

**Nº 36**

**Acordo  
Brasil-Argentina:  
identificação de  
interesses  
empresariais  
convergentes**

**Fernando Porta**

**Novembro de 1990**

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

ACORDO BRASIL-ARGENTINA

IDENTIFICAÇÃO DE INTERESSES EMPRESARIAIS CONVERGENTES

(Las dos Etapas del Programa Argentino Brasileño de Integración,  
Evaluación de lo Actuado e Incertidumbres Futuras)

FERNANDO PORTA

OUTUBRO/1990

## ÍNDICE

	Pág.
1. Introducción .....	1
2. Tendencias recientes en el comercio bilateral .....	3
3. El protocolo de bienes de capital .....	5
4. El protocolo de la industria alimenticia .....	9
5. El protocolo de la industria automotriz .....	15
6. Las incertidumbres de la nueva etapa .....	20
ANEXO ESTADÍSTICO .....	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	30

## ABSTRACT

Los acuerdos Collor-Menem de julio de 1990 inauguran una nueva etapa en el programa de integración argentino brasileño. Según se ha convenido, ambos países constituirán en 1995 una Unión Aduanera en la que en sólo cuatro años se habrá liberado totalmente el comercio bilateral y establecido un arancel externo común frente a terceros países. Estos acuerdos amplían y profundizan los convenios iniciados en 1986 que proponían un avance mucho más gradual y selectivo.

En este trabajo se analizan las negociaciones emprendidas entre 1986 y 1990 en las industrias de bienes de capital, de alimentos procesados y de automóviles, las que resultan antecedentes obligados para una evaluación de las perspectivas de la nueva etapa. Si bien ha habido importante influencia de factores coyunturales, buena parte de las modificaciones y características novedosas del comercio bilateral en este período son indudablemente consecuencia de las negociaciones realizadas en el marco del programa de integración.

Otro hecho significativo para la marcha futura del proceso es el cambio drástico -contemporáneo en ambos países- en el régimen de política comercial. La aceleración de las metas bilaterales impuesta por los nuevos acuerdos debe ser analizada en el contexto de liberalización comercial y mayor apertura general que predomina en Argentina y Brasil. La trayectoria futura del programa depende en gran medida de la capacidad y voluntad para armonizar estas políticas. En este sentido, a pesar de lo avanzado hasta el momento, las perspectivas son inciertas.

LAS DOS ETAPAS DEL PROGRAMA ARGENTINO BRASILEÑO DE INTEGRACION  
EVALUACION DE LO ACTUADO E INCERTIDUMBRES FUTURAS\*

Fernando Porta\*\*/octubre 1990

### 1. Introducción

Según el saber popular, frente a un vaso a medio llenar se conoce si se está en presencia de un optimista o un pesimista. La evaluación de lo avanzado en el programa de integración argentino-brasileño (PICE) entre 1986 y 1990 plantea un dilema similar. Los acuerdos recientemente firmados por ambos gobiernos, que proponen un mercado común para 1995, contra lo que inicialmente podría pensarse, complican aún más la evaluación ya que, mucho más que la continuación lógica del esquema anterior, parecen ser el resultado de cambios drásticos en la política comercial global en los que el alcance de la estrategia de integración bilateral se desdibuja.

En los últimos años se han producido cambios importantes en el comercio bilateral, los que se explican, en parte, por la acción del PICE. Se ha incrementado el intercambio total, Argentina ha pasado a ser francamente superavitaria, hay mayor participación del comercio intraindustrial y las exportaciones manufactureras argentinas se han multiplicado. Ciertamente, algunos factores ajenos a las negociaciones bilaterales, tales como la caída de la demanda interna en Argentina, la flexibilización de la política brasileña de importaciones o la tendencia de ambos gobiernos a mantener tipos de cambio relativamente elevados, indujeron también el comportamiento anotado en el periodo. La influencia de los acuerdos sectoriales y de comercio, sin embargo, parece haber sido decisiva.

Desde la óptica argentina, los acuerdos tenían el propósito de acceder de modo preferencial a una economía sumamente cerrada a las importaciones, con un mercado de gran tamaño absoluto y de rápido crecimiento. Para Brasil, a su vez, la sociedad con Argentina, además de la importancia que se le otorgaba en el diseño de su política exterior, apuntaba a procurarse un proveedor barato de alimentos, energía y bienes intensivos en mano de obra calificada. Por otra parte, la apertura era resistida por la existencia de múltiples franjas de productos "sensibles" a la competencia respectiva de productores del país socio. En el comercio bilateral, en tanto, Argentina acumulaba déficits y la mayor envergadura y diversificación de la industria brasileña se reflejaba en los montos y composición de las corrientes de intercambio.

Este contexto impulsó una negociación por sectores, cuyos criterios principales eran un comercio creciente pero en condiciones de equilibrio y la diversificación de la oferta argentina. Los resultados posteriores, en términos de comercio, se ajustaron a tales objetivos. Con todo, las negociaciones y la evolución de las relaciones bilaterales enfrentaron un conjunto de dificultades que

---

\* En sus contenidos principales este artículo es una versión resumida de D. Chudnovsky y F. Porta: *La trayectoria del proceso de integración argentino-brasileño. Tendencias e incertidumbres*, Documento de Trabajo del CEIPOS, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, setiembre de 1990.

\*\* Investigador del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Buenos Aires.

debilitaron las expectativas iniciales. Los problemas principales derivaron de la situación macroeconómica -recesión e inestabilidad- y de la ausencia de pautas y compromisos definidos para extender progresivamente el alcance de los convenios. En particular, la falta de coordinación en materia del tipo de cambio se reflejó en fuertes fluctuaciones de la paridad relativa que afectaron permanentemente las condiciones de competencia.

Hacia fines de 1989 los analistas del tema estimábamos que las negociaciones habían entrado en rendimientos decrecientes (p. ej., Ehdnovsky y Porta, 1989). Durante más de un año no se habían realizado rondas para ampliar la lista común de bienes de capital, el protocolo de alimentos incluía generalizadas cuotas restrictivas de comercio y las negociaciones en el sector automotriz no fructificaban. De los aportes de capital en el Fondo de Inversiones ya no se hablaba y el estatuto de empresas binacionales no había pasado de un intercambio de borradores entre ambas partes. El vaso seguía medio lleno pero la ausencia de nuevos contenidos impulsaba las caracterizaciones pesimistas.

Sin embargo, en la negociación del mes de julio de 1990 el programa se aceleró. La ampliación de la lista común de maquinarias y equipos fue significativa y mayor que las de rondas anteriores. En alimentos procesados la ampliación fue igualmente considerable y los cupos anteriores prácticamente desaparecieron. El protocolo automotriz se hizo finalmente efectivo, se firmó un acuerdo de intercambio de partes y componentes para centrales nucleares y se aprobó la reglamentación para el establecimiento y gestión de empresas binacionales. También fueron otorgadas un conjunto de nuevas preferencias bilaterales dentro de la mecánica general de ampliación del comercio.

Es paradójico que estos avances en las negociaciones sectoriales se hayan concretado en el marco de una negociación global que, de hecho, da por terminada y reemplaza la etapa de los protocolos por sector. En efecto, sin perjuicio de que teóricamente la desgravación arancelaria pueda seguir en adelante ritmos diferentes según lo sectores -lo que no es para nada evidente en las actuales negociaciones-, los nuevos acuerdos establecen un programa general de liberalización de comercio con reducciones semestrales de los aranceles pautadas para todo el universo arancelario hasta su eliminación total a fines de 1994.

Además de los interrogantes sobre las condiciones, la viabilidad y los efectos de un programa tan amplio y rápido de liberalización comercial entre dos economías cuyo intercambio bilateral no alcanza al 15 y al 4% del comercio exterior total de Argentina y Brasil respectivamente, el nuevo esquema plantea también incertidumbres sobre el real alcance y sentido de la integración bilateral en el contexto de fuerte apertura de la economía que ambos gobiernos han emprendido.

En la sección II de este documento se revisan algunas tendencias recientes en el comercio bilateral con el propósito de evaluar el impacto de las negociaciones sectoriales llevadas adelante en el PICE desde 1986. Las siguientes tres secciones se dedican a analizar el grado de cumplimiento de los acuerdos en los sectores de bienes de capital, de alimentos procesados y de automóviles, examinando las dificultades que se fueron presentando. En la sección VI, finalmente, en función de tales antecedentes y de una evaluación preliminar de

los acuerdos establecidos en julio del corriente año, se formulan algunas reflexiones sobre las perspectivas del proceso de integración en su nueva etapa.

## 2. Tendencias recientes en el comercio bilateral

Durante la mayor parte de la década de 1980 el comercio argentino brasileño se caracterizó por los siguientes rasgos: a) un valor anual fluctuante alrededor de un promedio de U\$S 1.300 millones, entre 25 y 40% inferior a los máximos producidos en 1979 y 1980; b) fuertes déficits para Argentina, con la sola excepción de 1986 en que se registró un virtual equilibrio (con anterioridad a 1980, los saldos comerciales favorecían tradicionalmente a Argentina); un nítido patrón de especialización intersectorial, con predominio de exportaciones manufactureras de base industrial en el caso de Brasil y de exportaciones agroalimentarias, particularmente de nulo o bajo grado de elaboración, de parte de Argentina.

En 1989, por el contrario, el comercio bilateral total se aproximó a los U\$S 2.000 millones, las exportaciones argentinas casi duplicaron el promedio de años anteriores, contribuyendo de ese modo a generar un superávit superior a los U\$S 500 millones, y las manufacturas de origen industrial representaron cerca del 50% de aquellas exportaciones, con lo que el saldo en ese tipo de bienes fue relativamente equilibrado. Asimismo, se dio una recuperación más que proporcional en las exportaciones agroindustriales argentinas de mayor valor agregado.

Una serie de atributos específicos de la coyuntura de 1989 explican en parte esta notoria reversión en las características del comercio bilateral. Pero, ciertamente, en estas nuevas tendencias también han impactado decisivamente los acuerdos comerciales y de complementación comprometidos entre los dos países desde 1986.

La recuperación del comercio bilateral en los últimos años ha contribuido para que el mercado brasileño absorba parte importante y creciente de la oferta exportable argentina, en un movimiento en el que esta última se ha reposicionado favorablemente en la estructura de socios comerciales de Brasil. En efecto, las exportaciones argentinas a Brasil pasaron del 4,3% al 11,4% de las exportaciones totales entre 1983 y 1989 y su ponderación en el total de proveedores al mercado brasileño creció de 2,0% a 6,1% en el mismo período. Subsiste, de todas maneras, una marcada asimetría en la dependencia relativa del mercado vecino para ambos países. Las exportaciones brasileñas hacia Argentina oscilan apenas alrededor del 3% de las exportaciones totales, pero significan casi el 20% del total de importaciones argentinas (Cuadros 1 y 2).

Durante la década, Argentina ha registrado permanentes superávits en el comercio de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario, si bien sus exportaciones de este tipo de bienes han fluctuado considerablemente tanto por razones de demanda como de precios. Las exportaciones brasileñas, en cambio, están constituidas en su mayoría por manufacturas de origen industrial, con niveles crecientes, lo que explicó hasta 1988 la tendencia deficitaria que se presentaba para Argentina en este rubro y en general.

En los últimos años, y particularmente en 1989, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial han crecido

significativamente, llegando a constituir cerca del 50% de las exportaciones totales, reduciendo considerablemente el déficit en este rubro (Cuadro 3). Este comportamiento se explica tanto por un crecimiento del comercio intraindustrial (exportaciones e importaciones simultáneamente) en algunos sectores como por una inversión de los flujos de comercio en otros (mayores exportaciones y menores importaciones del lado argentino). En esta situación parecen ejercer una influencia decisiva las negociaciones encaradas en el marco de los convenios bilaterales. Hacia mediados de 1989 se estimaba que prácticamente el 90% de las exportaciones argentinas ingresaban al Brasil a través de alguna concesión negociada, mientras que sólo el 50% de las exportaciones brasileñas a Argentina lo hacía en condiciones similares (SICE, 1990).

Si bien las condiciones en que se desarrolló el comercio bilateral en 1989 pueden considerarse como muy específicas, en tanto se combinaron una aguda recesión en Argentina con un crecimiento de las importaciones en Brasil a raíz de una cierta reactivación y de algunas medidas de liberalización comercial, en las tendencias de cambio que se advierten desde 1987 influyen no sólo factores coyunturales o una paridad relativamente favorable a Argentina, sino también el desarrollo de las negociaciones bilaterales.

Parte importante del crecimiento de las exportaciones argentinas en 1989 se explica por el comportamiento de algunos rubros tradicionales como cereales y carnes. Los primeros tuvieron un incremento de U\$S 120 millones respecto del año anterior (130%) y las segundas de U\$S 34 millones (600%). Otros rubros de origen primario, tales como pescados y combustibles minerales agregaron alrededor de U\$S 40 millones. La característica común de estos rubros es que las exportaciones de 1989 no son significativamente más altas que sus promedios históricos. La recuperación de tales niveles contribuyó a revertir la situación de déficit general previo. Es en otros rubros donde aparecen situaciones inéditas que consolidaron dicha tendencia.

En noviembre de 1988 se pone en marcha el protocolo de productos alimenticios. Las estimaciones disponibles ponen de relieve que las exportaciones de manufacturas argentinas cuyas ~~posiciones~~ arancelarias están incluidas en ese protocolo aumentaron de U\$S 47 millones en 1988 a U\$S 167 millones en 1989. Aunque la parte de comercio estrictamente correspondiente a las listas comunes y cupos negociados en el protocolo respectivo es bastante menor que lo que indican esas cifras, el aumento de dichas exportaciones es también significativo. En este rubro, de todas maneras, lo que no se canalizó a través del protocolo respectivo, fue igualmente objeto de preferencias negociadas en el marco de los acuerdos para expansión del comercio bilateral (acuerdo de alcance parcial N° 1 de ALADI). En ese sentido, se destacan las exportaciones de lácteos que pasan de U\$S 7 millones en 1988 a U\$S 87 millones en 1989. Cabe consignar que en 1988 las importaciones brasileñas de alimentos se redujeron considerablemente en parte por la retracción de la demanda interna y en parte por acumulación de stocks en 1987.

Además de un aumento sustancial en las exportaciones argentinas de maquinaria no eléctrica (38%), con muchos items incluidos en el protocolo de bienes de capital, se observan importantes incrementos en los valores exportados del sector de vehículos automotores y autopartes y, sobre todo, de fundición de hierro y acero, rubro favorecido por una preferencia máxima otorgada dentro del AAF N° 1 y donde la Argentina siempre registró fuertes importaciones, aún en

1989. El crecimiento de las exportaciones argentinas es la principal causa de que dos industrias tradicionalmente deficitarias para Argentina en el comercio bilateral, como maquinaria no eléctrica y vehículos automotores, se tornaran superavitarias.

### 3. El protocolo de bienes de capital<sup>1</sup>

Desde la firma del Protocolo en 1986 se han producido cinco rondas sucesivas de negociaciones, que han ido incorporando a la Lista Común una considerable cantidad de bienes correspondientes a alrededor de 300 posiciones arancelarias de la NALADI sobre las 612 que contiene el universo negociable definido en el Protocolo. Después de la última ronda de julio de 1990, la LC ha quedado integrada por 162 posiciones incluidas en forma genérica, que abarcan categorías completas de productos, y alrededor de 150 posiciones incompletas en las que se han negociado unos 500 bienes, la mayoría con atributos técnicos específicos y diferenciados.

Las familias de productos que exhiben un mayor grado de avance en la negociación son: barcos, maquinaria textil y para indumentaria, máquinas herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasamiento, y bombas y compresores. En la última negociación el grado de avance ha sido significativo en otros productos de peso en el intercambio comercial, tales como maquinaria agrícola, máquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga, aparatos para calentamiento y enfriamiento y maquinaria vial, en los que había habido fuertes resistencias previas. Los resultados de la negociación han sido notablemente escasos, en cambio, en motores eléctricos y otros equipos eléctricos en general y válvulas.

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

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

<sup>1</sup> Los antecedentes de las negociaciones en este sector, los criterios de diseño del protocolo y una evaluación de su funcionamiento pueden consultarse en F. Porta: Integração argentino brasileira de bens de capital, uma avaliação, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Nº 23, maio/junho 1989.

La primera de las listas acordadas, vigente desde enero de 1987, ha sido también la más numerosa en cuanto a posiciones negociadas. Favorecida por la coyuntura expansiva que atravesaba Brasil hacia fines de 1986, la negociación recogió buena parte de las propuestas argentinas. Como se verá más adelante, este hecho fue decisivo para la conformación del perfil de exportaciones argentinas desde 1987, especialmente a partir de la inclusión de las máquinas herramientas. Asimismo, por iniciativa brasileña en este caso, la primera LC incorporó un número significativo de posiciones completas que involucraban bienes de escasa producción en Argentina, tal como la maquinaria textil, por ejemplo.

Las dos ampliaciones subsiguientes, en vigor desde setiembre de 1987 y mayo de 1988 respectivamente, reflejaron negociaciones más trabadas y dificultosas. Un factor causal importante residió en la presión de las condiciones recesivas e inflacionarias instaladas en ambos países. Pero también se manifestaron fuertes divergencias sobre algunos temas claves para el avance del proceso de integración. Los negociadores brasileños presentaron resistencias a acordar la inclusión de partes y piezas de diversas maquinarias y de equipos y máquinas con componentes o comandos electrónicos. Los negociadores argentinos, por su parte, se opusieron a aceptar generalizaciones de posiciones parcialmente incluidas, manteniendo la tesis de negociar producto por producto. Tampoco hubieron, en ninguno de los dos países, avances significativos en las propuestas de conciliación de los respectivos regímenes de compras estatales, lo que hubiera permitido destrabar la marginación de los bienes de capital a pedido.

La cuarta ronda, en la que se acordó la tercera ampliación de la LC, rige desde enero de 1989. Si bien las condiciones macroeconómicas continuaban siendo desfavorables al momento de la negociación, la presión introducida por el fuerte aumento del déficit global en el comercio bilateral para Argentina en el primer semestre de 1988 derivó en un acuerdo para extender los alcances del Protocolo. En esta ronda, de acuerdo a la propuesta argentina, se incorporó a la LC un espectro amplio de componentes, partes y accesorios para máquinas herramientas y otros equipos y se generalizaron varias posiciones en las que ya estaban negociados algunos productos específicos, lo que se reflejó positivamente en los niveles de comercio de 1989.

La coyuntura sumamente inestable y la secuencia de cambios políticos en ambos países postergaron nuevas negociaciones en este sector. La quinta ronda tuvo lugar recién en julio de 1990 y sus resultados entrarán en vigor a partir del próximo mes de octubre. La ampliación acordada de la LC es significativa, seguramente de mayor alcance que cualquiera de las tres anteriores, y contrasta con las perspectivas de agotamiento del esquema fundadas en las dificultades de la negociación producto por producto y en la ausencia de una política activa y explícita de incorporación de nuevas líneas de producción.

Varios factores relativamente novedosos podrían haber favorecido este comportamiento. En primer lugar, la tendencia de los cambios en la política comercial brasileña en el sentido de una mayor liberalización del acceso de importaciones. En particular para el sector de bienes de capital existe el objetivo de reducir considerablemente los aranceles y las restricciones paraarancelarias. En segundo lugar, la dinámica de las exportaciones argentinas vinculadas al esquema y la persistente retracción del mercado interno habrían atraído a un mayor número de productores argentinos a intentar el acceso al mercado brasileño en circunstancias en que, en

lo que respecta al mercado argentino, los niveles de protección tienden a reducirse en general.

El hecho que ambos gobiernos hubieran decidido acortar los plazos para la constitución del mercado común es el otro factor de orden general que parecería haber impactado favorablemente sobre la marcha de la negociación sectorial. En efecto, esta quinta ronda de acuerdos en bienes de capital se desarrolló paralelamente con las tratativas de reducción general y pautada de aranceles. Esta perspectiva habría dado mayor fuerza a los negociadores oficiales para la inclusión en la LC de productos previamente resistidos por el sector privado. A su vez, la acumulación de productos específicos ya negociados habría permitido en algunos casos extender el alcance de la LC a la posición arancelaria completa. En este sentido, y por todas estas razones, la última ronda se asimiló más a una negociación "sector por sector" que "producto por producto".

En la actual configuración de la LC predominan los bienes de capital mecánicos fabricados en series cortas. Los bienes de series largas, como motores, equipamientos eléctricos de reducido tamaño, y las partes, piezas y componentes están menos representados. Con la única excepción de los barcos, los bienes de capital a pedido, por su parte, están expresamente excluidos de la negociación, a la espera de un régimen especial que atienda a las particularidades de su largo ciclo de producción y de su forma habitual de competencia.

El perfil de especialización que resulta de la oferta negociadora de cada país, si bien expresa en general la mayor envergadura y diversificación de la industria brasileña, recoge las ventajas comparativas determinadas por las respectivas estructuras de costos. En la oferta brasileña hay un significativo componente de bienes de capital "siderúrgico intensivos" o también producidos en series largas, mientras que la oferta argentina se concentra en maquinaria específica -en cuyo costo de producción las piezas de fundición inciden relativamente más que las chapas, barras y perfiles de acero o aluminio-, originada en procesos de producción con predominio de etapas caracterizadas por la utilización de personal técnico calificado. Estas características se mantienen en el comercio de productos de la lista común efectivamente realizado.

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

En 1986, previo a la instrumentación del Acuerdo, el comercio bilateral de bienes de capital, correspondiente al universo definido, fue de U\$S 63 millones. A partir de la vigencia del Acuerdo dicho valor ascendió a U\$S 124 millones, 135 millones y 166 millones en 1987, 1988 y 1989 respectivamente. El comercio de bienes LC -el efectivamente afectado por las ventajas recíprocas del Acuerdo- impulsó en gran parte tal crecimiento. En efecto, el comercio LC alcanzó en 1987 al 35% de dicho intercambio global, al 51% en 1988 y a casi el 60% en 1989 (Cuadro 4).

Las exportaciones argentinas de bienes de capital a Brasil se multiplicaron por más de cuatro veces entre 1986 y 1989, pasando de U\$S 17,7 millones a U\$S 81 millones. Prácticamente la totalidad del incremento absoluto se explica por las exportaciones de bienes LC.

Estos, cuyo valor de exportación antes del Acuerdo no había superado los U\$S 2 millones, constituyeron el 48% de la canasta exportada en 1987 y casi el 70% en 1988 y 1989. El impacto relativo es menor en el caso de las importaciones desde Brasil pero los valores absolutos son igualmente significativos. Crecieron de U\$S 49 millones en 1986 a U\$S 85 millones en 1989, en tanto la participación estimada de los bienes LC en el total ascendió de 32% a 40% en el mismo lapso.

El saldo comercial refleja el impacto diferencial del crecimiento relativo del comercio sectorial para cada uno de los socios. El comercio bilateral total de bienes de capital fue deficitario para Argentina en 1986 por U\$S 27 millones, déficit que se elevó en 1987 a U\$S 50 millones en 1987 y se redujo a U\$S 32 millones en 1988 y a sólo U\$S 4 millones en 1989. Si bien los valores del último año están sumamente influidos por el estancamiento de las importaciones argentinas, puede afirmarse que, a lo largo del período, ha habido una apreciable disminución relativa del déficit en un contexto de fuerte expansión del comercio. El hecho más significativo, sin duda, es que el déficit se explica exclusivamente por el comercio de bienes no negociados. En efecto, en el comercio de los bienes LC la brecha negativa de U\$S 12 millones en 1986 se redujo en 1987 y se transformó en un superávit para Argentina de U\$S 2,5 millones en 1988 y de U\$S 7,5 millones en 1989.

Tales valores y tendencias reflejan varios elementos significativos. En primer lugar, la expansión del comercio bilateral se produjo en un contexto de recesión y estancamiento de la inversión en ambos países. En segundo lugar, hasta el momento, el Protocolo ha inducido sólo algunos impactos comerciales pues, como se señala más adelante, no ha disparado un proceso de complementación productiva que, sin duda, daría lugar a efectos expansivos más importantes. Tercero, el comercio de bienes LC ha resultado equilibrado, lo que ha permitido contrarrestar la importancia relativa del déficit que Argentina mantenía en el intercambio global de bienes de capital con Brasil. Finalmente, las estimaciones realizadas señalan que, como consecuencia de las preferencias recíprocas acordadas, predomina un efecto de creación de nuevo comercio -más intenso en las exportaciones que en las importaciones argentinas de bienes LC- por sobre el desvío respecto de otros destinos y orígenes anteriores.

En este período, el comercio bilateral de bienes de capital es más dinámico, tanto en Argentina como en Brasil, que el intercambio de estos mismos bienes con terceros países. Se eleva la participación del país socio en las exportaciones e importaciones totales de cada país y también la participación de los bienes de capital en el comercio bilateral global. Se observa, de todas maneras, una marcada asimetría en la importancia relativa que cada país tiene como cliente del otro. El comercio sectorial con Brasil explica alrededor de un 25% de las exportaciones argentinas de bienes de capital y un 10% de las importaciones. Las ponderaciones recíprocas del lado brasileño alcanzan al 4% y el 2% respectivamente. Es necesario señalar que en aquellas familias de productos en las que se concentraron las exportaciones argentinas su participación en el total de importaciones brasileñas es significativa.

En síntesis, la expansión de las exportaciones argentinas se concentran en un conjunto reducido de bienes -y empresas- que han revelado sus ventajas de competitividad una vez acordada la eliminación de las restricciones comerciales. Se trata de bienes con

un mayor contenido de mano de obra calificada, de producción en series cortas y con escasa gravitación de las economías de escala.

En el intercambio bilateral, por el contrario, Brasil consolida su liderazgo —aunque con un menor ritmo de crecimiento— en un amplio espectro de bienes que ya exportaba, algunos de los cuales mejoraron su posición al negociarse en la LC, y otros, como maquinaria vial, beneficiados por otros acuerdos en el marco de la ALADI. Tales exportaciones parecen apoyarse más en economías de escala y en productos con un alto contenido de insumos siderúrgicos y de alto valor unitario.

#### 4. El protocolo de la industria alimenticia

Cuando en 1986 se firmaron los primeros acuerdos en el marco del PICE la problemática alimentaria se circunscribió a los Protocolos Nº 2 y 3 de suministro de trigo por Argentina a Brasil y de complementación de abastecimiento alimentario, respectivamente. El primero de ellos apuntaba principalmente a crear condiciones especiales de intercambio en un rubro apto para reducir el déficit que registraba el comercio bilateral total para Argentina. A su vez, del lado brasileño, la racionalidad del acuerdo residía en que, generalmente, los precios de oferta argentinos eran inferiores a los de otros abastecedores (USA, Canadá) y siempre notablemente más bajos que los costos de producción interna del cereal. De esta forma, el acuerdo trataba de destrabar las rigideces que habían tradicionalmente afectado las exportaciones argentinas.

El Protocolo Nº 3 tendía a paliar situaciones de faltantes ocasionales de oferta y a posibilitar la formación en ambos países de stocks de intervención de forma de influir en la formación de precios de productos de alta sensibilidad en el mercado doméstico. En la época, los programas de estabilización en los dos países se apoyaban en diversos mecanismos de administración de precios. Se estableció una lista de productos<sup>2</sup> que podían ser mutuamente intercambiados sin tarifa arancelaria. En la práctica, este mecanismo favoreció el aumento de exportaciones argentinas en 1987 y 1988 (Hirst, 1990).

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

La persistencia del déficit en el comercio bilateral para Argentina era argumentada a favor del tratamiento preferencial para un sector en el que tendría ventajas evidentes. En Brasil, en tanto, esta

<sup>2</sup> Ajo, arroz, cebolla, huevos, lechuga, papas, pollos, porotos, tomates y zanahorias.

posibilidad era vista con buenos ojos por una parte de la administración política que cuestionaba los fuertes subsidios explícitos o implícitos transferidos al sector de producción de alimentos, o que impulsaba el abaratamiento relativo de los productos de consumo. Dentro del sector privado el apoyo principal residía en las grandes cadenas de supermercados interesadas en la importación.

Los acuerdos inicialmente firmados no establecían una cobertura propicia para avanzar en mecanismos de apertura en este sector. El protocolo de complementación alimentaria no sólo aparecía circunscripto a algunos productos básicos sino que taxativamente aludía a mecanismos de emergencia. Las negociaciones para la ampliación del comercio en el marco del AAF N° 1 de ALADI no avanzaban en este sector por la resistencia de la contraparte industrial brasileña y la firme postura proteccionista de la CACEX, la agencia brasileña coordinadora de las tratativas en ALADI. En este marco, los negociadores públicos y privados argentinos tomaron el diseño del protocolo de bienes de capital como un modelo factible y adaptable. A partir de ahí, comenzó a negociarse un acuerdo específico para el sector de alimentos procesados.

En este caso, a diferencia de la experiencia en el sector de bienes de capital, los acuerdos entre ambos países no fueron firmados sino después de un entendimiento entre los representantes del sector privado. Las negociaciones entre la COPAL y ABIA<sup>3</sup> fueron simultáneas a las discusiones oficiales y su acuerdo precedió y permitió la firma por ambos gobiernos del Protocolo N° 22 a mediados de 1988. Sin embargo, el primer antecedente de las negociaciones en el sector es un convenio de intención suscrito por las dos entidades privadas en noviembre de 1986, contemporáneo a los primeros documentos oficiales. En dicho texto ya se preveía la constitución de una Lista Común (LC), cuya ampliación se negociaría semestralmente, con máxima desgravación arancelaria y eliminación de cualquier otra restricción en el intercambio bilateral. A este efecto se extendía la cobertura del acuerdo a todos los alimentos de cualquier grado de elaboración, los que sería elegibles para integrar la Lista Común.

A pesar de este entendimiento inicial, las principales dificultades residieron precisamente en la confección de una primera lista común de productos y en el diseño del mecanismo de administración arancelaria y de comercio. Los representantes brasileños se oponían a una lista amplia y a la rebaja general de aranceles. Tal divergencia explica que la firma definitiva del Protocolo se demorara en dos años de intensas negociaciones oficiales y privadas. Dos elementos ajenos a la especificidad del sector forzaron finalmente los tiempos y la resistencia de la industria brasileña. El primero fue la introducción de cierta flexibilidad en la política de importaciones brasileña a partir de 1988. El segundo fue un acuerdo general entre ambos gobiernos en el sentido de iniciar acciones que permitieran reducir el déficit que Argentina estaba acumulando.

En síntesis, el protocolo N° 22 establece condiciones de liberalización comercial que pueden aprovecharse en todas aquellas posiciones arancelarias que contengan alimentos de cualquier tipo y grado de elaboración. En el marco de este universo de productos así

<sup>3</sup> COPAL, Coordinadora de Productores Alimenticios, es la entidad argentina que agrupa a las Cámaras de Productores de Alimentos. ABIA, Asociación Brasileña de la Industria Alimenticia, es su similar en Brasil.

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

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

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

Aquí aparece un cambio importante entre el texto finalmente aprobado del protocolo y la versión que hacia fines de 1986 habían convenido privadamente ambos sectores empresariales, la que, al menos en este punto, reflejaba ciertamente la postura argentina. Quedó dicho que el mecanismo de liberación de comercio previsto en el protocolo Nº 22 es la eliminación total del arancel entre ambos países pero sujeto a la posibilidad de fijación de cuotas administradas. El texto oficial recomienda el aumento progresivo del nivel de las cuotas o su eliminación pero no establece pautas ni plazos. El texto de intención firmado entre COPAL y ABIA en 1986, en cambio, suponía tres mecanismos complementarios, aplicables a distintas franjas de productos según fuera negociado. Uno era la eliminación total del arancel. El segundo, arancel 0 con cuotas crecientes en el tiempo hasta llegar al 100% en un plazo no mayor de cinco años. El tercero, arancel positivo común pero decreciente hasta su eliminación en un plazo semejante.

En este sentido, el acuerdo finalmente aprobado introduce mayor rigidez y podría haber comprometido los objetivos de extensión progresiva de las nuevas condiciones de comercio a una mayor cantidad de productos y de expansión del intercambio. La primera LC

alimentaria parece haberse visto afectada por esta rigidez en el diseño. Sin embargo, la reactivación de la demanda interna y la flexibilización de la política de importaciones en Brasil en 1989 crearon mejores condiciones en la negociación de las dos posteriores ampliaciones de la LC.

En la mayoría de los rubros alimenticios Argentina mantiene apreciables ventajas comparativas. Estas residen fundamentalmente en el costo de producción y la calidad de los insumos y en el costo y la productividad de la mano de obra calificada. La combinación de estos factores resulta en un costo unitario más bajo en Argentina vis-a-vis Brasil. En aquellas líneas de producción susceptibles de economías de escala, el tamaño absoluto del mercado interno brasileño ha permitido incorporar ciertas ventajas de costo en la producción doméstica. Por otra parte, dentro de los costos de producción, la comparación de los costos de envasamiento, el "packaging", es también favorable a Brasil; en este caso, las ventajas residen no sólo en la escala, sino en el costo primario y la calidad de los insumos y en la calidad del envase terminado. Cabe resaltar que con el desarrollo extensivo de las técnicas de diferenciación de producto y de los nuevos sistemas de conservación, transporte y comercialización en el sector de alimentos, los costos de envasado son importantes en la formación del precio final del producto.

Por esta razón, el sector productor en Argentina presionó por la libre importación de material para envasamiento y envases terminados, con el argumento de superar una asimetría en los costos no imputable a su eficiencia relativa. El régimen de admisión temporaria de insumos y bienes intermedios destinados a la producción exportable dio una salida a esta situación y su utilización fue expresamente reconocida en el Protocolo Nº 22. En este marco, y a pesar de la incertidumbre en el manejo del problema de las cuotas, las condiciones estaban dadas para una expansión inmediata de las exportaciones argentinas, en un momento, además, en que la fuerte recesión interna dejaba ociosa parte importante de la capacidad de producción instalada.

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

Lo sucedido en las dos negociaciones posteriores, en el segundo semestre de 1989 y en junio/julio de 1990, indica que aquellas fueron en general favorables a la postura argentina. Se ha mencionado más arriba el impacto que tuvo en esa dirección el cambio tendencial en la política comercial brasileña en el sentido de menor control sobre las importaciones y, no menos importante, la voluntad de la cancillería brasileña en equilibrar el comercio con un socio con el que, hasta ese momento, acumulaba saldos contables. Estos dos

factores se beneficiaron de las contradicciones existentes en el sector de la alimentación en Brasil.

En efecto, en las negociaciones se manifestaron continuos conflictos entre los representantes del sector primario, del industrial y los supermercadistas. Estos últimos, que comercializan alrededor del 65 % de los alimentos en el mercado brasileño, presionaban por una mayor liberalización de las importaciones desde Argentina. El sector industrial no tenía una posición de conjunto, pero aquellos sectores predominante elaboradores de materias primas o bienes potencialmente importables desde la Argentina eran igualmente favorables a establecer mecanismos de expansión del comercio. El sector primario en cambio, abogaba por excluir de las negociaciones a las materias primas competitivas de la producción local o presionaba por cuotas lo suficientemente reducidas como para no alterar los precios vigentes. Puede decirse que, en líneas generales, en el último año la cancillería brasileña se alejó de las posturas proteccionistas de la industria alimentaria local y de los productores de clima templado del sur de Brasil.

El universo arancelario del Protocolo Nº 22 reúne alrededor de 1200 posiciones genéricas. Después de la última ampliación se encuentran negociadas cerca de 500, lo cual da una idea del avance logrado hasta el momento. Los datos sintetizados en el cuadro siguiente indican una aceleración en los resultados de las negociaciones.

#### PROTOCOLO DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA

Cantidad de productos incluidos en la Lista Común

	Sin cupo	Con cupo	TOTAL
Lista Común original	149	60	209
1 <sup>ra</sup> ampliación	69	45	114
2 <sup>da</sup> ampliación	161	6	167
Total Lista Común	379	111	490

#### Observaciones:

- En la primera ampliación, en 20 de los 60 ítems cupificados en la LC original se amplió la cuota y para otros 4 fue totalmente eliminada.
- En la segunda ampliación, 8 ítems negociados anteriormente aumentaron su cuota y para otros 29 fue eliminada.

**FUENTE:** SICE, Oficinas Comerciales de San Pablo y Río de Janeiro, *Protocolo de la Industria de la Alimentación - Informe Nº 2*, julio de 1990.

Las negociaciones posteriores al establecimiento de la lista común original resultaron en una fuerte ampliación de los alcances de la misma, tanto por la incorporación de nuevos ítems como por el aumento o la eliminación de las cuotas anteriormente negociadas. En particular, la segunda ampliación de julio del corriente año indica un fortalecimiento de las perspectivas de la expansión del comercio en este sector. Sin duda, el principal factor desencadenante de esta nueva situación es el cambio drástico en la política de importaciones

en Brasil de acuerdo a lo enunciado en el Plan Colfior. Cabe señalar que esta ampliación favoreció particularmente la incorporación de oferta exportable argentina. Mientras tanto, los productos considerados sensibles por la industria argentina, tales como azúcar, café soluble, pollos y atún, p. ej., permanecen sin negociarse.

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

En este comercio LC de alimentos procesados el saldo fue netamente favorable a Argentina. Sus exportaciones fueron de U\$S 167,7 millones y sus importaciones de U\$S 11,5 millones (Cuadro 5). El saldo sectorial equivale al 30% del superávit argentino con Brasil. Cabe consignar que estos valores agregados sobreestiman el comercio estrictamente regido por las condiciones del Protocolo N° 22 por varios motivos: en primer lugar, la LC considerada no estuvo en vigencia durante todo 1989; segundo, no siempre está incluida en la LC la posición arancelaria completa; y, finalmente, algunas de esas posiciones están cupificadas. Sin embargo, es evidente que además de haber generado un impacto directo sobre la expansión de las exportaciones argentinas, las negociaciones sobre los productos alimenticios crearon un ambiente propicio para una mayor penetración del mercado brasileño aún en los casos de subsistencia del arancel.

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

Ciertamente, en el poco tiempo transcurrido desde la vigencia de este protocolo es difícil precisar una tendencia manifiesta que posibilite realizar un análisis de perspectiva. Los factores coyunturales propios del año analizado, que actuaron impulsando básicamente las exportaciones argentinas, podrían modificarse y resultar menos favorables para tal comportamiento. De todas maneras, en 1990, si bien habrá un estancamiento de la demanda en Brasil, la ampliación de la LC recientemente negociada, una mayor liberalización en la política de importaciones brasileña y la paridad relativamente alta Austral/Cruzeiro serán factores que seguirán estimulando la corriente

exportadora argentina. En este marco, las negociaciones generales para el establecimiento de un mercado común entre ambos países podrían acelerar la ampliación de la LC y estimular un mayor saldo para Argentina en el comercio recíproco. Por otra parte, la anunciada reducción general de aranceles en Brasil tiende a limitar el margen de preferencia respecto de terceros abastecedores que los productores argentinos obtuvieron hasta el momento.

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

Por el momento, predomina en el sector privado argentino una estrategia de desvío de producción hacia el mercado brasileño en virtud de la retracción del mercado doméstico. De ahí que en sus relaciones con el sector privado brasileño hayan priorizado al sector supermercadista. No aparece todavía una política definida de ampliación de capacidad o de reconversión y reequipamiento que tenga como eje las perspectivas del mercado ampliado. Las ET con filiales en ambos países, tal como ha ocurrido también en las primeras etapas de las negociaciones en el sector de bienes de capital, se han resistido en general a la apertura recíproca de las líneas de producción que controlan. Dentro de este panorama general habría pocas excepciones. Una es la de la multinacional CICA, elaboradora de conservas de vegetales en ambos países, interesada en combinar los ciclos de producción estacional de algunos de sus productos. Otra sería la estrategia del grupo Bunge & Born, de fuerte presencia en el sector agroindustrial de los dos países, que trata de diversificar su producción en Argentina hacia los lácteos y chacinados, ambos con buenas perspectivas de ingreso al mercado brasileño.

## 5. El protocolo de la industria automotriz

Aunque el protocolo Nº 21 sobre la industria automotriz originalmente firmado en 1988 sería recién implementado a partir de 1991, la importancia de ambas industrias, la presencia de grandes ET con filiales en uno y otro país y, en algunos casos, la existencia de cierta complementación productiva y de un relativo flujo de comercio intrafirma justifican examinar este sector clave de la actividad industrial.

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

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

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

En todos los casos, las filiales brasileñas de las ET involucradas son mucho mayores que las argentinas y, con algunas excepciones, no están integradas bilateralmente. La constitución en 1987 de Autolatina como fusión de Ford y VW para Argentina y Brasil es, sin embargo, un dato significativo para el futuro desarrollo del sector.

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

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

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

Con respecto a la industria de autopartes, parecería que la industria brasileña tiene un mayor grado de integración nacional que la argentina, lo que, aparentemente, la hace menos competitiva en algunos rubros, a pesar de la enorme ventaja de su escala de producción. En ese sentido, vale la pena mencionar que los coeficientes de exportación en motores y autopartes son menores que

automóviles y camiones (Tavares et al, 1989). Por otra parte, se ha mencionado que el grado de integración vertical de algunas terminales es menor en Brasil que en Argentina, lo que ayudaría a explicar el mayor poder relativo de negociación que tienen algunos autopartistas brasileños. En el caso argentino los autopartistas compensan la desventaja de no poseer gran escala de producción con los menores costos de la mano de obra calificada y los menores precios que pagan por la fundición y forja.

Como resultado de los incentivos creados por el programa DEFIEX y el estancamiento del mercado interno, la industria brasileña entra en un franco proceso exportador desde mediados de los años 1970; proceso que se acentúa en los años 1980. En 1987 las exportaciones del sector alcanzan los U\$S 2.480 millones, de los cuales 1.550 millones son automóviles. En ese año, las importaciones de partes y componentes para el sector fueron superiores a los U\$S 800 millones.

A la par de un coeficiente de exportación en aumento y que llega en el caso de los automóviles a un 41% en 1987, las exportaciones van cambiando su composición y destino. Las de motores y partes estaban, en general, dirigidas a países desarrollados y las de automóviles y camiones a países subdesarrollados. Esta distribución geográfica se ha ido alterando en los últimos años, no pudiéndose vislumbrar una clara especialización por destino o por firma. Vale la pena notar, y esto es una diferencia fuerte con el caso argentino, que el incremento de las exportaciones fue acompañado por un aumento sustancial en las importaciones, habiendo fluctuado la razón X/M entre 2.7 y 3.5 en el período 1978-87.

En lo que respecta a la industria automotriz argentina, el elevado déficit comercial ha sido una constante en su evolución. Las exportaciones en 1984-87 fueron de entre U\$S 80 a 95 millones, mientras que las importaciones llegaron a ser de U\$S 360 millones en 1987. Con Brasil, el comercio ha sido deficitario para la Argentina, excepto en 1989. Como resultado de la recesión y un tipo de cambio relativamente favorable, las exportaciones aumentaron en 1988 a U\$S 149 millones y en 1989 a U\$S 166 millones<sup>4</sup>.

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

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

<sup>4</sup> Calculado en base a las exportaciones de las cinco mayores firmas, datos de la Revista Prensa Económica).

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

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

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

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

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

Las consideraciones anteriores reflejan la existencia de una base estructural sobre la cual tendió a establecerse el protocolo respectivo. Sin embargo, las negociaciones fueron sumamente trabadas. Si bien es cierto que ni en Argentina ni en Brasil ha estado permitida la importación de vehículos terminados, los volúmenes previstos en el protocolo son demasiado pequeños (5.000 unidades en 1989 y 10.000 unidades en 1990) como para alterar las reglas de juego en los que opera cada rama respectiva. Por otra parte, siempre se estimó que las exportaciones argentinas se iban a concentrar en

vehículos de lujo (que casi no se producen en Brasil) y las importaciones en vehículos más económicos.

El Protocolo Nº 21 prevé la conformación de una lista común de partes, piezas y componentes destinados a la producción (no a la reposición) que se intercambiarían entre los dos países con arancel cero y sin restricciones para-arancelarias. Cada año habría de fijarse el cupo de productos intercambiados, habiéndose establecido el mismo en U\$S 150 millones para 1989.

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

Si bien del lado argentino también existieron reservas de los autopartistas (sobre todo de aquellas ET que no tenían filiales en Brasil), parecería que han sido de menor magnitud. Este indicio daría alguna razón al argumento de la mayor competitividad relativa de la industria argentina en algunos rubros de este subsector. Para atender a las inquietudes y distintas posiciones de las firmas que actuaban en la fabricación de autopartes en la Argentina (véase al respecto Huici y Jacobs, 1989), Argentina siempre insistió en un intercambio mucho más regulado y equilibrado del comercio de partes que el que pretendían los negociadores brasileños. Obviamente, para la Argentina se trataba de revertir el déficit comercial que presentaba el sector y para ello se consideraba necesario establecer programas de intercambio por firma.

Luego de casi dos años en que las negociaciones sobre el tema autopartes estaban bloqueadas y, por ende, el protocolo automotriz seguía sin ser ejecutado, en julio de 1990 se decide darle un nuevo impulso. En el anexo al Protocolo Nº 21 se estableció que la cantidad máxima de vehículos a exportar por cada país será de diez mil unidades en 1991 y se decidió poner en práctica programas de complementación industrial entre empresas terminales y/o autopartistas que deberán tender al equilibrio y reflejar esquemas de especialización productiva. Se establece que el valor máximo del intercambio global será de U\$S 300 millones en 1991 y U\$S 500 millones en 1992; posteriormente, no se establecen limitaciones.

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

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

No puede dejar de señalarse que, además de la profunda crisis por la que atraviesan las industrias automotrices tanto en Argentina como en Brasil, las reglas del juego en que se desvalvía el sector están cambiando con las nuevas medidas de política comercial e industrial implementadas en ambos países en el corriente año. Es en el marco de estas nuevas políticas y de las estrategias de las EI que participan en el sector automotriz en los dos países que el impacto del protocolo bajo estudio, tanto en lo comercial como especialmente en cuanto a reestructuración productiva, debe ser juzgado en el supuesto que efectivamente empiece a funcionar en 1991.

#### 6. Las incertidumbres de la nueva etapa

Desde el punto de vista de la operatoria y el alcance de los acuerdos, el programa de integración económica entre Argentina y Brasil tiene dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inaugura en 1986 con la firma del PICE y tiene un marcado sesgo selectivo y gradual tanto en los instrumentos utilizados como en los sectores que va incorporando. El primer antecedente de la segunda etapa es el Acta de Integración firmada por ambos gobiernos en 1988, ratificada por los Congresos en 1989 y recientemente profundizada por los actuales Presidentes. Propone la creación de un espacio económico común en menos de cinco años. Su rasgo principal es, precisamente, su universalidad y la velocidad de su dinámica. En el marco de los primeros acuerdos se han producido algunos cambios significativos en las corrientes comerciales y en el comportamiento de algunas empresas que pueden ser evaluados. La segunda etapa recién comienza y, por lo tanto, no ha generado aún resultados efectivos.

Los protocolos sectoriales han sido el instrumento principal de la primera etapa. Más allá de algunas metas indicativas, no estaban regidos por plazos de cumplimiento estricto. Tenían como objetivo principal la ampliación del comercio bilateral y, a este efecto, se basaban en mecanismos de desgravación arancelaria. La negociación incorporaba algunos criterios que operaban como cláusulas de salvaguardia general. En este sentido, no había una secuencia sectorial predeterminada, no había metas de liberación de comercio y se proponían distintas cláusulas y mecanismos que equilibraran dinámicamente el intercambio. A efectos de inducir procesos de complementación productiva, se proponía la creación de empresas binacionales y de un fondo de promoción de inversiones. Sin embargo, en estos dos temas prácticamente no se avanzó desde 1986.

En las secciones anteriores se evaluó la evolución del comercio y de las negociaciones sectoriales más importantes. Si bien es cierto que algunos cambios en el nivel y la composición del comercio bilateral están influidos por factores estrictamente coyunturales, en especial en el último año, no es menos cierto que las acciones concretadas en el marco del programa han tenido como resultado la expansión del intercambio, un aumento más que proporcional de las exportaciones argentinas y una significativa diversificación del comercio intraindustrial. Estas tendencias derivan no sólo de los acuerdos sectoriales más avanzados -bienes de capital y agroalimentos- sino también de una secuencia más activa de otorgamiento de preferencias bilaterales en el marco de ALADI, acción favorecida por las negociaciones generales de expansión de comercio y por el nuevo "ambiente" bilateral.

Por otra parte, el programa avanzó mucho menos de lo que en perspectiva ofrece como potencial un mercado ampliado de las dimensiones y la envergadura industrial de Argentina-Brasil. Las negociaciones en cada sector fueron trabajosas y lentas, la progresiva integración de sectores al Acuerdo fue mucho más trabada que lo originalmente previsto, los esfuerzos de coordinación de políticas fueron casi inexistentes y los instrumentos de complementación productiva no se concretaron. La situación y evolución macroeconómica y las políticas de ajuste predominantes en ambos países en este período fueron, sin duda, un factor extremadamente perjudicial para la marcha del programa. Sin perjuicio de ello, algunos elementos propios del diseño y la gestión del programa también obstaculizaron las negociaciones.

El ambiente macroeconómico y la coherencia de la estrategia industrial resultan factores decisivos para la evolución de un esquema de integración como el que llevan adelante Argentina y Brasil. La recesión industrial en ambos y la volatilidad extrema de las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, constituyeron restricciones fuertes tanto para las negociaciones, como para un incremento más sostenido del comercio recíproco y, fundamentalmente, para el desarrollo de nuevas inversiones. En el caso argentino, en particular, la fuerte retracción del mercado interno operó como estímulo para desviar parte de la producción de algunos sectores hacia Brasil. Este movimiento, sin embargo, no debe ser contabilizado a favor de los efectos dinámicos del programa sino, por el contrario, como parte de una estrategia defensiva de algunas empresas frente a las consecuencias del ajuste recesivo.

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

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

Otro aspecto, vinculado directamente al anterior, tiene que ver con las limitaciones que presentó el enfoque de gradualismo sectorial para consolidar los avances en un sector determinado. En la medida en que cualquier sector va siendo crecientemente regido por las nuevas condiciones de competencia que plantea el mercado ampliado requiere de un creciente grado de armonización de políticas entre los socios y también de un mayor grado de cobertura sectorial del Acuerdo. En

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

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

Sin embargo, los últimos acuerdos de liberalización de comercio entre ambos países parecen ser mucho más un subproducto de otros factores y decisiones de orden general que la consecuencia natural de la maduración de la primera etapa del programa. La evaluación adelantada en las anteriores secciones de este documento y una revisión de las políticas en curso sugieren que este cambio de estrategia en el programa de integración bilateral no responde necesariamente a la acumulación de transformaciones estructurales nitidas en la relación entre ambas economías ni es tampoco una trayectoria "natural" del proceso.

A pesar de que los resultados en materia comercial a nivel general y en algunos protocolos específicos, como el de Bienes de Capital y el de Alimentos, son significativos y en cierta medida califican el pesimismo que reinaba entre los analistas del tema, no cabe duda que los mismos distan de ser una base sólida como para comenzar un proceso tan complejo como el de establecer un espacio económico común en un plazo tan corto. En cambio, parecería que la aceleración de la negociación se ve favorecida tanto por la decisión política puesta de manifiesto por ambos gobiernos como por otros elementos, entre ellos:

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

- la iniciativa del Presidente Bush acerca de una zona de libre comercio para las Américas, en la que tendrían cabida iniciativas subregionales como la que se plantean Argentina y Brasil y eventualmente otros países como Uruguay y Chile;

- los resultados en materia de comercio bilateral en 1989 y las proyecciones para el de 1990, años en los que se revierte el déficit tradicional que tenía la Argentina.

- los profundos cambios en la política macroeconómica y particularmente en la comercial que se han iniciado en Brasil y, en menor medida, en la Argentina en 1990, los que ciertamente pueden facilitar un proceso de liberalización comercial como el que se prevé en el proceso de integración aunque, como se indica más abajo, también pueden complicarlo.

Las perspectivas de esta segunda fase del programa de integración no quedan exclusivamente determinadas por la secuencia del acuerdo de reducción arancelaria. La pauta de liberalización de comercio en cinco años define un cambio drástico en las condiciones de competencia y abre, al mismo tiempo, un abanico de trayectorias posibles en lo que hace a los niveles y estructura del comercio y, fundamentalmente, a la orientación de la estructura productiva de ambos países.

Las alternativas de evolución del programa en esta segunda etapa se definen, por lo tanto, en función de las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial, fundamentalmente, y del grado de armonización de las mismas entre ambos socios. Estas consideraciones llevan a preguntarse acerca del probable impacto de las políticas predominantes sobre las negociaciones en curso.

La puesta en marcha de un proceso de apertura comercial de naturaleza general en ambas economías, si bien con características diferentes en cada país, disminuye el atractivo que una zona de libre comercio puede representar para cada participante. Las ventajas que los exportadores argentinos podrían tener para acceder al protegido mercado brasileño son ciertamente menores a partir del lanzamiento de una política comercial en 1990 que elimina, en principio, las tradicionales restricciones para-arancelarias y plantea una disminución gradual de aranceles para todas las importaciones. El mismo razonamiento es válido para los fabricantes brasileños en relación al mercado argentino, afectado desde mediados de 1989 por una reducción general del nivel de protección.

Con todo, las reformas arancelarias en curso en ambos países plantean un nivel absoluto y de la dispersión arancelaria notablemente dispar, lo que introduce un nuevo tipo de asimetrías en la transición hasta la eliminación total de aranceles para el comercio bilateral. En efecto, en Brasil la rebaja está esbozada como un proceso gradual y con metas tarifarias para 1994 de un 20% en promedio, con un máximo de 40% para ciertos bienes. En este sentido, el mercado brasileño aparece como más protegido que el argentino, en el que el arancel máximo vigente es actualmente del 24% y el promedio del 17%.

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

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

En esta perspectiva, adquieren suma importancia para la definición del escenario más probable tanto la forma en que se vayan siendo negociadas efectivamente las rebajas arancelarias y la eliminación de las barreras para-arancelarias, como el tratamiento que se le

confiera en los acuerdos a los sectores sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta<sup>5</sup>.

Por otra parte, aunque la política industrial y de comercio exterior anunciada por el nuevo gobierno brasileño en junio de 1990 todavía no ha sido traducida en instrumentos específicos, parece estar planteada una política de modernización tecnológica y reconversión productiva a través de programas destinados a aumentar la calidad, la productividad y la competitividad industrial. A esos efectos, en los anuncios no sólo se hace hincapié en el presunto beneficio que la apertura comercial podría tener para mejorar la situación competitiva de las empresas brasileñas, sino que también se reconoce como necesaria una política financiera activa de asignación de créditos para lograr esos objetivos así como para mejorar la capacitación tecnológica.

En contraste con esta situación, en Argentina no se ha formulado ninguna política industrial explícita que no sea la apertura rápida de la economía y la desregulación como instrumentos para promover la competitividad. Por otra parte, por una serie de decisiones tomadas en virtud de las leyes de emergencia económica se han suspendido la aplicación de algunos instrumentos tradicionales como la promoción industrial y el comercio nacional.

En estas circunstancias, las asimetrías en lo que respecta a la política industrial y tecnológica en ambos países podrían conducir al abandono del programa de integración. Alternativamente, si no se modificara la voluntad política de liberalizar completamente el comercio con Brasil, podría producirse una reestructuración forzada y caótica del sector manufacturero que tendería a una creciente especialización en las ramas agroindustriales basadas en las ventajas comparativas estáticas del país.

En ese sentido, es significativo que en el marco de los nuevos acuerdos no aparezca explícitamente la puesta en funcionamiento del Fondo de Inversiones o un instrumento similar, habida cuenta de que resultaría un elemento de enorme importancia para asegurar la concreción de los efectos dinámicos del programa de integración. No está planteado, al menos del lado argentino, el financiamiento de los procesos de reconversión industrial que deben ser encarados a los efectos de inducir y posibilitar la adecuación de las empresas productoras a las nuevas circunstancias.

En una lógica "industrialista" alternativa, el eje central de la propuesta debería estar en una política industrial y tecnológica activa que oriente el proceso de reconversión productiva. Esto implicaría un cambio tanto en la política del gobierno como en la actitud del empresariado industrial.

Finalmente, aunque en la agenda de negociaciones está planteada la necesidad de coordinación y armonización de las políticas

<sup>5</sup> En la reunión celebrada en Buenos Aires el 3 y 4 de septiembre se acordó que el margen de preferencia a partir del 1-1-91 será del 40% para ir aumentando cada seis meses (47% en junio de 1991, 52% en diciembre de 1991, etc) hasta llegar a ser del 100% en diciembre de 1994. Aparentemente, esta preferencia no excluye la posibilidad de fijar residuales de protección. Asimismo, las listas de excepción presentadas por cada país serán reducidas en 20% cada año hasta su eliminación total.

macroeconómicas y, en ese sentido, se ha conformado un grupo de trabajo binacional para trabajar en esa dirección, las dificultades que se presentan son de gran envergadura y van más allá de la desigualdad de tamaños entre los socios y el poco peso del comercio bilateral.

En el supuesto fuerte que las políticas de estabilización vigentes en ambos países tengan un razonable grado de éxito en el control de la inflación, las preocupaciones mayores deberían centrarse en: a) evitar que las políticas macroeconómicas de corto plazo discriminen en contra de los acuerdos de integración y b) diseñar una política cambiaria que sea congruente con la política comercial que se adopte. En el caso de un escenario "industrialista", además de dichas preocupaciones, el proceso de armonización de políticas tendría como tema prioritario el abordaje en forma conjunta del financiamiento de la reconversión productiva. A este efecto, es imprescindible la disminución o eliminación de la restricción financiera externa (Porta, 1990).

Los interrogantes señalados y la validez de los escenarios sugeridos sólo van a poder ser contestados a través de un examen detallado de la marcha de las negociaciones, de las estrategias que se sigan ambos países y, sobre todo, de los posibles impactos que las mismas pueden llegar a tener en la estructura productiva y en las corrientes comerciales. Es sólo a través de este examen que va a ser posible entender las formas en que ambas economías se van a ir articulando y el papel que juegan las estrategias de los actores principales, incluyendo obviamente los gobiernos, en este complejo y, en gran medida, todavía imprevisible proceso de integración económica.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1  
 INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINA-BRASIL  
 (en U\$S millones corrientes)

ANO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO	COMERCIO TOTAL
1978	544.4	348.9	195.5	893.3
1979	896.1	718.4	177.7	1614.5
1980	756.6	1091.5	-334.9	1848.1
1981	586.6	880.2	-293.6	1466.8
1982	550.2	666.4	-116.1	1216.6
1983	358.1	654.6	-296.6	1012.7
1984	511.0	853.1	-342.1	1364.1
1985	468.9	548.2	-79.4	1017.1
1986	737.2	682.4	54.8	1419.5
1987	580.1	831.8	-251.7	1411.8
1988	707.1	979.0	-271.9	1686.2
1989	1238.4	710.3	528.1	1948.7

FUENTE: Boletín estadístico CACEX, varios números

CUADRO 2  
 ARGENTINA-BRASIL  
 PARTICIPACION DEL COMERCIO BILATERAL EN EL COMERCIO TOTAL  
 (en %)

ANO	ARGENTINA		BRASIL	
	$X_b/X$	$M_b/M$	$X_a/X$	$M_a/M$
1981	6.5	9.3	3.8	2.5
1982	7.4	12.5	3.3	2.7
1983	4.3	14.5	3.0	2.0
1984	5.9	18.6	3.2	3.1
1985	5.8	14.5	2.1	3.4
1986	10.2	14.6	3.1	4.9
1987	8.7	14.4	3.1	3.6
1988	8.7	18.3	2.9	4.2
1989	11.4	18.2	2.1	6.1

Referencias: X= exportaciones M= importaciones  
 a= con origen o destino en Argentina  
 b= con origen o destino en Brasil

FUENTE: Elaborado sobre tabulados de la Dirección General de Estadística e Informática, SICE, Argentina.

CUADRO 3  
ARGENTINA-BRASIL  
ESTRUCTURA DEL COMERCIO BILATERAL  
(en U\$S millones corrientes)

	PRIMARIAS	MOA	COMBUSTIB.	MOI	TOTAL
<b>EXPORTACIONES</b>					
1985	176.7	146.9	63.5	109.0	496.0
1986	315.4	206.7	23.4	150.4	698.0
1987	218.2	113.1	0.1	207.8	539.0
1988	210.3	93.6	4.3	298.9	607.6
1989	346.2	259.6	18.0	499.1	1124.0
<b>IMPORTACIONES</b>					
1985	144.1	14.5	17.7	435.3	611.6
1986	166.4	26.3	0.3	497.8	690.2
1987	158.6	26.3	30.6	603.8	819.3
1988	135.7	58.6	50.4	726.6	971.3
1989	163.5	38.9	1.7	516.7	721.3
<b>SALDO (para Argentina)</b>					
1985	32.6	132.4	45.8	-326.3	-115.6
1986	149.0	180.4	23.1	-346.8	7.8
1987	59.6	86.8	-30.5	-396.0	-280.3
1988	74.6	35.0	-46.1	-427.7	-363.7
1989	182.7	220.7	16.3	- 17.6	402.7
<b>Referencias:</b>					
MOA= manufacturas de origen agropecuario					
MOI= manufacturas de origen industrial					
<b>FUENTE:</b> <i>Idem Cuadro 2.</i>					

CUADRO 4  
ARGENTINA-BRASIL: PROTOCOLO DE BIENES DE CAPITAL  
EVOLUCION DEL COMERCIO E IMPORTANCIA RELATIVA DE LA LISTA COMUN  
 (U\$S millones corrientes)

	COMERCIO TOTAL	EXPORT. ARG.	IMPORT. ARG.	SALDO ARG.
LISTA COMUN (1)				
1986	16.7	2.1	14.6	-12.5
1987	42.2	17.9	25.3	- 7.4
1988	68.7	35.6	33.1	2.5
1989	95.5	51.5	44.0	7.5

## UNIVERSO (2)

1986	62.8	17.7	45.1	-27.4
1987	123.8	37.1	86.7	-49.6
1988	134.5	51.4	83.1	-31.7
1989	166.0	81.0	85.0	- 4.0

## COEFICIENTE (1)/(2) en %

1986	26	12	32
1987	35	48	29
1988	51	69	40
1989	58	64	51

FUENTE: SICE/FNUO, Programa de Asistencia Técnica Bienes de Capital

CUADRO 5  
ARGENTINA-BRASIL: PROTOCOLO DE ALIMENTOS  
COMERCIO DE BIENES NEGOCIADOS EN LISTA COMUN  
 AÑO 1989 (en U\$S millones)

Exportaciones a Brasil	167.7
Importaciones desde Brasil	11.5
Saldo para Argentina	156.2
Comercio Total	179.2

FUENTE: Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección Nacional de Integración Latinoamericana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Chudnovsky D. y Porta F. (1989): *En torno a la integración económica argentino-brasileña*, en Revista de la CEPAL, N° 39, diciembre.
- Guimaraes E. (1988): *A política governamental e a indústria automobilística*, Instituto de Economía Industrial, UFRJ, mimeo.
- Hirst, M. (1990): *El programa de integración Argentina-Brasil. Balance y perspectivas*, Documentos e Informes de Investigación N° 94, ELACSD, Buenos Aires, mayo.
- Huici N. y Jacobs E. (1989): *Primeros pasos de la integración Argentina-Brasil-Uruguay*, Documentos del CISEA N° 94, Buenos Aires.
- Porta F. (1990): *Política económica e integración en América Latina. Revisión de las tendencias actuales*, Documentos de Desarrollo N° 11, SELA, agosto.
- Porta F. y Fontanals J. (1989): *La integración intraindustrial, el caso del Acuerdo Argentino Brasileño en el sector de bienes de capital*, en Integración Latinoamericana, N° 152, diciembre.
- SICE (1990): *Un diagnóstico sobre la evolución de las relaciones bilaterales*, Oficinas Comerciales de San Pablo y Rio de Janeiro, mimeo, agosto.
- Tavares J., Haguenaer L. y Machado J. (1989): *Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80*, en Revista Brasileira de Comercio Exterior, N° 26, FUNCEX, noviembre/diciembre.