina, Chudnovsky y Del Bello (compiladores), *Argentina e Italia: trayectorias recientes y posibles convergencias económicas*, México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Dornbusch, R. (1986): Los costos y beneficios de la integración económica regional, *Integración latinoamericana*, N° 113.
- Dosi, G., L. Tyson y J. Zysman (1989): Trade, technologies and development. A framework for discussing Japan, en Johnson C. y otros (eds.), *Politics and productivity. The real story of why Japan works*, New York, Ballinger Div. Harper & Row.
- Fuentes, A. y J. Villanueva (1989): *Economía mundial e integración de América Latina*, Buenos Aires, Ed. Tesis.
- Helpman, E. y P. Krugman (1985): *Market structure and foreign trade*, The MIT Press.
- Hirst, M. (1987): Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio, *Integración latinoamericana*, N° 122, Buenos Aires, abril.
- Katz, J. (1986): *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmeccánica*, CEPAL, Buenos Aires.
- Krugman, P. (1987): Is free trade passé?, *Economic Perspectives*, N° 2.
- . (1988): La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados, *El trimestre económico*, enero-marzo.
- Pomfret, R. (1986): The theory of preferential trading arrangements, *Weltwirtschaftliches Archiv*.
- Porta, F. (1989): El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente, Centro de Economía Internacional, DT. 08/89, Buenos Aires.
- Robson, P. (1980): *The economics of international integration*, Londres, G. Allen & Unwin.
- Stewart, F. (1984): Recent theories of international trade: some implications for the South, en Kierzkowski H. (ed), *Monopolistic competition and international trade*, Oxford.
- Tauile, J. (1987): *Automação e competitividade, uma avaliação das tendências no Brasil*, Instituto de Economía Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Tavares de Araujo Jr., J. (1987): Os fundamentos econômicos de programa de integração Argentina-Brasil, mimeo, abril, Rio de Janeiro.
- . (1988): O programa de integração Argentina-Brasil e as tendências atuais da economia mundial, Instituto de Economía Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, *Texto para Discussão*, N° 181.
- Villalobos, R. (1988): El papel del sector agropecuario en el proceso de integración Argentina-Brasil-Uruguay, Centro de Economía Internacional, mimeo, setiembre, Buenos Aires.
- Wonnacott, P. y R. Wonnacott (1981): Is unilateral tariff reduction preferable to a customs union? The curious case of the missing foreign tariff, *The American Economic Review*, setiembre.