

INT-0522

CEPAL/BA (0522)

Versión Preliminar  
Distribución Limitada

C E P A L

Comisión Económica para América Latina  
Oficina de Buenos Aires.



ACUERDO DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL:  
LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL.

Buenos Aires, Abril de 1987.

Estudio realizado por Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff en el marco de las investigaciones sobre Desarrollo Industrial y Exportación de Manufacturas de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

## INDICE.

Introducción	1
1. Característica del desarrollo industrial argentino.	2
2. La industria de bienes de capital.	10
3. El acuerdo de integración con Brasil.	27
3.1. Característica de los protocolos.	29
3.2. Protocolo Nro.1 Acuerdo de bienes de capital.	32
3.3. La instrumentación del acuerdo en el area de bienes de capital.	36
4. Areas de estudio.	41
4.1. Estudios en realización.	42
4.2. Programas de investigación sugeridos.	45

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las principales características del acuerdo de integración entre Argentina y Brasil en la industria de Bienes de Capital, desde la perspectiva de la Argentina. En la primera sección se presentan brevemente las principales características del desarrollo industrial argentino en la última década. En la segunda sección se detallan las especificidades de la producción de bienes de capital. En la tercera sección se describen las principales características de los acuerdos de integración, analizando en especial el Protocolo Nro. 1 referido a la industria de bienes de capital y describiendo la instrumentación de dicho Protocolo. Por último, en la cuarta sección se enumeran los estudios en realización en el equipo de asistencia técnica al gobierno argentino y se sugieren un conjunto de programas de investigación.

## 1. Características del desarrollo Industrial Argentino

El desarrollo industrial inducido a través de esquemas de sustitución de importaciones verificado en la mayoría de los países en vías de desarrollo surgió como respuesta a dos problemas centrales de dichas economías: el deterioro paulatino de la situación del sector externo, por un lado y las crecientes dificultades en la generación de empleos y en la capitalización de la economía, por otro. El proceso de industrialización, atento a sus efectos multiplicadores sobre el empleo y las eventuales fuentes de acumulación que genera a través de las economías externas que lo caracterizan, emerge como una respuesta común de tales países, aún cuando asumiendo las formas más diversas y muy distinta intensidad.

La instrumentación de tales esfuerzos industrializados se materializó en la Argentina a través de un severo esquema proteccionista, basado en restricciones cambiarias, prohibiciones o cuotas a las importaciones, y niveles arancelarios muy elevados, donde las diversas industrias se desarrollaron bajo distintos ritmos de desarrollo y maduración partiendo generalmente de produc-

ciones técnicamente simples sobre la base de partes e insumos importadas, avanzando hacia aquellas de mayor complejidad y de mayor valor agregado.

El proceso de sustitución de importaciones permitió dotar al país de un conjunto de ramas que caracterizan al moderno sistema industrial, permitiendo avanzar de la producción de bienes de consumo no durables hacia los durables, fabricar una serie de productos intermedios y lograr un avance considerable de la producción metalmeccánica liderada por la fabricación de automotores. Si bien muchas de estas actividades se desarrollaron en función del mercado interno, desde fines de los años 1960, comienza un incipiente proceso de exportación de productos manufacturados hacia el mercado latinoamericano. Este proceso, impulsado por los acuerdos de la ALALC pone de relieve una cierta maduración tecnológica por parte de algunas industrias que les permitieron competir en mercados poco sofisticados.

En este proceso, el Estado jugó un papel fundamental, tanto en la transferencia de ingresos hacia el sector industrial -subsidios, créditos promocionales, provisión de insumos- como en su rol de regulador de los conflictos sociales y árbitro de las pujas distributivas.

Este desarrollo industrial protegido fue conformando una estructura altamente diversificada, oligopolizada y con un escaso grado de competitividad internacional. El crecimiento de la participación del sector manufacturero en la economía del país aparece, hasta mediados de los años setenta, como la característica central del desenvolvimiento de esta actividad que, no obstante ello, evidenció también un comportamiento cíclico, proveniente en casi todos los casos de las restricciones en el balance de pagos. Frente a estas rigideces externas, el sector industrial se encontraba limitado en su expansión, atento a su dependencia de insumos importados y su escasa penetración en los mercados externos.

Como resultado de este estilo de desarrollo industrial se configura un sector semicerrado al exterior, caracterizado entre otros elementos, por estructuras oligopólicas en muchos mercados; con fuerte presencia de empresas transnacionales orientadas a atender el mercado interno; con un elevado grado de protección y múltiples subsidios y transferencias; con un tamaño de planta muy inferior a la media internacional; una inadecuada división del trabajo que está asociada a un alto grado de integración vertical de la producción intrafirma con escaso desarrollo de

proveedores y subcontratistas y una inadecuada distribución de los ingresos. <sup>1/</sup>

La adopción de sistemas proteccionistas no acotados en el tiempo ni vinculados a una selección de los sectores beneficiados, si bien permitieron un cierto aprendizaje tecnológico y la formación de personal calificado condujeron a un perfil de desarrollo desarticulado caracterizado por sus profundas heterogeneidades estructurales y escasamente competitivo a nivel internacional.

Al circunscribir la producción al mercado interno no tardaron en aparecer limitaciones relacionadas con el tamaño del mismo, dado que a partir de la tecnología incorporada <sup>2/</sup>, el mismo resultaba pequeño ante las escalas de producción requeridas para encarar determinadas actividades. La respuesta microeconómica ante este tipo de

---

<sup>1</sup>Al respecto, pueden verse entre otros : Katz, J. "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas", en Cuadernos de la Fundación E. Blanco, Año 1, Nro.1, 1983; Khavisse, M., Azpiazu, D. "La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976-81", Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, 1983; Kosacoff, B. y Azpiazu, D., "Las empresas transnacionales en Argentina, 1976-83", en Revista de la CEPAL Nro.28, Abril 1986.

<sup>2</sup>Tecnología por otra parte que, habiendo sido adquirida preferentemente en el exterior, presentaba ya desde su incorporación cierto atraso respecto de la frontera internacional. Con este sentido los esfuerzos locales de I y D se orientaron preponderantemente a la adaptación de la misma al medio local. Sobre este tema ver en particular, Katz, J. "Importación de tecnología, aprendizaje local e industrialización dependiente", Fondo de Cultura Económica, México, Marzo 1976.

dificultades en ciertas industrias claves se reflejó en los reducidos tamaños de lote que generaron operaciones con abundantes tiempos muertos; en la adopción de funciones productivas no acordes con los patrones internacionales o con las dotaciones de factores locales; en la sobreinversión de capital, la saturación de la oferta; la escasa adecuación tecnológica; etc.

A principios del decenio de los años setenta, aún en el marco de la más extensa fase de crecimiento persistente y sostenida del producto y el empleo industrial (1964-1974), comenzaban a manifestarse claros síntomas del agotamiento paulatino del propio estilo de industrialización. Las severas y recurrentes restricciones de la balanza de pagos y la desaceleración del ritmo de crecimiento del sector, en un contexto caracterizado por fuertes presiones inflacionarias, preanunciaban la necesaria revisión del modelo sustitutivo, tal como se venía encarando hasta entonces. Ese fue precisamente uno de los objetivos perseguidos por la estrategia económica que se comenzara a implantar en abril de 1976.

La política económica iniciada en esa fecha cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asigna-



dores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios; se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía.

La vinculación con el exterior fue un aspecto central de estas políticas, que se instrumentaron a través de las distintas reformas arancelarias en cuanto a la apertura comercial, y las reformas financieras en relación a la liberalización al movimiento internacional de capitales. Esta última reforma también introdujo un cambio sustantivo en relación al financiamiento de las actividades industriales: se liberó del control oficial a la tasa de interés, que se caracterizó -sobre todo al final de la gestión del Ministro Martínez de Hoz- por sus altos valores reales positivos; al mismo tiempo no se generó un mercado de capitales de largo plazo que atendiera a la inversión, sino uno de corto plazo caracterizado por su esencia especulativa y de redistribución regresiva de riquezas.

En relación a la política industrial, se puede señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la

producción de bienes de consumo durable y de capital, asociados a la creciente inversión y la redistribución regresiva de los ingresos. La segunda etapa se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse el enfoque monetario del balance de pagos en cuyo marco, la apertura de la economía pasa a ser uno de los ejes de la política económica, pero cuyo objetivo central fue la búsqueda de la estabilización de precios. Aplicado complementariamente con la apertura de los mercados de capital y la subvaloración del tipo de cambio, no sólo no logró detener el proceso inflacionario, sino que concluyó con lo que se a dado en caracterizar como la "desindustrialización" del país. En efecto, la entrada de productos importados con un tipo de cambio subvalorado llevó a la ruina a muchos establecimientos que no estaban en condiciones de poder competir. Por otra parte, aunque hubo un cierto equipamiento en algunas industrias y se complementaron ciertas inversiones en producción de bienes intermedios, la incertidumbre y las elevadas tasas de interés conspiraron contra la inversión productivas. Luego de esta experiencia de apertura importadora, el sector manufacturero entra en crisis de la que todavía no ha salido, operando con reglas de juego anteriores a 1976, pero agravado por la desarticulación de los procesos de inversión y la falta de renovación tecnológica en un contexto internacional de

lento crecimiento del comercio internacional y acelerado cambio tecnológico. <sup>3/</sup>

En este contexto, el diseño y formulación de una estrategia industrial que procure revertir los principales problemas estructurales y las ineficiencias de muchas de las actividades industriales, tienda a ordenar y reactivar al sector industrial de forma de maximizar el uso de los recursos disponibles y el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas dinámicas y, a la vez, plantee un estilo de desarrollo industrial y un perfil productivo sectorial acorde con la situación nacional e internacional, supone la adopción de una multiplicidad de políticas específicas en distintos frentes y la recurrencia a una diversidad de instrumentos compatibles con los objetivos a satisfacer.

En dicho marco, como un mecanismo apto para impulsar el desarrollo industrial y tecnológico <sup>4/</sup>, se inscribe el proceso de integración industrial y cooperación económica,

---

<sup>3</sup>Ver Kosacoff, B. "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-83", CEPAL, Buenos Aires, Julio de 1984; Canitrot, A. La política de Apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico". Proyecto PNUD/OIT. Abril 1983; Schvarzer, J. "Cambios en el liderazgo industrial argentino en el período de Martínez de Hoz". CISEA, Buenos Aires, Enero 1983.

<sup>4</sup>Véase al respecto Dornbusch R. " Los Costos y Beneficios de la Integración Económica Regional" en Novedades Economicas -Mayo 1983 .

en ciertas áreas, con el Brasil. Si bien ello supone una cierta apertura de la industria local a la competencia externa, la misma en nada se asemeja al fenómeno que se registrara hacia fines de los años setenta. Muy por el contrario se trata de un proceso de "apertura" gradual y acotado a ciertos sectores que simultaneamente con la eliminación de restricciones a las importaciones tiene como contrapartida la posibilidad de igual tratamiento para las exportaciones a Brasil. A su vez este esquema bilateral de apertura mutua tiene como marco de referencia una política macroeconómica que no utiliza el atraso cambiario como elemento de lucha antinflacionaria y que al conllevar una ampliación sustancial en cuanto a las escalas de mercado y a las potenciales condiciones de competitividad, permitirá recrear bajo nuevas pautas la inversión productiva y la especialización industrial.

## 2.- La industria de bienes de capital.

La industria de bienes de capital es uno de los ejes centrales sobre el cual se desenvuelven los procesos de industrialización. Su maduración productiva y su incorporación al resto de los sectores industriales constituye la base de los procesos de inversión y su difusión determina los avances tecnológicos de la estructura industrial, y por

lo tanto su productividad y competitividad industrial internacional.

Algunos autores <sup>5/</sup> han señalado que una de las especificidades del proceso de industrialización de América Latina la brinda el insuficiente desarrollo relativo de la industria de bienes de capital y avalan esta tesis con la evidencia empírica de las producciones latinoamericanas, en comparación con las estructuras productivas de los países de mayor desarrollo industrial.

Este rasgo también caracteriza a la industria argentina. Sin embargo, en forma complementaria la Argentina se destaca por su temprano inicio en la producción de bienes de capital y por haber alcanzado en algunos sectores metalmeccánicos niveles de producción significativamente altos en el contexto de los países de desarrollo intermedio. Desde los inicios del modelo agroexportador, hacia fines del siglo pasado, el sector metalmeccánico asociado a los pioneros desarrollos agroindustriales del país, tanto de apoyo a la producción agrícola como de la industrialización de cultivos como el azúcar y el vino y la industria frigorífica, y al desarrollo de los talleres ferroviarios fueron el punto inicial de una actividad líder en el ámbito

---

<sup>5</sup>Ver F. Fajnzylber, "La industrialización trunca en América Latina".CEAL Bs As 1985.-

regional latinoamericano. El desarrollo temprano del aparato educativo en el país, ha sido sin dudas uno de los factores sustanciales para su desenvolvimiento sumado a la tradición industrial de la corriente inmigratoria.

En las etapas posteriores del proceso de sustitución de importaciones en el país el sector metalmecánico desempeñó un papel central en el estilo de desarrollo industrial. El sector resultante ha sido tal como lo define J. Katz <sup>6/</sup> altamente "idiosincrásico", en comparación a los países desarrollados, en la organización de la producción y en la división social de trabajo.

A través de varias décadas de desarrollo se puede ubicar un sendero evolutivo que ha avanzado del diseño de

---

<sup>6</sup>Ver J. Katz, "Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana", Programa BID/CEPAL/CIID/PNUD Buenos Aires, 1986.

productos a la ingeniería de procesos y organización y en su última etapa a la ingeniería de organización y planificación de la producción, en el cual se fueron madurando y adquiriendo ventajas comparativas dinámicas, a tal punto que a pesar de estar preferentemente orientado a atender la demanda doméstica se han verificado a partir de la década del 60 incipientes procesos de exportación bajo varias facetas hacia países de menor desarrollo relativo. <sup>7/</sup>

Este desarrollo de la industria de bienes de capital se dio a pesar de existir una protección tarifaria relativamente baja hacia el sector. Aún más, en la mayor parte de este largo periodo la concepción de política industrial se basó en una estructura arancelaria y regímenes de promoción industrial que incentivaron la importación de máquinas y equipos, estableciendo criterios de asignación de recursos que favorecían el uso intensivo del factor más escaso que es el capital .

Sin embargo, algunos segmentos específicos de la industria de bienes de capital se vieron fomentados por regímenes de promoción orientados hacia una mayor integración local (tractores, motores de combustión interna, construcciones navales y maquinaria vial). Aún más

---

<sup>7</sup>Ver autores Varios, "Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino" CEPAL -EUDEBA Bs As 1986

significativo es el impacto que tuvo sobre la industria bajo análisis las disposiciones del "Compre Nacional" sancionado en 1970 que orienta la adquisiciones del Sector Público hacia los fabricantes locales.

Mientras que la mayoría de las empresas públicas se limitaron a cumplir las disposiciones del compre nacional sin promover el desarrollo tecnológico de sus proveedores, la Comisión Nacional de Energía Atómica fue claramente la excepción a la regla.

En contraste con lo que ocurre con algunos proveedores de equipos para el sector nuclear, el lento proceso madurativo por el que atravesaba la mayor parte de la industria argentina de bienes de capital se ve truncado a partir de 1978 con una involución general del sector medible no sólo a través de los indicadores cuantitativos de producción y empleo, que muestran la profundidad de la crisis, sino en sus aspectos cualitativos tanto a nivel de planta, con el desmantelamiento de los cuadros técnicos y las áreas de I y D, como en el de la organización productiva del sector. Un claro ejemplo de este comportamiento se observa en la industria automotriz. Este sector en el periodo anterior se había constituido en el más significativo y dinámico demandante de maquinarias y equipos,



situación que se revierte a partir de su crisis y posterior estancamiento.

En un encuadre muy general algunos de los rasgos esenciales del sector en la actualidad son los siguientes:

1. Según los datos provisorios del Censo Industrial de 1985 -Ver Cuadro 1- existían a la fecha en la División 38, <sup>8</sup>/ 27.957 establecimientos, que ocupaban a 365.414 personas y con un valor de producción de 889 mil millones de pesos (alrededor de 12 mil millones de dólares). Estos valores representan el 25.5% del total de establecimientos de la industria, el 26.6% del empleo y el 22.3% de la producción industrial del país. El tamaño medio de los establecimientos era de 13 personas, con una producción anual promedio de 426 mil dólares por establecimiento. Se destaca notablemente en la División la rama industrial 3843 que comprende la fabricación de vehículos automotores que representa el 32.5% de la producción y el 23.8% del empleo.

---

<sup>8</sup>La división 38 es una definición muy amplia de la industria de bienes de capital, ya que están incluída una gran cantidad de bienes de consumo durable. Los datos se presentan para tener una impresión global del sector.

Cuadro N° 1

Fabricacion de productos metalicos maquinaria y equipo  
Censo Economico de 1985 - Datos provisorios  
(en miles de australes)

CIU	Concepto	Numero Establec.	%	Personal Ocupado	%	Valor Produc.
38	Fabric. de prod. metalicos maq. y equipos	27957	100.0	365414	100.0	889279
381	Fabricacion de productos metalicos	15942	57.0	130680	35.8	252137
3811	Fabr. cuchilleria, herra. manuales, ferret	791	2.8	11216	3.1	19729
3812	Fabr. muebles y acces. metalicos	625	2.2	4899	1.3	6190
3813	Fabr. productos metalicos estructurales	5440	19.5	32605	8.9	49182
38131	Fabr. tanques y deposit. metalicos	244	0.9	3455	0.9	6837
38132	Fabr. estructuras metalicas p/construc.	835	3.0	9047	2.5	18813
38133	Fabr. generadores vapor y equipos conexos	134	0.5	3457	0.9	7053
38134	Fabr. productos carpinteria metalica	4227	15.1	16646	4.6	16468
3819	Fabr. productos metalicos no clasificados	9086	32.5	81958	22.4	177036
38191	Fabr. clavos y productos de buloneria	388	1.4	5312	1.5	9166
38192	Fabr. envases de hojalata	170	0.6	5889	1.6	15055
38193	Fabr. cocinas, calefones y calefactores	178	0.6	6270	1.7	14136
38194	Fabr. tejidos de alambre	112	0.4	1064	0.3	1716
38199	Fabr. prod. met. no clasif. en otra parte	8238	29.5	62423	17.4	136964
382	Construccion de maquinaria no electrica	4204	15.0	66899	18.3	151318
3821	Construc. y repar. motores y turbinas	72	0.3	3288	0.9	16440
3822	Construc. y repar. maq. y equipo p/agricul.	1615	5.8	17260	4.7	30685
38221	Construc. maq. y equipo p/agricultura	802	2.9	14842	4.1	28440
38222	Reparac. maq. y equipo p/agricultura	813	2.9	2418	0.7	2245
3823	Construc. maq. para trab. metales y madera	199	0.7	2381	0.7	3550
3824	Construc. maq. y equipos espec. a/industria	1460	5.2	23573	6.5	53829
3825	Construc. maq. oficina, calculo y contab.	84	0.3	1085	0.3	2968
38251	Construc. maq. oficina, calculo y contab.	29	0.1	384	0.1	2097
38252	Fabr. basculas y balanzas	55	0.2	701	0.2	870
3829	Const. maq. y equip. no clas. en otra parte	774	2.8	19312	5.3	43847
38291	Fabr. ascensores	59	0.2	1084	0.3	1090
38292	Fabr. heladeras, lavarropas, secad. y afines	293	1.0	8204	2.2	25964
38293	Fabr. armas	26	0.1	2194	0.6	3466
38294	Fabr. maq. tejer y coser famil. y semi-ind.	17	0.1	789	0.2	1205
38299	Const. maq. y eq. no electrico no clasif.	379	1.4	7041	1.9	12122
383	Const. maq., aparatos, acces. y sumin. elect.	3156	11.3	47958	13.1	133155
3831	Const. y repar. maq. y apar. ind. electricos	738	2.6	8224	2.3	18725
38311	Const. maq. y aparatos ind. electricos	314	1.1	6861	1.9	17518
38312	Repar. maq. y aparatos ind. electricos	424	1.5	1363	0.4	1207

Fabricación de otros metales, maquinaria y equipo  
 Censo Económico de 1985 - Datos provisionales  
 (en miles de australes)

CIIU	Concepto	Número		Personal		Valor	
		Establec.	%	Ocupado	%	Producc.	%
3822	Const.eq.y apar. radio,telev.y comunic.	338	1.3	11886	3.3	47474	5.3
38221	Fabr.apar. radio,television y afines	245	0.9	8189	2.2	37496	4.2
38222	Fabr.equipo y aparatos de comunicacion	113	0.4	3697	1.0	9978	1.1
3833	Const.aparatos y acces.electrodomesticos	232	0.8	5271	1.4	14451	1.6
3839	Const.apar.y sumin.elect.no clasif.	1829	6.5	22577	6.2	52505	5.9
38391	Fabr.acumuladores electricos	888	3.2	5034	1.4	7529	1.1
38392	Fabr.lamparas y tubos electricos	19	0.1	1756	0.5	6764	0.8
38393	Fabr.conductores electricos	165	0.6	6007	1.6	19775	2.2
38399	Const.apar.y sumin.elect.no clasif.	756	2.7	9780	2.7	16337	1.8
384	Construccion de material de transporte	4134	14.8	111811	30.6	334471	37.6
3841	Const.navales y reparacion barcos	325	1.2	6952	1.9	21069	2.4
3842	Const.equipo ferroviario	45	0.2	13117	3.6	17012	1.9
3843	Fabr. vehiculos automotores	3349	12.0	86873	23.8	286835	32.5
38431	Fabr.y armado automotores	14	0.1	20121	5.5	134064	15.1
38432	Fabr.componi.repuest.y acces.p/automot.	1722	6.2	49782	13.6	120465	13.5
38433	Fabr.y armado de carroceria exclusiv.	474	1.7	6602	1.8	11936	1.3
38434	Rectificacion de motores	937	3.4	7756	2.1	8185	0.9
38435	Fabr.tractores	15	0.1	2042	0.6	13394	1.5
38436	Reparacion tractores	167	0.6	570	0.2	790	0.1
3844	Fabr.motocicletas y bicicletas	328	1.2	3842	1.1	6339	0.7
3845	Fabr. aeroplanos	45	0.2	655	0.2	699	0.1
3849	Const.material transp.no clasific.	42	0.2	374	0.1	517	0.1
385	Fabr.eq. profes.y cient.,inst.medida,etc	521	1.9	8066	2.2	18198	2.0
3851	Fabr.eq. profes.y cient.,etc.no clasif.	415	1.5	6228	1.7	15015	1.7
3852	Fabr.apar.fotograficos e intrum.opticos	82	0.3	1435	0.4	1982	0.2
3853	Fabr.relojes	24	0.1	370	0.1	1202	0.1

2. Considerando un universo de bienes de capital que excluya la producción automotriz y de algunos bienes de consumo durable <sup>9</sup>/, se verifica que en el periodo analizado existían 23.850 establecimientos, ocupando algo más de 236 mil personas, con un valor de producción de 459 mil millones de pesos (alrededor de 6.169 millones de dólares).
3. Las especificidades de este sector conlleva a la necesidad de un tratamiento diferenciado en su análisis para cada subsector en particular. La fabricación de productos metálicos concentra el 28.4% de la producción, la maquinaria no eléctrica el 17%, la maquinaria eléctrica el 15.0%, y el 2% restante corresponde a la fabricación de equipo profesional y científico.
4. En comparación con los datos censales del año 1973 se verifica una caída en el empleo del sector del 6.4%, que se manifiesta en la expulsión de más de 25.000 ocupados en estas actividades. Esta performance está asociada a las particularidades del periodo de

---

<sup>9</sup>

A partir de los datos del cuadro Nro 1 fueron excluidos, en este nuevo universo, las ramas 38134, 38192/93/94, - 38292/93/94, 38321, 38392, 38431/32/33, 3844, 3845, 3852, y 3853, correspondientes a automotores y bienes de consumo durables.

"desindustrialización" antes comentado.

5. Una de las especificidades del sector -Div.38- es su orientación preferencial hacia el mercado doméstico. En el periodo 1973-1984 en promedio sólo ha exportado el 5.2% de su producción total.<sup>10/</sup> Sólo algunos rubros específicos destinan a los mercados externos una parte significativa de su producción, destacándose las impresoras de computación, los barcos, la maquinaria para la industria petrolera y la maquinaria agrícola, estando estos resultados muy influenciados por estrategias de un reducido número de empresas.
  
6. En contraposición, una parte significativa de los requerimientos del sector industrial son abastecidos con máquinas y equipos importados. Esta relación asimétrica determina que el sector tenga un fuerte déficit comercial de bienes de capital. Excluida la industria automotriz y la electrónica <sup>11/</sup>, en 1985 las exportaciones fueron de 275 millones de dólares y las importaciones de 727, por lo que su déficit comercial es de 452 millones de dólares. En forma complementaria, se observa que mientras las exporta-

---

<sup>10</sup> Ver CEPAL, Oficina de Buenos Aires, "Exportación de manufacturas y desarrollo industrial", Doc.Nro. 22, 1986.

<sup>11</sup> Los datos de comercio no se refieren al mismo universo que los datos de producción, que abarcaban a la división 38.

ciones de bienes de capital sólo fueron el 3.2% del total de exportaciones del país, las importaciones de bienes de capital representaron en 1985 el 19% del total de las compras de bienes al exterior.

7. En el cuadro 2 se presentan las exportaciones y las importaciones de bienes de capital, excluida la industria automotriz y la electrónica, para el año 1985, ordenadas las partidas NALADI en orden decreciente a su valor. Se observa la alta concentración de las exportaciones en unas pocas partidas en comparación a una mayor diversificación de las importaciones de bienes de capital.
8. La escasa participación de la División que comprende los productos mecánicos, maquinaria y equipo en el total de las exportaciones industriales, que en los últimos ocho años se ubica en promedio en el 5% del total, contrasta con los registros verificados en el periodo 1974/77, en el cual esta división industrial aportaba más del 20% de las exportaciones industriales del país. Por supuesto, el quiebre de estos dos periodos adiciona otra evidencia sobre el papel que desempeña este sector en la industrialización sustitutiva y su viabilización a través de la promoción a las exportaciones y el periodo de la 'desindustrializa-



ción'.

9. En función de la organización de la producción es posible dividir a los productores de bienes de capital en tres grandes tipologías. La primera de ellas se caracteriza por el aprovechamiento de economías de escala y están organizadas en líneas continuas de producción. Estas producciones en grandes lotes se caracterizan por la mayor presencia de empresas transnacionales y se insertan preferentemente en la producción de maquinaria eléctrica y material de transporte. La segunda de ellas abarca a firmas preferentemente nacionales de pequeño y mediano tamaño y se destaca por ser producciones de pequeños lotes con organizaciones de producción a través de sucesivos talleres discontinuos. Este tipo de producciones son representativas de la maquinaria no eléctrica, que a su vez poseen una alta proporción de mano de obra calificada, están más integradas a una red de proveedores y partes y más orientadas a la exportación. La tercer tipología corresponde a un segmento de empresas que trabajan con órdenes individuales a pedido, que basan su producción en sus capacidades ingenieriles y sus dotaciones de técnicos calificados, dada la intensidad del uso de los recursos humanos para la producción de bienes específicos. En este



segmento juega un papel preponderante la demanda de inversión del sector público y las grandes firmas industriales.

10. El desarrollo de esta industria se ha basado en la imitación de técnicas de producción existentes años atrás en los países desarrollados y con la posterior adaptación a las condiciones del mercado local. A través de su historia evolutiva, la industria argentina ha conformado un sector de bienes de capital que posee ventajas comparativas dinámicas en aquellos segmentos que aprovechan sus recursos humanos calificados que corresponden a las dos últimas de las tipologías antes mencionadas, que están conformadas preferentemente por pequeñas y medianas firmas nacionales, mientras que en las producciones seriadas de grandes lotes, sus posibilidades son más reducidas y están condicionadas por la presencia de las empresas transnacionales.
  
11. Existen en la actualidad indicios de un mayor dinamismo de los segmentos en que participan las firmas pequeñas y medianas locales, tanto en el proceso de inversiones como de apertura exportadora, que tienden a superar la fuerte crisis que atravesaron los años recientes. En este proceso deberá existir una activa

politica industrial que revierta algunos aspectos estructurales problemáticos del sector como ser:

- 1) escaso desarrollo de subcontratistas especializados que determina una elevada integración vertical intrafirma para el abastecimiento de partes e insumos;
- 2) el alto 'mix' de producción, en detrimento de líneas de especialización;
- 3) el bajo nivel de automatización y el elevado grado de 'tiempos muertos'
- 4) escasa y poco difundida normalización técnica,
- 5) la falta de un adecuado abastecimiento, en precios y calidad, de insumos básicos;
- 6) el retorno a las plantas fabriles de los cuadros calificados alejados de la esfera industrial en el periodo de crisis, etc..

Contemporáneamente a este conducta ciclica en el ámbito local, el sector a escala internacional se está transformado con un acelerado dinamismo tanto en el comercio internacional como en la organización de la producción y en la incorporación de nuevas tecnologías. Actualmente los bienes de capital son una parte determinante del comercio internacional, tanto desde su incidencia cualitativa, por la tecnología que llevan incorporada y el efecto difusor de la misma al resto de la estructura productiva y el alto valor agregado que contienen, como desde el punto de vista cuantitativo, ya que mientras a comienzos del siglo sólo representaban el 10% del comercio

internacional de manufacturas, ya en 1983 dicha proporción se eleva al 42%.<sup>12/</sup>

Asimismo, la producción de bienes de capital está viviendo de los años 70 una profunda revolución caracterizada por la difusión e incorporación de microprocesadores y demás componentes de la industria electrónica y la mejora de procesos y organización de la producción, entre los que se destaca la irrupción y difusión de la automatización flexible.

En estas condiciones se observa un fuerte ensanchamiento de la brecha que separa al país de la frontera internacional. Sólo una clara definición de una política industrial sectorial con activa participación y apoyo del Estado y el sector privado pueden recrear las condiciones productivas para la adquisición de las ventajas comparativas para las firmas locales y su reinserción en el comercio internacional.

---

<sup>12</sup>Ver Daniel Chudnovsky, "Oportunidad histórica para formular una política industrial", en Argentina Tecnológica Nro. 4, enero 1987, Buenos Aires.

### 3. El acuerdo de integración con Brasil.

La integración con Brasil se enmarca en un conjunto de decisiones políticas y económicas de ambos gobiernos en un contexto del retorno a la vida constitucional y consolidación de la democracia. El punto inicial de esta propuesta, desde la perspectiva argentina, es la estrategia concebida por la Cancillería en relación a la reinserción internacional del país, complementada con la necesidad de reestructurar el deteriorado aparato productivo.<sup>13/</sup> La necesidad de una reinserción internacional de Argentina surge como consecuencia de las profundas modificaciones ocurridas durante los últimos años en el contexto mundial. En dicho contexto se produce una tendencia hacia un mayor proteccionismo en los mercados del norte como consecuencia, entre otras razones, de las agresivas políticas exportadoras de algunos países (Japón, Alemania Federal, etc), los procesos de reconversión industrial encarados en la mayoría de los tradicionales países industriales y la creciente debilidad del dólar y su impacto sobre el déficit del comercio exterior americano.

---

<sup>13</sup>Sobre la concepción de la Cancillería argentina ver la exposición del Arq. Carlos Bruno publicada en "Argentina Tecnológica", Año 1, Nro.4, Buenos Aires, enero 1987.

Estas tendencias necesariamente repercuten sobre el direccionamiento, la composición y los términos del intercambio del comercio mundial planteando la necesidad de redefinir la forma de inserción de los países menos desarrollados en el contexto mundial.

Desde esa perspectiva algunos de los elementos considerados en la decisión política de una nueva ubicación Argentina en el mundo son: 1) la necesidad de integrarse con economías con perspectivas de expansión; 2) buscar alternativas a mecanismos multilaterales, que no funcionan adecuadamente en parte debido a la vigencia de privilegios sectoriales; 3) que los sectores de la producción se modernicen en un contexto negociado de apertura que no genera efectos indeseados como en el pasado reciente; 4) cuantificar los costos fiscales, evaluando los beneficios y costos sociales del proceso de integración.

Constituye este el marco de referencia internacional a partir del cual se plantea el proceso de integración entre Argentina y Brasil que complementa, desde la perspectiva de política industrial la difícil situación por la que atraviesa el sector manufacturero, con una estrategia alternativa de integración internacional.

### 3.1. Características de los Protocolos.

El punto de partida inicial del proceso de integración entre Argentina y Brasil esta constituido por la firma por parte de los Presidentes de ambos países de una Acta de Entendimiento a nivel político efectuada a mediados de 1986, con la cual se firmaron doce protocolos.

A partir de este compromiso de integración económica en el marco de la plena vigencia de las instituciones democráticas, ambos Presidentes se reúnen nuevamente en Diciembre de 1986 para firmar algunos protocolos adicionales y marcar el inicio de la concreción de los acuerdos de complementación.

Los acuerdos alcanzados se refieren a:

. Acuerdo de complementación de bienes de capital, vigente a partir del 1/1/87 consistente en la liberación de toda traba al comercio entre ambos países (ya sea de carácter arancelario como paraarancelario) para una lista común de bienes de capital con el compromiso de su incremento en el tiempo.

. Ventas adicionales de cereales argentinos a Brasil .

. Establecer el mecanismo para facilitar el comercio de un grupo selecto de productos de granja y horticolas entre ambos paises ante eventuales situaciones de desabastecimiento.

. Renegociación del acuerdo de Alcance Parcial Nro 1 en el marco de la ALADI.

. Definir los temas concretos a estudiar, desde el punto de vista juridico, de la conformación de empresas binacionales que eventualmente operaran en el marco de la futura integración.

. Acuerdos de créditos hasta cierto limite para financiar los eventuales desequilibrios del comercio bilateral en general y en particular en el campo de los bienes de capital al que hace referencia el Protocolo Nro. 1.

. Creación de un Fondo Común de Inversiones que permita, entre otras cosas, un desarrollo equilibrado del comercio entre ambos paises.

. Estudios de factibilidad de complementación energética, ya sea en el campo de lo hidroelectricidad, petróleo

y gas, incluyendo intercambios tecnológicos entre empresas estatales que actúen en dicho sector.

. Establecimiento de un Centro de Investigación conjunto orientado hacia investigaciones de biotecnología.

. Coordinación de los sistemas de seguridad nuclear entre ambos países y cooperación tecnológica en dicha área.

. Estudio de posibilidades de intercambio bilateral, complementación y cooperación tecnológica en el sector siderúrgico de ambos países.

. Establecimiento de mecanismos regulatorios del transporte entre ambos países no sólo automotor sino además ferroviario y marítimo.

. Bases para un programa de cooperación científica, tecnológica y de desarrollo de subsectores específicos de la rama comunicaciones.

Estos protocolos constituyen una primera serie de acuerdos efectivos tendientes a concretar los objetivos enunciados en el Acuerdo Básico.



Una diferencia sustancial, que abarca al grueso de los portocolos firmados, respecto a anteriores intentos de integración consiste en que el intercambio propuesto corresponderá a sectores específicos, dentro de los cuales se preveeran los respectivos mecanismo de equilibrio. De esta forma queda excluida la posibilidad de eventuales especializaciones por tipo de producto entre los distintos países (p.e. se evita un mayor intercambio basado en ventas de productos primarios argentinos como contraposición de incrementos en las colocaciones brasileras de manufacturas en el mercado argentino).

### 3.2. Protocolo Nro 1 Acuerdo de Bienes de Capital

En el marco de integración de las actividades manufactureras, el sector de bienes de capital fue considerado en forma conjunta como la primera de las actividades a desarrollar el intercambio comercial y la eventual complementación. Las razones que explican esta elección se relaciona entre otras, con el apreciable grado de desarrollo alcanzado por el mismo en ambos países durante las últimas décadas, la necesidad de aumentar las inversiones en maquinarias y equipos, y el impacto que tal integración tendrá en términos de escalas operativas y las posibilidades de especialización y su relación con la influencia que

ejercherà sobre el resto de los sectores productivos de ambas economías.

El acuerdo de complementación consiste en la eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias en el comercio entre ambos países, previéndose además la adopción futura de un arancel externo común, para una serie de productos definidos de comun acuerdo que integran el universo de bienes de capital.

La definición concreta del contenido de las listas surge de las negociaciones efectuadas entre representantes de ambos países, previéndose un mecanismo de incorporación semestral de nuevos productos hasta alcanzar a fines de 1990 aproximadamente el 50 % del universo de bienes de capital.

Esta operatoria permite por un lado evitar el estancamiento en la evolución futura del acuerdo y por otros le otorga un carácter gradual a la incorporación de productos dentro del mismo sector productivo.

Esta necesidad del gradualismo esta intimamente ligada con el equilibrio dinámico en las relaciones comerciales desde el punto de vista sectorial. En tal sentido el acuerdo prevé expresamente, en primer lugar la asistencia

crediticia hasta un cierto monto de desequilibrio tendiente a disminuirlo, mientras que si sobrepasa tal límite se establecen mecanismos compensatorios a través del Fondo de Inversión previsto en un Protocolo específico.

Este equilibrio dinámico en el intercambio de bienes de capital es particularmente importante para la Argentina que tiene déficit en este rubro no sólo con el resto del mundo sino también con Brasil. De esta forma el país tiene un incentivo tangible de importar bienes de capital originados en Brasil (desvío de comercio) pues, al mismo tiempo, tiene garantizado un mercado sustancial para sus exportaciones.

Otro de los elementos distintivos de este acuerdo, se refiere al contenido de insumos nacionales de los bienes incluidos en las listas comunes, previéndose a tal fin que la participación de los insumos importados de terceros países, no puede ser superior al 20%. Esta cláusula, además de impedir triangulaciones indeseadas de productos con escaso contenido nacional, otorga un efecto multiplicador mayor sobre la producción interna.

Este último tema remite a la estrecha relación existente entre la firma de este primer protocolo de

complementación de bienes de capital y la política industrial en varios aspectos particulares.

En primer lugar, si bien la primera de las listas comunes acordadas -que rige a partir de 1/1/87- está compuesta exclusivamente por productos terminados, es intención común en futuras ampliaciones de la misma incluir partes y piezas con lo cual se posibilitará el desarrollo del comercio intraindustrial.

En segundo lugar, la existencia de subsectores de bienes de capital, afectados a regímenes promocionales particulares -como los casos de motores y tractores-, conlleva la necesidad de una revisión de los mismos como asimismo de la armonización con la propia legislación brasileña.

En realidad el Protocolo Nro. 1 plantea la armonización de políticas en lo referente a la producción, comercio y desarrollo tecnológico en el sector de bienes de capital lo cual apunta a temas más ambiciosos que los regímenes específicos, tales como el de nuevas inversiones y actualización tecnológica desde el punto de vista de la complementación de fabricantes argentinos y brasileños.

Otro aspecto no menos relevante por su magnitud lo constituye el rol desempeñado por las compras del sector público, compras que siendo utilizados como importante instrumento de política industrial en cada país deberían ser transformadas en un mecanismo idóneo para la integración.

Cabe destacar asimismo que, en la medida que se cumplan con los niveles pautados de crecimiento del monto total intercambiado cobrarán relevancia los efectos indirectos sobre los insumos básicos particularmente para aquellos de uso difundidos donde en principio se verifican, en el caso argentino, algunos problemas estructurales.

Resta por último destacar que, a partir del crecimiento pautado del comercio cabe esperar alguna repercusión en términos de inversión y empleo de las empresas productoras de los bienes incluidos en la lista común, hecho vinculado íntimamente con las características que tendrá la implementación del Fondo de Inversiones común y con los parámetros macroeconómicos de ambas economías en materia de inversiones.

### 3.3. La instrumentación del acuerdo en el área de Bienes de Capital.

El tema central de la instrumentación del acuerdo de bienes de capital, en lo que respecta al intercambio comercial, gira en torno a la determinación específica por parte de los representantes de ambos países, de la lista común de bienes sujetos al libre comercio a partir de un universo general incluido en el acuerdo Nro. 1.

De un universo de más de 600 posiciones arancelarias que cubren la máquina eléctrica y no eléctrica, los tractores, equipos ferroviarios y barcos, se negoció una lista común de 90 posiciones con la cual se ha puesto en marcha el protocolo Nro. 1.

La primera lista común corresponde a la mayor parte de máquinas herramientas, algunas maquinarias agrícolas incluidas cosechadoras, ciertos equipos para las industrias alimenticias, algunos equipos petroleros, algunas máquinas para la industria del cuero, algunas bombas, filtros, grúas, etc. Los tractores y las válvulas que fueron casi aceptados no fueron finalmente incluidos y las máquinas herramientas a control numérico fueron aceptadas sin la unidad de control numérico, debido a la política brasileña de reserva de mercado en informática.

Los productos elegidos son fundamentalmente bienes de capital mecánicos producidos en series cortas que son en

general adquiridos por firmas privadas. Los equipos petroleros y los barcos son los únicos cuyos demandantes es el Sector Público.

La mayoría de los items son producidos en ambos países, y de esta forma no es de esperar una desviación del comercio significativa a partir de la primera lista común. La mitad de las posiciones incluidas contienen ciertos productos específicos y no el conjunto de la posición NALADI, reflejando el temor de los fabricantes argentinos a incluir más de lo que están en condiciones de producir y exportar.

Para llegar a esta lista común el Gobierno argentino tuvo un papel muy activo en explicar a los productores las características específicas del Protocolo Nro 1, diferenciándolo claramente de lo ocurrido durante la apertura unilateral. Al mismo tiempo se comprometió a corregir algunas asimetrías en materia de insumos industriales y condiciones de financiamiento que podrían afectar la competitividad de los bienes de capital frente a los manufacturados en Brasil.

En base a estas condiciones se fue elaborando una lista argentina a partir de las presentaciones realizadas por las cámaras de fabricantes y firmas individuales. En

caso de no existir concenso entre los distintos fabricantes de un mismo ítem, se prefirió dejar el producto fuera de la lista.

El gobierno actuó de esta manera para lograr el concenso de los fabricantes y aventar los temores producto de las experiencias vividas en el pasado. Por otra parte, no se disponía de antecedentes específicos acerca de la situación competitiva de los diversos productos dejados de lado como para forzar la inclusión en caso de existir divergencias entre los distintos fabricantes.

En contraste con la forma en que se hizo la negociación en Argentina, donde el sector privado tuvo un papel primordial en la presentación de los productos, en Brasil fue el Gobierno el que elaboró la lista realizando sólo algunas consultas al sector privado.

A los efectos de poder compensar las asimetrías iniciales en materia de insumos se hicieron estudios para determinar las diferencias existentes en materia de precios en Brasil y en Argentina. Las mayores diferencias se encontraron en los insumos siderúrgicos, siendo similares los costos de los insumos claves como la fundición y relativamente parecidos los costos medios de la mano de obra en ambos países (teniendo en cuenta que se trata



de mano de obra calificada la que se emplea en la producción de bienes de capital).

No se encontraron mayores diferencias en lo referente a la financiación de exportaciones en ambos países y se decidió mejorar la línea de créditos para la adquisición de bienes de capital que tiene el BANADE para hacerla simétrica con la situación de Brasil.

Si bien los datos para realizar estos estudios surgieron de la situación brasileña en el segundo semestre de 1986, donde el tipo de cambio estaba probablemente sobrevaluado y existían dificultades de abastecimientos y precios por encima de los oficiales en algunos rubros, la evidencia recogida puso de relieve que no había diferencias tan profundas en ambos países como se suponía al comienzo de las negociaciones.

Por otra parte muchos fabricantes argentinos se encontraron con que sus productos eran perfectamente competitivos en el mercado brasileño en una situación donde la demanda era muy elevada como resultado de la expansión económica por la que atravesaba Brasil en 1986.

Excluyendo los barcos, las exportaciones argentinas de la primera lista común, al mundo fueron de 31 millones de

dólares y las importaciones de 50 millones de dólares en 1985. El valor de producción de los productos de la lista común puede ser estimado en 230 millones de dólares en 1986, siendo en su enorme mayoría en resultado de la actividad de pequeñas y medianas firmas de capital nacional. En ese sentido vales la pena mencionar que el promedio de personal ocupado es de 78 personas y que los salarios pagados eran del orden de los 500 dólares mensuales.

Por supuesto que la producción de la lista común sólo comprende una pequeña fracción de la industria argentina de bienes de capital y es de esperar que muchos otros productos se vayan incorporando en las sucesivas ampliaciones que preve el Protocolo Nro. 1.

#### 4.- Areas de estudio.

La implementación de los acuerdos de complementación, como herramienta de política industrial interna por un lado y como alternativa de inserción internacional de la Argentina por otro, abre un amplio campo de estudio referido, no sólo a las condiciones iniciales del acuerdo y su instrumentación sino además y fundamentalmente, a la

futura evolución de la misma, ya sea en términos de su ampliación como de los efectos que genera.

Desde esta perspectiva en esta sección se detallan, por un lado los estudios que se encuentran en realización y por otro, algunos temas propuestos a partir de las características sectoriales particulares y a la dinámica futura del acuerdo.

#### 4.1. Estudios en Realización.

En asistencia al gobierno argentino se están desarrollando un conjunto de estudios que comprenden:

- a. Diagnóstico global de la industria de bienes de capital en la Argentina, Producción y Comercio Exterior. El mismo está orientado a brindar un marco de referencia con los principales indicadores que caracterizan al sector. Partiendo de una definición precisa del universo de bienes de capital, el análisis gira en torno a establecer con la mayor desagregación posible los valores anuales de producción, mano de obra ocupada, estructura y concentración de la producción, tamaño y productividad media, etc, a fin de determinar la

situación real del sector al inicio del proceso de integración.

b. Estudios específicos de algunas ramas productoras de bienes de capital. Estos estudios están dirigidos a determinar la situación competitiva y las necesidades de inversión y actualización tecnológica de algunos segmentos de la industria de bienes de capital que hayan entrado en la primera lista común (ej. máquinas herramientas, maquinaria agrícola). A su vez se van a encarar estudios que presenten problemas estructurales y cuya producción va dirigida predominantemente al sector público (como equipo ferroviario y generadores eléctricos). En la realización de estos estudios se va a tratar de tener información actualizada de la situación del segmento respectivo de la industria brasileña de bienes de capital.

c. Análisis de casos de las empresas más relevantes a partir de la conformación de mercados particulares correspondientes a bienes incluidos en la lista común. En este tema se destacan los casos de empresas con plantas establecidas en ambos países que cuentan con posiciones dominantes en los respectivos mercados en relación además con los sistemas promocionales vigentes.

d. Seguimiento de los precios de los insumos críticos para la producción de bienes de capital en Argentina y Brasil para verificar la evolución de las posibles asimetrías que puedan existir en esa materia.

e. Seguimiento coyuntural de las variables macroeconómicas en ambos países y la evolución permanente del proceso de integración. Precisamente uno de los aspectos básicos sobre los que se estructuró el acuerdo es el mantenimiento de los parámetros macroeconómicos de forma tal que no modifiquen las condiciones del comercio entre ambos países, compromiso que alcanza también a los sistemas promocionales a las exportaciones.

#### 4.2. Programas de investigación sugeridos.

##### I. Las reales posibilidades de una complementación productiva.

Desde una perspectiva de mediano plazo los esfuerzos de la integración en el área de bienes de capital debería tender a crear las condiciones para el dinamismo y maduración de los sectores productores radicados en Brasil y Argentina. En este sentido, el pleno aprovechamiento de las economías de escala y de especialización permitiría la adquisición de ventajas comparativas en el escenario internacional.

Los productos incluidos en la Primer Lista Común se caracterizan por ser preponderantemente bienes finales, mientras las partes y componentes tienen una escasa significación. En la medida de poder avanzar en sus esquemas de complementación productiva, tendiente al logro de economías de escala y de especialización, surge la necesidad de evaluar la factibilidad de incrementar sustancialmente la participación de proveedores y subcontratistas.

Un primer interrogante que surge es la diferencia existente en el grado de integración vertical de las producciones de bienes de capital en Brasil y Argentina. La ausencia de estudios sobre este tema no permite una evaluación precisa, existiendo sin embargo la impresión que la industria brasileña tiene una mayor integración vertical intrafirma <sup>14</sup>/. Si este supuesto es cierto, se tendría una restricción relativamente seria a avanzar hacia esquemas de complementación y especialización.

En función de estos elementos surge la necesidad de realizar una serie de investigaciones sobre la división social del trabajo en ramas específicas del sector, determinando los niveles de integración vertical y la utilización de proveedores y subcontratistas. Estos trabajos deberían caracterizar los perfiles existentes en ambos países para mercados de bienes de capital y una evaluación de sus posibilidades de complementación y especialización.

---

<sup>14</sup>Adicionalmente se tienen evidencias de un mayor autoabastecimiento nacional de la industria brasileña en comparación a un mayor contenido de importaciones de la producción argentina. Esto determina un nuevo factor diferencial en la organización de la producción y división social del trabajo entre ambos países.

## II. El acuerdo de integración en un marco de crecimiento.

El acuerdo de integración argentino-brasileño plantea los desafíos más audaces de cambios estructurales si se inserta en un real dinamismo de crecimiento de las producciones. En un contexto de crecimiento se viabiliza la superación del insuficiente desarrollo relativo de la industria de bienes de capital y es factible la solución de muchas de sus actuales falencias de funcionamiento. El proceso de inversión pasa entonces a ocupar el lugar central. Embrionariamente ya algunas empresas argentinas se plantean la necesidad de incrementar sus capacidades o la mejor articulación de sus formas de producción. En las definiciones conceptuales de los gobiernos al formular los acuerdos de integración el fomento al proceso de inversión fue un objetivo explícito e inclusive se planteó la creación un Fondo de 200 millones de dólares para facilitar su concreción.

A partir de estos elementos uno de los interrogantes más urgentes de ser respondidos es la definición de los criterios para la asignación de recursos para los procesos de inversión de las empresas. La implementación del Fondo y todo un conjunto de instrumentos de financiamiento y promoción a la formación de capital que cuentan ambos



paises requieren criterios de evaluación, determinación de prioridades y definición de objetivos de política sectorial.

Asimismo se ha planteado la creación de empresas binacionales que implica una evaluación profunda del contexto juridico-económico en que deben desenvolverse. Pero, aún más importante es poder evaluar en el marco de los procesos de inversión planteados, cual va a ser el papel que desempeñen estas firmas y dónde es más adecuada su radicación. En este sentido, una línea de trabajo del proyecto puede estar planteada en una evaluación de los procesos de inversión en ambas economías, tratando de aportar elementos de juicio para la definición de criterios de asignación de recursos del Fondo de Inversión y el fomento de las Empresas Binacionales.

### III. Las compras del sector público.

El sector público es uno de los principales demandantes del sector de bienes de capital. No sólo es una parte sustantiva de su demanda, sino que en la medida en que exista una adecuada programación de sus inversiones y presupuestos es factible predecir las perspectivas de mediano plazo de varios subsectores de la industria de

bienes de capital. Por esta razón, las compras del sector público se constituyen en uno de los instrumentos más potentes de política industrial hacia el sector, ya que sería factible programar los requerimientos del sector público en programas plurianuales que entornarían el sendero de crecimiento de la industria proveedora. En el camino de la integración ya ha sido planteado el importante papel de la demanda del sector público y la necesidad del trato igualitario de los gobiernos en relación a los aspectos legales involucrados en sus compras. Estos aspectos complementados en muchos casos por prácticas administrativas, no son de menor significación, ya que ambos países, han desarrollado una clara protección y favorecimiento a la industria nacional, aunque parecería haber sido el Brasil el país más estricto en la materia. Sería importante en el programa de trabajo investigar el marco legal que regula las compras de los sectores públicos de los dos países, con especial referencia a sus principales demandantes, en particular alguna de las grandes empresas públicas. Asimismo, investigar la instrumentación de la programación de las inversiones del sector público, en los aspectos particulares de orientación de políticas industriales referidas a la industria de bienes de capital y como podrían tenerse en cuenta la nueva situación de integración de ambas economías.

#### IV. El papel de las empresas transnacionales.

Es abundante la literatura económica diferenciando el funcionamiento de las empresas transnacionales (ET) en relación a otras firmas. En particular, su estrategia de ocupación internacional de los mercados responde a comportamientos económicos que trasciende la regulación de los gobiernos en los cuales están localizadas. En relación a los procesos de integración económica el papel que desempeñan no es homogéneo y depende de las distintas estrategias corporativas. En este sentido, encontramos situaciones que van desde una segmentación de la producción buscando la complementación productiva a escala internacional, hasta la radicación simultánea de plantas similares con sobreoferta orientada a atender exclusivamente el mercado interno.

Por otra parte, ambas economías se caracterizan por la activa presencia de ET, destacándose el mayor tamaño relativo y la radicación más reciente y más actualizada tecnológicamente de las plantas localizadas en el Brasil. Asimismo, se detecta en varios segmentos de la industria de bienes de capital una mayor presencia relativa de ET en la industria brasileña. Dada la importancia de estas firmas y su comportamiento diferenciado, que no sería pasivo a la marcha del proceso de integración binacional,

parece razonable encarar el estudio de las estrategias de las ET, diferenciando las distintas tipologías de comportamiento de las firmas. El estudio de casos representativos de ET radicadas en los países, seleccionadas en función que potencien, que frenen o condicionen las políticas aplicadas será de suma utilidad para la evaluación de las posibilidades del proceso de integración.

#### V. El sector electrónico.

El desarrollo reciente de la industria de bienes de capital está asociado a la difusión de componentes electrónicos incorporados a los productos. Es difícil disociar los desarrollos productivos de las maquinarias y equipos de sus componentes electrónicos incorporados. Las políticas industriales en el campo de la electrónica tienen en Brasil un claro sendero de definición de la búsqueda del desarrollo de las capacidades domésticas instrumentadas a través de la reserva de mercado en el área de informática. Por su parte, la Argentina a pesar de tener definiciones menos precisas, también en algunas líneas de producción está delineando una política de promoción a la producción local de minicomputadoras.

Ya en la discusión de los productos a incluirse en la denominada "Primer Lista Común" la restricción de las políticas en el campo electrónico fueron evidentes en la evaluación de la inclusión de las máquina herramientas con control numérico, que fue propuesta por la Argentina y aceptada por Brasil excluyendo la unidad de control. Para poder profundizar el proceso de integración se hace necesario investigar las políticas en el sector electrónico de ambos países, su impacto en el proceso de integración y la búsqueda de mecanismos de compatibilización entre las políticas científico-tecnológicas industriales en el campo electrónico y los avances en la complementación industrial del sector de bienes de capital.

#### VI. Diagnóstico global de la industria de bienes de capital en Brasil.

A partir de la decisión de iniciar un proceso de integración entre ambos países, comenzando por el sector de bienes de capital dado el efecto dinamizador del mismo sobre el resto del espectro productivo, se torna necesario contar con un diagnóstico de la situación de la industria de bienes de capital de Brasil. En ese sentido el análisis de los sectores de mayor desarrollo, el grado de integración local alcanzado, las potencialidades futuras de los

mismos, como sus déficits, constituyen puntos de partidas adecuados para los futuros pasos de la integración como asimismo de los sistemas de complementación a implementarse a partir de nuevas inversiones.

#### VII. Análisis crítico de los regimenes de incentivos a las exportaciones industriales.

El desarrollo alcanzado por el comercio exterior de ambos países en el rubro de bienes de capital está relacionado por un lado con la estructura productiva interna y por otro con el apoyo estatal ha brindado en cada país a sus ventas externas. En ese sentido se destacan en la actualidad y en ambos mercados, la existencia de una variada gama de mecanismos promocionales a las exportaciones e incluso algunos de desarrollo industrial interno pero que tienen repercusiones sobre las ventas externas. Tales sistemas promocionales, no siempre dependientes de una autoridad administrativa centralizada ni convenientemente evaluados a priori en cuanto a la magnitud de sus costos pueden tener algún grado de justificación bajo los tradicionales esquemas de comercio.

Sin embargo cuando se constituye una Unión Aduanera, que plantea la existencia de un mercado común desaparece

la idea de frontera económica con lo cual el intercambio se efectúa entre empresas correspondientes a un mismo espacio económico. Desde esta perspectiva se torna necesario evaluar convenientemente, por un lado, los distintos sistemas de promoción vigentes en cada país en particular y por otro, la conveniencia económica de su permanencia ante la posibilidad de que los mismos se transformen en simples transferencias de ingresos.

#### VIII. Contexto internacional de la producción de bienes de capital.

El acuerdo de integración plantea la creación de un mercado ampliado para ambos países con una frontera arancelaria común con lo cual se diferencia notoriamente del resto de los mercados mundiales de bienes de capital. En este sentido, así como se produce una evolución interna de la producción de bienes de capital cabe plantearse las características que reviste el mercado mundial de bienes de capital y la forma de inserción de este nuevo mercado en el mismo. Un hecho adicional en ese sentido lo constituye los efectos indeseados de desvío de comercio entendiendo esto como el redireccionamiento hacia el nuevo mercado de las compras que previamente se efectuaban en otros países

del mundo con probables variaciones en las calidades o en los precios.

Dentro del contexto internacional, las transformaciones tecnológicas por las que está atravesando la industria de bienes de capital deben ser examinadas con detenimiento a los efectos de incorporar los nuevos desarrollos tecnológicos y fortalecer la capacidad competitiva de las nuevas inversiones que se vayan realizando a la luz del proceso de integración.

#### IX. Factibilidad de Integración del Sector Automotriz.

El desarrollo alcanzado por el sector automotriz le otorga dentro de cada país una importancia particular no sólo en lo referido al producto terminado sino además a toda la red de subcontratación que genera a partir de la industria autopartista. Si bien los niveles de producción de Brasil, a contrario sensu de lo que ocurre en Argentina, le permiten operar dentro de las escalas competitivas internacionales es probable que existan posibilidades de integración en determinadas producciones de piezas o incluso modelos con beneficios para ambos países. Por otra parte, la existencia de empresas trasnacionales, los particulares sistemas de integración actual de algunas de



ellas, las redes de subcontratación desarrolladas en cada país, plantean un interesante campo de análisis de posibles áreas de integración futura con una elevada relevancia debido a su significación económica.