PROYECTO PARA PROMOVER LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DE LAS PYMIS AL ÁMBITO DEL MERCOSUR

ARGENTINA Y BRASIL: INTEGRACIÓN Y DESARROLLO O EL RIESGO DE LA PRIMARIZACIÓN

PROYECTO AL INVEST IV

PROGRAMA "ESTUDIOS DE PROMOCIÓN SECTORIAL"

INFORME FINAL

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Diciembre de 2012

Índice de Contenidos

OBJETIVOS DEL PROYECTO AL-INVEST 7

INTRODUCCIÓN 8

1. El complejo reordenamiento de la economía mundial y las cadenas globales de valor 12

1.1. Evolución reciente de la industria manufacturera a nivel global 15

1.2. El ascenso de China en la economía mundial 19

1.3. El rol de la IED 21

1.4. Los riesgos de la primarización en la región 25

1.5. La importancia de la integración entre Argentina y Brasil en el contexto global 29

2. Integración productiva: concepto y potencialidad 32

2.1. ¿Qué es la integración productiva? 32

2.2. Integración regional: en busca del desarrollo conjunto de los países del Cono Sur 33

2.3. Integración productiva: una herramienta estratégica 36

2.4. Antecedentes y estado actual de las estrategias de IP en el Mercosur 37

2.4.1. Programa de IP del Mercosur 38

2.4.2. Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR. 40

2.4.3. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR / Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas 41

2.4.4. Problemas y debilidades del Mercosur 42

3. Perfiles de Argentina y Brasil: estructura económica-productiva y relación bilateral 43

3.1. Argentina: breve mirada a la evolución de sus indicadores macroeconómicos 43

3.2. Brasil: estilización sobre la evolución de sus indicadores macroeconómicos 48

3.3. Evolución económica y productiva reciente 51

3.3.1. Caracterización de la estructura productiva actual 51

3.3.2. Evolución reciente de la industria, la inversión y el empleo sectorial 55

3.3.3. Intercambio comercial e interindustrial bilateral 60

3.3.4. Comercio intraindustrial 63

3.3.5. Las inversiones bilaterales entre Brasil y Argentina 65
3.3.6. La amenaza de China, desvío y destrucción de comercio 66
3.3.7. Relación bilateral Brasil – China.....67
3.3.8. La inserción internacional de ambos países, el rol de la región en su conjunto 69
4. Las instituciones y los instrumentos de política 71
4.1. Descripción de los rasgos generales de la plataforma institucional de apoyo. 71
4.1.1. La importancia y desafíos que tiene una plataforma institucional en un país subdesarrollado. 71
4.1.2. Revisión histórica de lo ocurrido en los últimos veinte años en Argentina y Brasil. ..72
4.2. Marco institucional actual de apoyo a la competitividad.....75
4.2.1. Marco institucional en Argentina 75
4.2.2. Marco institucional en Brasil 80
4.3. El crecimiento en el nuevo siglo y la amenaza de desindustrialización. Los grandes planes en Argentina y Brasil. 83
4.3.1. La amenaza de desindustrialización. Lo que dice la política oficial. 83
4.3.2. Los grandes planes en Brasil (PDP, PAC y Brasil Maior).....84
4.3.3. La recuperación de la planificación en Argentina. El PEA2, el PNCT y el PEI 2020 92
4.3.4. Trayectorias similares y diferencias entre los grandes planes de Argentina y Brasil (PEI 2020 y PBM).....102
4.4. Características generales de los Instrumentos de Promoción a la Industria en Argentina y Brasil 104
4.4.1. Características de los Instrumentos en Argentina.....104
4.4.2. Características de los Instrumentos en Brasil 107
4.5. Ciencia, tecnología e innovación y competitividad, el rol de los sistemas nacionales de innovación 110
4.5.1. Innovación y Competitividad 110
4.5.2. El rol central de la integración regional.....113
4.5.3. Políticas de innovación a nivel regional.....116
4.5.4. En resumen 130
5. Complementación productiva entre Brasil y Argentina 133
5.1. Inversiones e integración productiva 133

5.2. Inversiones Bilaterales 135
5.2.1. IED de Argentina en Brasil 135
5.2.2. IED de Brasil en Argentina 138
5.2.3. Perspectivas y oportunidades para los próximos años 140
5.3. La importancia de las políticas coordinadas 141
5.4. El sector automotriz: un caso de coordinación de políticas entre Argentina y Brasil 142
5.4.1. La industria automotriz a nivel mundial: organización de la producción 142
5.4.2. La estructura automotriz en Argentina y Brasil 144
5.4.3. El segmento de autopartes en cada país 147
5.4.4. La relación comercial entre los países: asimetrías, acuerdos y continuidades 149
5.4.5. Coyuntura reciente y perspectivas 151
5.5. Complementación productiva bilateral: sectores con mayor potencialidad 152
5.5.1. Sectores productivos con elevadas oportunidades de complementación 155
5.5.2. Sectores productivos con oportunidades medias 162
5.5.3. Servicios con elevadas oportunidades de complementación 166
5.6. Lineamientos de una agenda sectorial para el abordaje de negocios conjuntos: espacios tentativos para la acción pública/privada a nivel regional 169
5.6.1. Sectores con mayor potencial para la acción público/privada a nivel regional 169
6. Reflexiones finales: principales lineamientos de una agenda de políticas 184
BIBLIOGRAFÍA 194
ANEXO I - Instrumentos de promoción 199
a. Principales Instrumentos de Promoción a la Industria en Argentina 199
b. Políticas brasileñas específicas de apoyo a la industria 227

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Tasas de crecimiento estimadas por sector interanual Primer trimestre, 2012 18
Gráfico 2: Flujos de capitales netos, América Latina y el Caribe 22
Gráfico 3: Renta, utilidades reinvertidas y remitidas de la IED, 1990-2005, millones de dólares 24

Gráfico 4: Stock de IED como porcentaje del PIB – Año 2010 25
Gráfico 5: Términos de Intercambio – 1990-2011 26
Gráfico 6: Exportaciones de Brasil por rubro 27
Gráfico 7: Atraso cambiario 27
Gráfico 8: Desindustrialización en América Latina 28
Gráfico 9: Comercio Intra-regional de mercancías 30
Gráfico 10: Evolución de indicadores de actividad industrial 45
Gráfico 11: Evolución del empleo 47
Gráfico 12: Evolución del comercio exterior de Brasil 50
Gráfico 13: Evolución del PBI de Brasil 53
Gráfico 14: Participación de la industria de transformación en el PIB 57
Gráfico 15: Variación interanual de la industria de transformación 58
Gráfico 16: Evolución del consumo privado y de la formación bruta de capital fijo 59
Gráfico 17: Empleo total y en la industria 60
Gráfico 18: Intercambio comercial entre Argentina y Brasil 61
Gráfico 19: Déficit comercial en MOI con Brasil 62
Gráfico 20: Trayectorias de Argentina y Brasil en su participación dentro de la región 63
Gráfico 23: Intercambio bilateral Argentina - China 67
Gráfico 25: Evolución del PIB a precios de mercado y del PIB industrial en Brasil. 84
Gráfico 26: Evolución de los sectores agropecuario, industrial y de servicios en Brasil. 85
Gráfico 27: Participación del crédito 101
Gráfico 28: IED de Brasil en la Argentina (en millones de dólares) 139
Gráfico 29: Brasil – Desempeño de la industria automotriz brasileña (en unidades) 145
Gráfico 30: Argentina – Desempeño de la industria automotriz argentina (en unidades) 146
Gráfico 31: Brasil – Variación Interanual de la Producción Automotriz 151
Gráfico 32: Argentina – Variación Interanual de la Producción Automotriz 152

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Principales acciones llevadas a cabo en el Plan Brasil Maior 91
Cuadro 2: Criterios de selección de los sectores incluidos en el Plan Industrial 2020..... 98
Cuadro 3: Coordinación entre distintos en relación al Plan Industrial 2020 100
Cuadro 4: Tipos principales de Políticas por unidad ejecutora..... 106

Índice de Tablas

Tabla 1: Tasas de crecimiento del PIB anual por regiones (1971-2010) 12
Tabla 2: Tasas de crecimiento estimadas de la producción manufacturera mundial –..... 16
Tabla 3: Principales indicadores macroeconómicos y estructurales 44
Tabla 4: Heterogeneidad estructural en Argentina 46
Tabla 5: Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil. Período 1996-2009..... 64
Tabla 6: Comercio Exterior de Brasil y Participación de China 68
Tabla 7: Metas del Plan Brasil Maior..... 89
Tabla 8: Intercambio comercial Brasil-Argentina..... 134
Tabla 9: Ranking de las mayores multinacionales argentinas (2008) 136

OBJETIVOS DEL PROYECTO AL-INVEST

En el marco del Proyecto AL INVEST IV y a través de su Programa “Estudios de Promoción Sectorial”, se desarrolló el presente documento, en busca de promover la integración de pequeñas y medianas empresas industriales (PyMIs) al ámbito regional del Mercosur.

Dentro del Programa, resulta fundamental estudiar y desarrollar políticas vinculadas a la integración productiva regional (IPR) para potenciar la inserción internacional de las PyMIs argentinas. El mismo busca promover el desarrollo conjunto de ventajas competitivas a partir de la complementación productiva, comercial y la especialización intrasectorial. Implica una modificación de los patrones de producción que se traduce en una reasignación de los recursos productivos locales y regionales que promueven el comercio regional como así también el desarrollo de negocios extrazona. Por ello, es necesario implementar políticas orientadas a apoyar a aquellas empresas que podrían encontrar dificultades para acceder plenamente a los beneficios de la integración.

Se trata de promover con énfasis la integración de PyMIs atendiendo sus diferentes contextos y realidades regionales. Ello involucra la transformación de los patrones de producción nacionales. Dicho de otra forma, la reasignación de los recursos productivos locales y regionales promoviendo la consolidación de Cadenas Globales de Valor (CGV).

El actual contexto internacional y regional representa una gran oportunidad para la región. Esta gran oportunidad, sin embargo, plantea el desafío de llevar adelante políticas de desarrollo comunes, que amplíen los proyectos nacionales a la frontera de la integración, en particular en los dos países más relevantes de la región como Argentina y Brasil.

A diferencia de otros momentos históricos donde el desarrollo económico podía preceder a la integración, en el presente, la integración productiva entre países con intereses comunes aparece como un elemento fundamental para potenciar el proceso de agregación de valor. Ese proceso de integración, necesariamente requiere de un común y articulado vínculo entre los actores empresariales del sector privado comprometidos. Para Argentina y Brasil, la integración enfrenta el desafío de complementar y converger en un sendero virtuoso y armonioso de crecimiento con inclusión social, respetando las particularidades de cada país. En este marco, los sectores productivos de ambos países tienen muchas potencialidades asociándose entre ellas, dadas sus similitudes y comunidad de destino.

INTRODUCCIÓN

El potencial cuantitativo de Argentina y Brasil es irrefutable: juntos son la 5ª economía a nivel mundial, generan el 70% del PBI de Sudamérica, su base industrial sólida cuenta con un gran potencial a futuro y, además, poseen abundantes recursos naturales estratégicos (agua, proteínas, minerales, energía). Trabajando juntos con el resto de la región están en condiciones de duplicar el producto bruto en la próxima década, alcanzando los 6 billones de dólares.

Como países hermanos y socios, la integración productiva surge como una respuesta imperativa a las exigencias del mundo que viene. Para ello es central implementar en forma mancomunada políticas para la industrialización y la inclusión sin que los legítimos intereses de la coyuntura obstaculicen la alianza estratégica de largo plazo.

Ampliar las fronteras de la integración productiva, tornarla sustentable y viable en el tiempo requiere, entre muchas acciones, plantear una agenda común para fomentar la sustitución de importaciones extrazona tanto por parte de Brasil como de Argentina, promover el desarrollo y profundización de cadenas regionales de valor, y progresar en la mejora integral de nuestra infraestructura productiva. Esto último, activando numerosos proyectos conjuntos de inversión orientados tanto a la infraestructura física entre los países (corredores viales, fluviales y ferroviarios), como a profundizar la integración energética, con la finalidad de ampliar y diversificar nuestras matrices, ganando independencia de abastecimiento frente a terceros países.

Disponer de financiamiento en cantidad y condiciones competitivas es uno de los grandes desafíos planteados para el logro efectivo de estas aspiraciones. Del mismo modo, instalar y sostener condiciones que promuevan inversiones de calidad, es central ya que la inversión cumple un rol fundamental en cualquier proceso de desarrollo. Profundizar y afianzar los lazos bilaterales sientan las bases para llevarla a cabo, ampliando las oportunidades reales y concretas de negocios y el espíritu emprendedor en ambas naciones. El diálogo, la articulación público-privada y el trabajo mancomunado, son aspectos fundamentales para desplegar todo el potencial conjunto. El establecimiento de reglas permanentes y políticas de estado son clave para ellos.

Distintos autores afirman que la integración productiva se despliega en tres planos macro económicos y políticos fundamentales: i) las políticas internas, ii) las reglas del juego de la integración y iii) la proyección conjunta hacia el resto del mundo. Sobre estas tres esferas debe avanzarse simultáneamente, no existe una secuencia cronológica para adentrarse. Cuanto más

exitosas sean las políticas internas de desarrollo e inclusión social, más amplias son las fronteras de la integración. La calidad de las políticas públicas depende de la fortaleza de la densidad nacional (Ferrer, 2012). Estas condiciones son necesarias para que las políticas públicas sean impulsoras de una transformación productiva sostenible en el largo plazo.

Esto implica la formación de economías nacionales integradas y abiertas, relacionadas entre sí y con el resto del mundo. Por lo tanto, las reglas del juego de la integración deben ser compatibles con el desarrollo de Brasil y la Argentina. Lo mismo es válido para la integración más amplia en el Mercosur y el espacio sudamericano. Las adaptaciones que se realicen sobre dichas reglas no pueden ser discrecionales y deben surgir de negociaciones entre las partes, para preservar la máxima estabilidad posible de las normas.

En esta línea, la integración de Argentina y Brasil debe proyectarse necesariamente al Mercosur y al espacio sudamericano. Debe atenderse, en particular y a través de acciones conjuntas, el desarrollo de los países de la región de menor tamaño y desarrollo. Esta solidaridad hacia afuera, construye también la solidaridad argentino-brasileña hacia adentro. La alianza estratégica se proyecta también al escenario global a través de la concertación de posiciones conjuntas en los foros multilaterales como el G20, la OMC, el FMI y las negociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y las potencias emergentes en la cuenca del Océano Pacífico. Esta debe ser la proyección que realice la región hacia el resto del mundo.

Del mismo modo, las diferencias actuales en la dimensión de las economías, no deberían inducir a la suposición de que el destino de la relación bilateral es reproducir, en el espacio regional, una relación centro-periferia, entre un Brasil industrial y una Argentina principalmente proveedora de alimentos y materias primas. Esto debilitaría la importancia de Argentina para Brasil como aliado estratégico, porque el mejor socio es el plenamente desarrollado. Contar con un gran vecino en paz (como es el caso de Brasil, con el cual compartimos además la misma matriz histórica y cultural), es un activo fundamental de nuestro propio desarrollo. Para estos fines, es preciso enfrentar las asimetrías observables en las estructuras productivas de los dos países.

Enfrentar estos desafíos requiere también el involucramiento en la construcción de cadenas regionales de valor que articulen e integren los sectores de la producción -campo, industria, construcción e infraestructura- como parte fundamental del complejo proceso para generar más y mejor valor en esta parte del mundo. Argentina y Brasil tienen la oportunidad y el desafío de liderar un proceso de integración regional capaz de promover una visión estratégica para un desarrollo próspero y equilibrado que garantice la inclusión de sus 250 millones de habitantes.

Argentina y Brasil todavía presentan un largo camino por recorrer para alcanzar altos niveles de desarrollo económico y social. Sin embargo, en el plano de la cultura, son potencias de primera magnitud. El aporte de nuestros escritores, pintores, músicos y otros creadores, forman parte fundamental de la creación y del ingenio humanos en el escenario mundial. Incluso, en las ciencias duras y en las sociales, nuestro aporte es significativo. El desafío consiste en poner la realidad económica y social a la misma altura de los niveles alcanzados en la cultura.

Para consolidar el desarrollo de las tres esferas de la integración entre Argentina y Brasil, es necesario avanzar, simultáneamente, en todas ellas. Es decir, construir, a partir de la fortaleza de las densidades nacionales, una densidad bilateral, específica del Mercosur y sudamericana, fundada en la inclusión social, la eficacia de los liderazgos, la consolidación de la democracia y el pensamiento crítico. Cuanto más se consoliden las situaciones nacionales más fluidos serán los intercambios, cuanto más flexibles y realistas las normas mejor serán las respuestas frente a los cambios en las situaciones nacionales y, finalmente, cuanto más solidaria sea la proyección conjunta en el escenario global, más libertad de maniobra tendrán las políticas nacionales y bilaterales.

En función de lo anteriormente mencionado, en el período de junio-diciembre de 2012 se llevó a cabo el presente estudio, que tuvo por objetivo analizar la potencialidad y el grado de complementariedad productiva entre Argentina y su principal socio regional, Brasil. Así, para hacer efectivo el desarrollo de este informe, en primera instancia, se llevó a cabo una extensa revisión bibliográfica en materia de integración productiva que abarcó desde aspectos conceptuales hasta cuestiones sectoriales específicas.

Simultáneamente, se avanzó en la recopilación y el análisis de distintas fuentes estadísticas secundarias que permitieron caracterizar los perfiles actuales de ambas economías tanto en términos estructurales como coyunturales. También se realizó un relevamiento exhaustivo sobre el entramado institucional de ambos países y los elementos de política que inciden sobre la estructura productiva actual. Posteriormente, sobre la base de entrevistas a distintos informantes “clave”, principalmente expertos sectoriales, se detectaron espacios con potencial para profundizar la relación bilateral entre Argentina y Brasil con miras a delinear una agenda estratégica regional.

A continuación se presentan los resultados de trabajo realizado, distribuidos en seis apartados. El primero de ellos hace foco en describir la realidad internacional ante una coyuntura compleja y dinámica, donde la velocidad de los cambios se incrementa día a día, lo que se traduce en oportunidades y amenazas para la región. Para ello, se analiza la situación de la

industria manufacturera global, la incidencia creciente de China en la última década, el rol de la inversión extranjera directa así como de las cadenas globales de valor.

El segundo capítulo, por su parte, aporta una mirada sobre la construcción conceptual de la integración productiva. Así, se considera la integración productiva como una herramienta estratégica de desarrollo regional, puntualizando los antecedentes y el estado actual de dichas estrategias implementadas en el Mercosur, los problemas y debilidades enfrentados, las oportunidades que brinda el contexto geopolítico mundial y las amenazas que debe superar una región rica en recursos naturales. En ese marco, se da cuenta de los avances del Mercosur desde su creación hasta la actualidad.

El tercer capítulo da cuenta de los perfiles productivos de Argentina y Brasil a través de la caracterización de la estructura productiva y los cambios en la composición del sector manufacturero de cada uno de ellos. En el mismo sentido, se aborda la relación bilateral entre ambos países, estudiando el intercambio comercial e intraindustrial, las inversiones bilaterales así como el desvío y la destrucción del comercio recíproco ante el incremento de la participación de China como socio comercial de ambos países. A modo de cierre, se analizó la potencialidad de inserción internacional conjunta.

En el capítulo cuatro, denominado “Las instituciones y los instrumentos de política”, se describen los rasgos generales de la plataforma institucional de apoyo tanto de Argentina como de Brasil, los principales instrumentos de promoción a la industria, con especial foco en los planes estratégicos como el PEI 2020 y el Plan Brasil Maior. A su vez, este apartado brinda una síntesis acerca del rol de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva en la competitividad sistémica y la importancia asignada, a nivel mundial, a los sistemas supranacionales de innovación en los procesos de integración regional.

El quinto capítulo, concentra el análisis en aquellos espacios de complementación productiva factibles. Para ello, en primer lugar se brinda un panorama estilizado acerca de las inversiones bilaterales y se identifican espacios de oportunidad para las mismas. Seguidamente, se presentan los rubros con mayor potencialidad para la complementariedad productiva. Posteriormente, sobre la base de información secundaria específica y distintas entrevistas a expertos sectoriales, se exhiben las principales potencialidades de nicho para avanzar hacia un exitoso proceso de integración.

Para finalizar, el último apartado resume las principales reflexiones que se desprenden del documento y otorgan insumos claves que sirven de base para delinear una agenda estratégica conjunta de mediano y largo plazo.

1. El complejo reordenamiento de la economía mundial y las cadenas globales de valor

El mundo está atravesando una coyuntura compleja y dinámica. Su difícil resolución será resultado de un conjunto de factores derivados del nuevo orden mundial, que repercute directamente en la economía y geopolítica. Este escenario en permanente transformación, le plantea a la región amenazas y desafíos, tanto coyunturales como estratégicos que exigen pensar a largo plazo, previendo las transformaciones que incidirán en el bienestar de nuestros países.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, América Latina presentó altas tasas de crecimiento durante la década del '70, momento a partir del cual empezaron a implementarse las políticas de apertura comercial irrestricta y liberalización financiera, que afectaron de lleno los procesos de industrialización previos, dando como resultado la desaceleración del crecimiento y la destrucción de los entramados productivos, con su permanente efecto sobre el empleo. Sin embargo, en la nueva década, son los países emergentes los que marcan el ritmo de la economía mundial, a partir de la nueva lógica de deslocalización productiva hacia dichos países y el aumento de la demanda de alimentos y materias primas.

Tabla 1: Tasas de crecimiento del PIB anual por regiones (1971-2010)
Promedio simples, en porcentajes

	1971-1980	1981-1990	1991-200	2001-2010
Africa subsahariana	3,7	1,9	2,3	5,2
América del Norte	3,3	4,4	3,4	2,1
América Latina y Caribe	**5,7**	**1,3**	**3,2**	**3,8**
Asia oriental y el Pacífico	4,8	4,7	3,1	4,2
Asia meridional	3,0	5,4	5,2	7,5
Europa y Asia central	3,2	2,4	1,9	2,0
Oriente Medio y África septentrional	8,6	1,8	4,1	4,8
Países árabes	…	1,5	3,9	4,9
Mundo	3,9	3,5	2,9	3,0

Fuente: CEPAL

En este contexto, el surgimiento de China no es lineal: el mundo no avanza a un nuevo esquema bipolar, sino que está construyendo un nuevo paradigma en la que la multipolaridad con alianzas cruzadas y cambiantes será la norma por varias décadas. Esta multipolaridad requerirá una política exterior cuyo foco resida en la definición clara de los intereses propios y la consideración no inocente de los intereses ajenos.

La industria manufacturera a nivel global sufrió importantes transformaciones desde comienzo de los años '70, caracterizadas por el cambio tecnológico, el desarrollo de nuevas formas de

organización de la producción y nuevos esquemas de división internacional del trabajo.[1] Lo que generó intensos procesos de relocalización productiva y segmentación de los distintos procesos necesarios para llevar adelante la producción de bienes y servicios, permitido por las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICS), lo que contribuye a reducir costos de coordinación, logística y monitoreo de operaciones realizadas en forma geográficamente descentralizadas, la baja en los costos de transporte- no sólo en el campo de las mercancías físicas sino en términos de intangibles- y la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa (IED), acompañado por la proliferación de acuerdo plurinacionales, que van desde procesos de integración regional a tratados de inversión.

Estos cambios se inscribieron en un contexto de apertura y desregulación financiera y comercial y agudización de la competencia. En dicho marco, la incertidumbre global y la volatilidad macroeconómica en aumento, potenciaron las estrategias competitivas de las firmas y los países tendieron a darle impulso a las políticas de incentivo a las innovaciones tecnológicas, las marcas, patentes, control de canales de comercialización y la eficiencia en la organización de la producción.

Las grandes empresas transnacionales (ET) han liderado estos procesos, reestructurando sus operaciones a nivel mundial. Para ello desintegraron verticalmente y segmentaron sus procesos de producción y deslocalizaron aquellas actividades de menor valor agregado y menor contenido tecnológico hacia países en desarrollo con mayor dotación de recursos naturales y disponibilidad y menores costos de mano de obra. El desarrollo de estas Cadenas Globales de Valor (CGV), fue impulsado por la búsqueda de mayor eficiencia y competitividad y por lo tanto, de una mayor capacidad de generación y apropiación de rentas.

La inserción de los países en desarrollo dentro de las CGV fue heterogénea. Las economías del Este y Sudeste asiático fueron el destino principal de los procesos de relocalización de la producción, mientras que América Latina perdió participación en la producción mundial y su desempeño exportador fue modesto. La presencia de la región en las exportaciones mundiales pasó del 10% en el 1955 al 5% en los años 2000, mientras que Asia subió de 13% al 24%, en el mismo período.[2] Esto estuvo relacionado con las estrategias de las ET, los incentivos locales a la IED y el perfil de especialización adoptado por los países en desarrollo.

Los países desarrollados tendieron a concentrar las actividades intensivas en conocimiento así como otros factores críticos de las cadenas de valor como marcas, patentes y el control de la comercialización. En este sentido, si bien la nueva división del trabajo tendió a desplazar las tareas de manufactura y ensamblaje hacia los países en desarrollo en general, las respectivas estrategias nacionales fueron produciendo resultados diferentes. Los casos de Corea del Sur y

[1] Porta y Fernández Bugna, "La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales". CEPAL, 2011.
[2] Kosacoff, López, América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades, GCG Georgetown University, 2008.

Taiwan, dieron paso al desarrollo de complejos industriales y tecnológicos de gran diversificación e integración. China, por su parte, avanzó rápidamente hacia la producción y exportación de bienes complejos, dejando atrás los bienes simples basados en la gran disponibilidad de mano de obra poco calificada.

En América Latina, si bien las ET han tenido una larga presencia en la región, y el rol del capital externo en la región ha sido fundamental en ciertas etapas de desarrollo, los impactos de estos capitales no fueron tan potentes, en términos de *catching up* y *spillover*. En consecuencia, no se debe analizar únicamente las tasas de crecimiento de las exportaciones, el saldo de la balanza comercial o la posición en el ranking de atracción de IED, sino la naturaleza de los respectivos flujos de comercio e inversión, así como las condiciones domésticas, que son determinantes clave del impacto de la integración en la economía global sobre las perspectivas de desarrollo.

La participación de las PyMES de los países en desarrollo en las CGV constituye una opción estratégica que puede proporcionar oportunidades interesantes aunque también amenazas. En cuanto a las ventajas, pueden destacarse los efectos positivos sobre el crecimiento de las PyMES (ventas, beneficios y empleo) y el impulso al desarrollo local (encadenamientos aguas arriba y abajo, transferencia y asimilación de tecnología). Constituye asimismo, una vía indirecta de acceso a mercados externos, superando las limitaciones de tamaño que condiciona la internacionalización de las firmas, logrando participar de manera activa en el mercado mundial y en cierta medida, diversificar los riesgos derivados de una excesiva dependencia del mercado local.

En cualquier caso, el fortalecimiento de las capacidades de las PyMES pueden derivarse del propio aprendizaje o de la difusión de información y conocimiento desde la grandes empresas a través de medios informales (*knowledge spillovers*). Por último, puede facilitar el acceso al financiamiento para futuros desarrollos de las empresas.

Como contracara, los efectos de arrastre pueden ser poco importantes, debido a que muchas de estas empresas se convierten en PyMES "extravertidas" (Romero y Santos, 2007)[3], que se proveen de la mayor parte de los componentes que necesitan en el exterior y destinan la mayor cantidad de su producción a la exportación, quedando poco vinculadas a la dinámica económica local. Dicho proceso está vinculado a la forma de inserción dentro de la cadena y la estructura de gobernanza. La situación de dependencia que mantienen las PyMES locales, con respecto a las grandes corporaciones que gobiernan la cadena, supone una limitación significativa a efectos de la obtención de márgenes de negocio elevados. La capacidad de

[3] Romero y Santos, Firm size and regional linkages. A typology of manufacturing establishments in Southern Spain, Regional Studies, vol.41, num. 5, 2007.

negociación de las PyMES, y su patrón de especialización, condicionará dicho proceso y el grado de articulación con el entramado local.

1.1. Evolución reciente de la industria manufacturera a nivel global

La tensión entre países en un mundo en crisis apunta a dos variables: los recursos naturales y la agregación de valor. La corriente global invita a nuestros países a apostar a la primera y olvidar la segunda. Pero el desafío de la región es compatibilizar ambas y evitar el mayor peligro de nuestra era: la primarización de nuestras economías.

Es a partir de esta reflexión, que resulta un imperativo estudiar la evolución reciente de la industria manufacturera a nivel mundial, para entender las nuevas tendencias y los desafíos que se abren a nuestra región en la consecución de una mayor industrialización e integración de los entramados productivos nacionales.

Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) la producción manufacturera mundial tuvo un crecimiento moderado a lo largo del primer trimestre de 2012. Esto se debió, en parte, a que la mejora en la producción registrada en el este de Asia, EEUU y Canadá fue parcialmente compensada por la tendencia contractiva observada en los países de la eurozona, como consecuencia de las frágiles condiciones financieras. De acuerdo con las últimas estimaciones realizadas por UNIDO, durante el primer trimestre de 2012 la producción manufacturera mundial creció 3,9% interanual. En contraste, en los países europeos cayó un 0,8% en el mismo período. Si se considera solamente a los países desarrollados, el crecimiento manufacturero interanual fue del 1,6%, por debajo del promedio general.

Los países en desarrollo, por su parte, mantuvieron una tasa de crecimiento industrial más alta para el mismo período (de acuerdo a las estimaciones realizadas por la ONUDI oscilan alrededor del 8,7% interanual), aunque explicadas en buena medida por el desempeño de China (12,7%) que, a pesar de ello, exhibió una desaceleración desde principios de 2011. Este fenómeno se puede atribuir en parte a la caída de la demanda de bienes de consumo por parte de mercados externos, especialmente de Europa.

En general, la recomposición global del crecimiento industrial se caracterizó por tener dinámicas diferentes en países desarrollados y en desarrollo. Las manufacturas fueron el recurso clave del crecimiento económico y la recuperación de la crisis financiera tanto para EE.UU. como para Japón. La contracción del desempleo y el aumento de la demanda impulsaron al fuerte crecimiento industrial estadounidense (5,5% interanual durante el primer trimestre del presente año). Por su parte, en Japón, el sector manufacturero permitió la

restauración del crecimiento como resultado de proyectos orientados a la inversión asociada a la reconstrucción vinculada con el terremoto (2,6% interanual).

En Europa, en el último trimestre de 2011 UNIDO reportó que el deterioro producto de la inestabilidad financiera de la Eurozona estaba limitado solamente a unos pocos países de la región. La situación cambió en los últimos meses: los resultados recientes indican que la producción manufacturera cayó en casi todas las economías principales de la eurozona excepto Alemania (con un alza del 2% interanual). Las medidas de austeridad adoptadas para la consolidación fiscal en un número de países de la región impactaron directamente en el ingreso de los hogares con la pérdida respectiva de la demanda y la declinación de la producción y aumento del desempleo.

Los gobiernos europeos expresaron su apoyo para un viraje en las políticas a implementar, cambiando las medidas de austeridad por estrategias orientadas al crecimiento, lo cual es relevante para minimizar los derrames de la crisis de la eurozona a otros países de la región. Existen claras señales de que la producción está cayendo en países que se encuentran fuera de la zona del euro, incluyendo a los estados miembros de la UE de Europa del Este.

Tabla 2: Tasas de crecimiento estimadas de la producción manufacturera mundial – Primer trimestre, 2012

	Participación en el agregado de valor mundial (2010)	Variación trimestral	Variación interanual
Total mundial	100	3,4	3,9
Países desarrollados	67,9	0,2	1,6
Estados Unidos - Canadá	24,8	2,4	5,3
Europa	23,5	-0,5	-0,8
Este de Asia	18,1	-1,2	1,9
Países en desarrollo	23,1	9,9	8,7
China	15,4	16,4	12,7
Países recientemente industrializados[1]	12,8	-0,9	1,4
Otros países en desarrollo	3,5	-1,8	1,2

1 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Egipto, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Marruecos, México, Taiwan, Tailandia, Túnez, Turquía y Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONUDI

Los países en desarrollo mantuvieron, relativamente, una mayor tasa de crecimiento manufacturero a lo largo de la crisis financiera. Sin embargo, si se observan series de datos más largas se puede apreciar una caída gradual de la producción industrial. El efecto de la crisis financiera en países industrializados se ha desplazado hacia países en desarrollo a través del

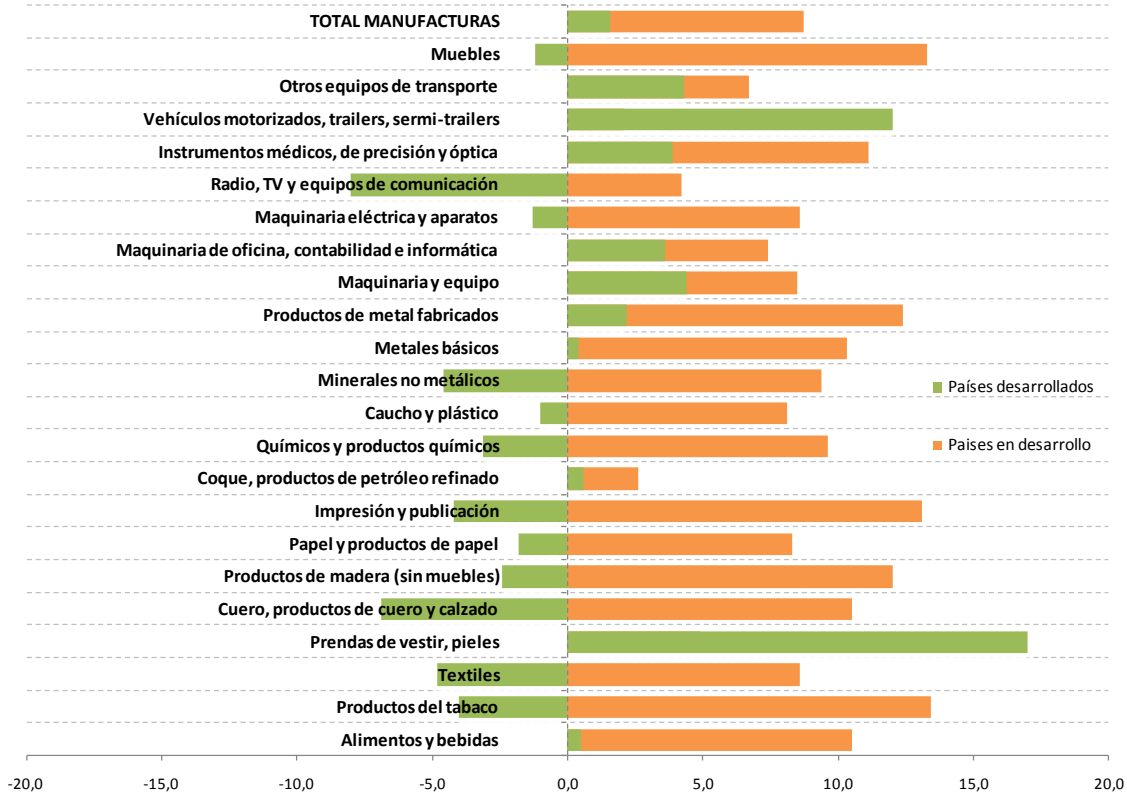
intercambio de commodities, flujos financieros y el menor envío de remesas. La actual ralentización de los países en desarrollo puede continuar hasta que las condiciones económicas y financieras de Europa comiencen a exhibir mejoras.

La producción manufacturera también cayó marcadamente en Brasil (cercano al -4%), situación que afectó marcadamente a la Argentina, mientras que en otra importante economía en desarrollo como lo es India, el producto industrial no creció y México lo hizo con un exiguo 2%. El sector industrial brasileño entró en recesión en los dos últimos trimestres debido a las presiones de una demanda en baja y una inflación en alza. En el caso de India, hubo algunas mejoras en la tasa de inflación pero el crecimiento industrial permanece bajo: la producción manufacturera se incrementó solamente un 0,1% interanual en el primer trimestre de 2012. Entre otras economías en desarrollo, Chile, Indonesia y Malasia mantuvieron una mayor tasa de crecimiento en los primeros meses del año. Un fuerte crecimiento del sector manufacturero fue observado en Egipto y Túnez, sin embargo, el correspondiente a Sudáfrica, importante exportador al mercado europeo, cerró el trimestre con una caída.

En lo que respecta a la **evolución por sectores industriales**[4], la producción de vehículos encabezó la lista de rubros de alto crecimiento en los países desarrollados, principalmente debido a la fuerte recomposición de la industria automotriz estadounidense. Este sector registró una variación positiva del 12% interanual en promedio en países industrializados -entre ellos, el crecimiento trimestral de Estados Unidos fue estimado en un 17,6% interanual-. En Japón, el incremento fue aún mayor, aunque parte del mismo se explicó por el mal desempeño del sector durante el mismo período en 2011, lo que redujo la base de comparación. Con relación al cuarto trimestre del año 2011, la producción de vehículos creció un 8,6% en EE.UU. y 6,7% en Japón. Este sector también mostró un buen desempeño en Alemania y Reino Unido, pero no así en Francia e Italia.

[4] Según informa ONUDI las tasas de crecimiento sectoriales son obtenidas de los índices de producción de CIIU a dos dígitos, por separado para países industrializados y en desarrollo.

Gráfico 1: Tasas de crecimiento estimadas por sector interanual Primer trimestre, 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONUDI

Por su parte, la demanda de bienes de capital aumentó en los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá y algunas economías del este asiático. La producción de maquinaria y equipos creció en el primer trimestre de 2012 6,7% en EEUU, 2,4% en Japón y 7,2% en Singapur en términos interanuales. El crecimiento general interanual del sector para países desarrollados fue estimado en un 4,4% para el primer trimestre de 2012. Como es usual, estos países mostraron un buen desempeño en los sectores de alta tecnología; sin embargo su producción cayó en otras áreas como alimentos, textiles y marroquinería.

Los países en desarrollo, por su parte, tuvieron un buen desempeño en alimentos, textiles y manufacturas de prendas de vestir. Entre los bienes de consumo, la producción de radios, televisores y equipos para comunicación, que conforman las principales exportaciones de los países en vías de desarrollo, crecieron a una tasa moderada del 4,2% debido a la caída de la demanda europea. La producción de prendas de vestir aumentó en China, Egipto y Perú pero cayó en Brasil, India y México.

Por otro lado, la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo creció a mayores tasas en países en desarrollo para satisfacer la demanda de bienes de capital de los países industrializados.

1.2. El ascenso de China en la economía mundial

El ascenso de China como potencia mundial y la consiguiente transformación del orden internacional, trae aparejado diversos interrogantes para las economías del Mercosur, dado por un comportamiento desleal, tanto en términos de aranceles como de bajos salarios, lo que logró la captación de IED y su posicionamiento como proveedor global de manufacturas.

En las últimas tres décadas, la economía china ha crecido a una tasa anual promedio del 10% con un significativo aumento del PIB per cápita, lo que amplió significativamente el mercado interno y transformó a China en el principal país manufacturero y en el mayor exportador a nivel mundial.

Dicho proceso se sustentó en elevadas tasas de ahorro interno (53,2% en relación al PIB en 2008/2010), e inversión (46,7%), pasando a exportar el 27% de su PIB, y manteniendo un fuerte componente industrial en su estructura productiva, correspondiente al 46% del PIB.

La inserción internacional, con un crecimiento dinámico de las exportaciones, comenzó en la década del 80 con manufacturas simples, particularmente productos primarios y manufacturas de transformación estandarizada de recursos naturales. Para luego dar paso a productos intensivos en Investigación y Desarrollo (I+D) que llegaron a representar el 16% de las exportaciones totales.

De este modo, si bien las pautas de exportación e importación de China en la década del '80, no diferían mucho de las de los países latinoamericanos, las transformaciones productivas experimentadas posteriormente, muestran los profundos cambios que pueden generarse en los patrones de especialización a partir de políticas macroeconómicas, industriales y de complementación productiva regional.[5] Lo que posicionó a China como un importante proveedor de bienes de capital e insumos a nivel internacional.

En lo que respecta a su política comercial, China posee dos objetivos centrales: la consolidación de sus empresas transnacionales en cadenas globales de valor y el aprovisionamiento de materias primas e insumos de baja elaboración (alimentos, metales y minerales, especialmente combustibles) para sus crecientes necesidades productivas.

[5] Bekerman, Dulcich, Moncaut, La expansión económica de China. Desafíos para Argentina y el Mercosur, CENES, FCE, 2012.

Para ello, desde su entrada en la OMC en 2001, ha desarrollado una estrategia de consolidación del comercio bilateral y birregional mediante la firma de tratados de libre comercio (TLC), lo que le permitió el acceso a nuevos mercados y la posibilidad de exportar capitales.

La inserción regional está fuertemente orientada al sector manufacturero, en especial la rama electrónica. Las partes y componentes crecieron de ser el 18% en 1994 al 44% en 2006 del total de bienes importados por China desde Asia del Este. En cuanto a las exportaciones, ha dejado de especializarse en manufacturas finales, para exportar bienes intermedios y especialmente maquinaria (que crecieron del 20% al 46,6% del total de exportaciones regionales). Lo que demuestra el desarrollo de cadenas de valor regionales como etapas intermedias de las exportaciones hacia zonas extra-regionales, con China como plataforma de exportación.

En cuanto a la IED, en la década del '90, China se convirtió en el principal receptor de IED entre los países en desarrollo. Pero a diferencia de América Latina, la inversión extranjera está fuertemente controlada y restringida en ciertas áreas estratégicas, obligando a las empresas extranjeras a asociarse con empresas locales mediante *joint ventures* y transferirles tecnología.

Por su parte, China ha implementado una política de promoción de la IED en el exterior. En 2009, en coincidencia con la caída de los flujos mundiales de inversión, China se posicionó en el quinto lugar entre los principales países inversores.

La expansión de las empresas chinas está fuertemente impulsada por el financiamiento público otorgado por el Banco de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación. Los proyectos prioritarios están orientados a la adquisición de recursos naturales, a la explotación de capacidades tecnológicas o marcas (Lonovo-IBM o Geely-Volvo), a realizar adquisiciones que fortalezcan la competitividad de las empresas chinas y a desarrollar infraestructuras que incentiven sus exportaciones. También se han orientado a contrarrestar barreras comerciales en ciertos países, como en el caso de Brasil.

Dichas estrategias varían según la región. La inversión en Asia, que concentra el 49% de la IED en el exterior, apunta a que las empresas consoliden cadenas regionales de producción con empresas de Japón, Corea, Taiwán y el sudeste asiático. Estas cadenas se concentran en los sectores de las TICs, aeroespaciales, electrónica y hardware.

En segundo lugar, la IED de China que se dirige a Europa (33%) y a EE.UU (28%), tiene como objetivo primordial la adquisición de tecnología extranjera junto con el desarrollo de redes de comercialización.

En contraposición, la IED que se orienta a los países en desarrollo extra-regionales está fuertemente volcada a explotar recursos naturales, concentrando tanto la propia extracción

y/o transformación, como actividades conexas (infraestructura, comercialización, etc.) que permitan su exportación hacia China. En el Caso específico de América Latina, el 83% de las adquisiciones de empresas chinas durante 2000-2008 se concentraron en los sectores energéticos y de recursos naturales.

Por un lado, el aumento de la hegemonía china, y su creciente injerencia en el mercado mundial, potencia la inserción internacional de las economías del Cono Sur, impulsando las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Sin embargo, puede acelerar la dependencia externa derivada de la primarización de sus economías y de la presión competitiva de las exportaciones chinas.

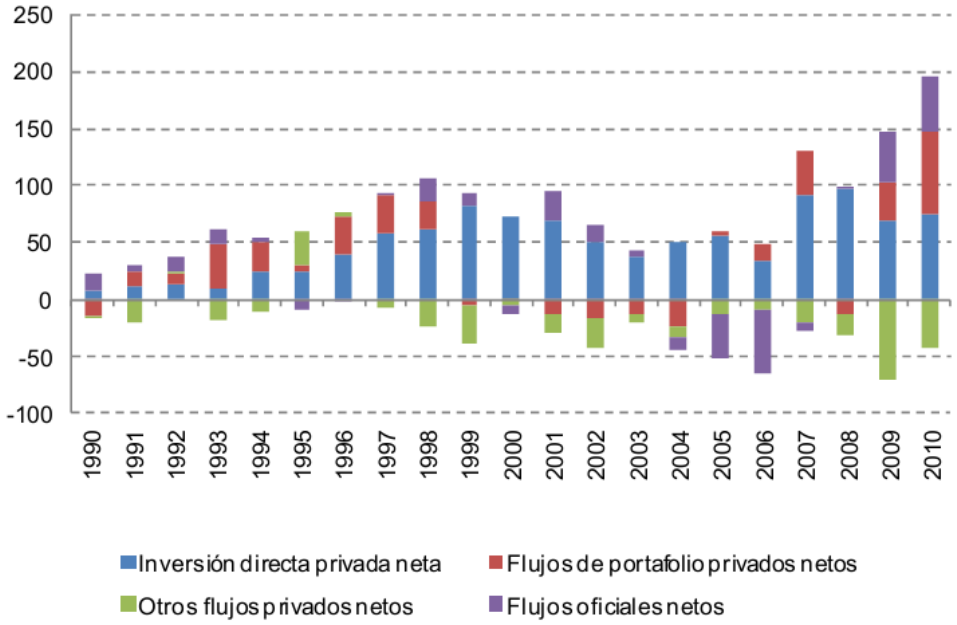
1.3. El rol de la IED

En el marco del destacable impulso en los flujos de IED que tuvo lugar en la pasada década, caracterizado por una presencia creciente de las empresas transnacionales (ET) a escala global y por la conformación de sistemas internacionales de producción y comercialización, los países de mercado emergente vieron incrementados los ingresos recibidos, aumentando su participación en el total de los flujos. Además de los diferenciales en los rendimientos reales y financieros entre los países avanzados y los países de mercado emergente, dichos flujos de capitales están determinados por una gran reducción del riesgo percibido y las altas tasas de crecimiento alcanzadas por dichos países.

Si bien el nuevo modelo económico implementado tras la industrialización por sustitución de importaciones permitió alcanzar un mayor grado de integración de la región, en la economía global, América Latina todavía no ha podido traducir satisfactoriamente esta nueva orientación en resultados concretos, ni cualitativos ni cuantitativos. Justamente porque la apertura deliberada del comercio y de las finanzas derivaron en una desindustrialización relativa de los entramados productivos, potenciando el rasgo primario de dichas economías.

Gráfico 2: Flujos de capitales netos, América Latina y el Caribe

En millones de dólares corrientes



Fuente: Frenkel y Rapetti, CEDES (2011), en base a datos de IMF.

El rol de las ET y el establecimiento de filiales en PED insertas una determinada cadena global de valor podría representar *a priori*, un factor positivo para el crecimiento de dichos países. Representan un canal relativamente simple de participación en los mercados internacionales y de fortalecimiento de la competitividad (*learning by exporting* y *learning by interacting*).

Estas potenciales ventajas, sin embargo, no se han materializado en América Latina, dado que la forma predominante de inserción dentro de las CGV se basaron en el desarrollo de maquilas o actividades relacionadas con el procesamiento de recursos naturales, tales como alimentos, celulosa, hierro, refinación de petróleo y gas. El resultado de este proceso, enmarcado en las políticas de apertura, liberalización y apreciación cambiaria, fue un drástico descenso de la elaboración de productos sofisticados en cuanto a requerimientos tecnológicos, el desmantelamiento del grueso de las actividades de innovación realizadas localmente y una creciente desintegración productiva fronteras adentro.

En la región existen casos exitosos, aunque aislados, que muestran que las estrategias de integración basadas en recursos humanos de alta calidad o capacidades innovativas representan formas sustentables de inserción internacional. El contexto actual determina fundamental analizar el aporte de las inversiones extranjeras en términos micro, evaluando su incidencia en la capacidad productiva doméstica y los derrames en términos de

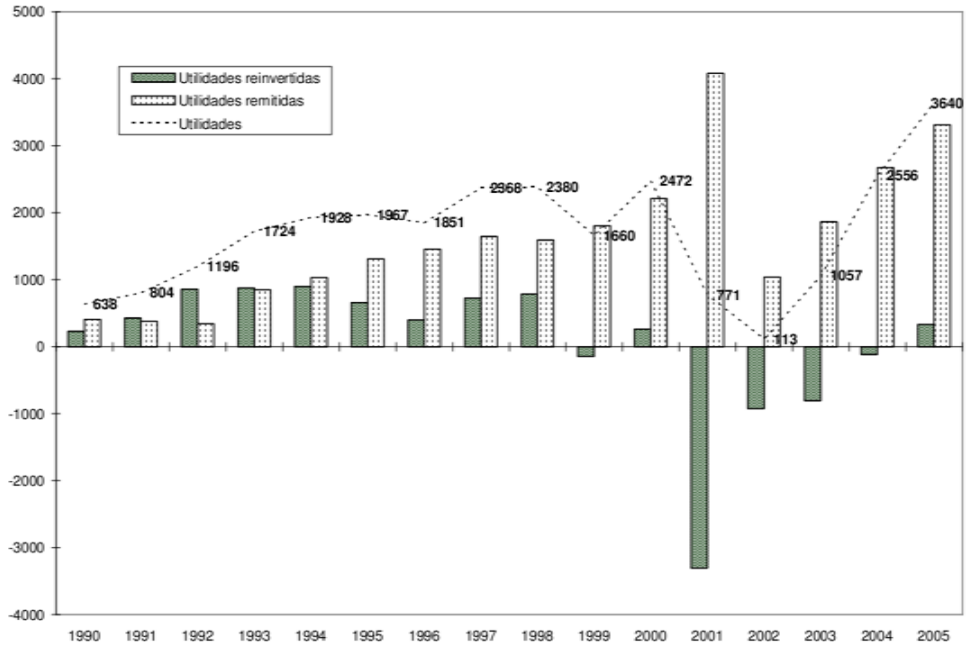
eslabonamientos productivos, difusión de tecnología y canales de distribución creados con los que cuentan las ET.

En Brasil, las estrategias de las ET se orientaron tradicionalmente a explotar su amplio mercado interno. Los flujos se incrementaron notablemente en los años 90, constituyéndolo en el principal receptor de la región en el segundo quinquenio. La privatización de activos públicos resultó clave en este proceso, enmarcada en la creciente liberalización de la economía. El sector terciario evidenció entonces un sensible impulso como receptor de los flujos. De la misma forma que en el resto de la región, la IED se contrajo apreciablemente a inicios del nuevo milenio. A su vez, en un nuevo contexto macroeconómico definido con posterioridad a la devaluación del real en 1999 y finalizado el proceso de privatizaciones, la industria manufacturera recuperó un rol clave como receptora de los flujos.

En nuestro país, la estrategia de las empresas extranjeras se orientó en la década pasada al aprovechamiento de oportunidades de inversión generadas por las nuevas "reglas del juego": la liberalización de la economía, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas. Los significativos ingresos recibidos mostraron escasa incidencia en la mejora de las capacidades productivas locales: i) el grueso de la IED se explicó por la adquisición de activos existentes, ii) la reinversión de utilidades dio cuenta de una parte más que exigua de las inversiones, iii) la mayor parte de la renta obtenida fue remitida a los países de origen, iv) el abastecimiento de insumos y bienes de capital provino fundamentalmente del exterior, generando escasos encadenamientos locales y el desmantelamiento del grueso de la estructura de proveedores existente fronteras adentro, y v) el patrón de exportaciones no sufrió modificaciones sustanciales (Sacroisky,2006).

En el marco de la profunda crisis social, institucional y económica que atravesó nuestro país en 2001-2002, las ETs contrajeron fuertemente sus inversiones en 2001-2003 dada la notable remisión de utilidades obtenidas y la cancelación de deudas con sus firmas relacionadas. Este comportamiento tuvo lugar en forma anticipada a la modificación del tipo de cambio local – que hubiera licuado sus utilidades. Con la recuperación del crecimiento, las inversiones iniciaron en 2004 una sensible recuperación, con reinversión de utilidades positivas en el último año y toma de deuda con las firmas relacionadas. Aunque los ingresos promedio resultaron menores a aquellos observados con anterioridad a la devaluación de la moneda, si se descuentan los cambios de manos, surge que en 2004-2005 los flujos superaron a los recibidos en la década pasada, por lo que la IED dista de haber perdido relevancia con el nuevo patrón de crecimiento.

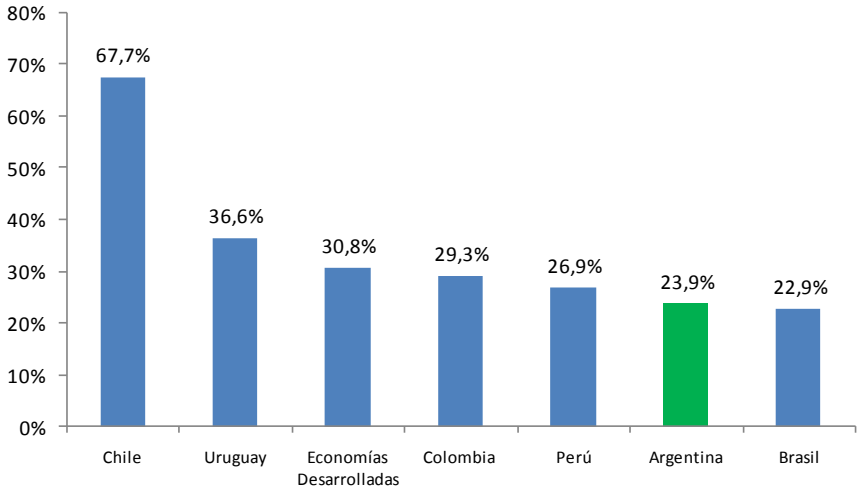
Gráfico 3: Renta, utilidades reinvertidas y remitidas de la IED, 1990-2005, millones de dólares



Fuente: Sacroisky en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

En el nuevo contexto macroeconómico, la participación de los flujos orientados a las actividades extractivas en el total se mantuvo relativamente constante, mientras que el sector secundario de la economía duplicó su participación en el total de IED del 21% al 42% en desmedro de las actividades de infraestructura y de otros servicios. Afectadas tanto por el endeudamiento con el exterior tomado en los 90s y el impacto de la fuerte devaluación como por la pesificación y el congelamiento de las tarifas; las ETs dedicadas a la provisión de servicios públicos contrajeron sus desembolsos y en ocasiones se retiraron de la plaza local. En tanto, aquellas firmas dedicadas a las actividades transables intensivas en el uso de recursos naturales se beneficiaron por la reducción en los costos internos en dólares, los altos precios internacionales de los commodities, y el hecho de poder incrementar su coeficiente de exportaciones despegándose de la contracción en la demanda local expresada en moneda dura. Con ingresos menguados en todos los sectores, aparece como una excepción a destacar la producción de “metales comunes y elaboración de metales”, cuyos flujos prácticamente se triplicaron en relación con los recibidos en la década previa.

Gráfico 4: Stock de IED como porcentaje del PIB – Año 2010



Fuente: INDEC, BCRA y UNCTAD

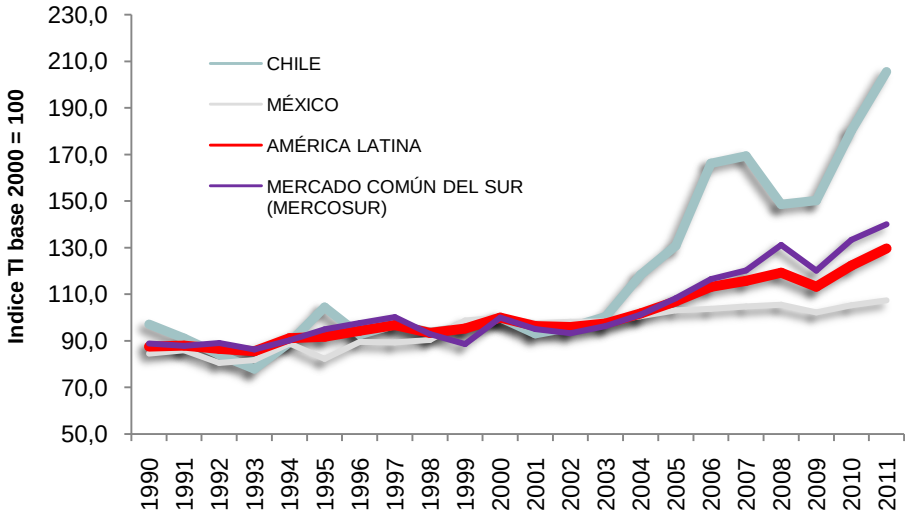
Sin embargo, el incremento en la participación de la industria manufacturera en el total de IED en la post-Convertibilidad debería matizarse en cuanto a su incidencia en la oferta productiva local, de acuerdo a la evidencia de las inversiones de las firmas extranjeras orientadas a formación de capital.

1.4. Los riesgos de la primarización en la región

La nueva reconfiguración económica y productiva a nivel global, potenciada por las nuevas tecnologías de comunicación y logística, trajeron aparejado intensos cambios en las economías de los países en desarrollo y más específicamente en lo relacionado a su inserción en el mercado mundial (ver apartado anterior).

En este contexto, durante el período analizado, tuvo lugar un boom de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, impulsadas por los nuevos términos de intercambio, que alejaron la tradicional restricción externa que históricamente condicionó los procesos de crecimiento (Diamand, 1973).

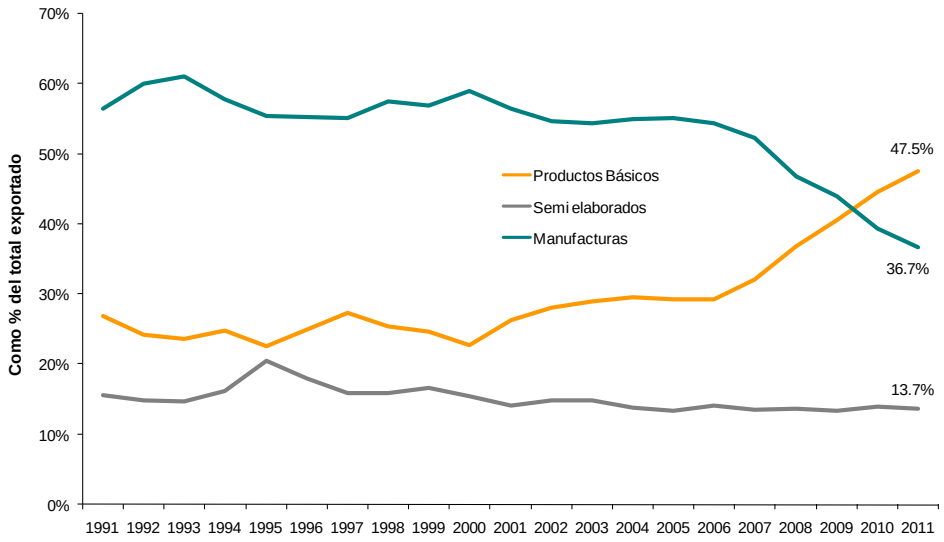
Gráfico 5: Términos de Intercambio – 1990-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL

Sin embargo, el cambio en los precios relativos de las commodities tradicionales sumado a la fuerte entrada de capitales, acentuando la apreciación del tipo de cambio real (TCR), significó, para la mayoría de los países de América Latina, la primarización de sus exportaciones. De esta manera, las exportaciones de manufacturas con cierto grado de contenido tecnológico perdieron importancia, siendo desplazadas por las de productos primarios y por las de bienes manufacturados intensivos en recursos naturales. El caso de Brasil es emblemático, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

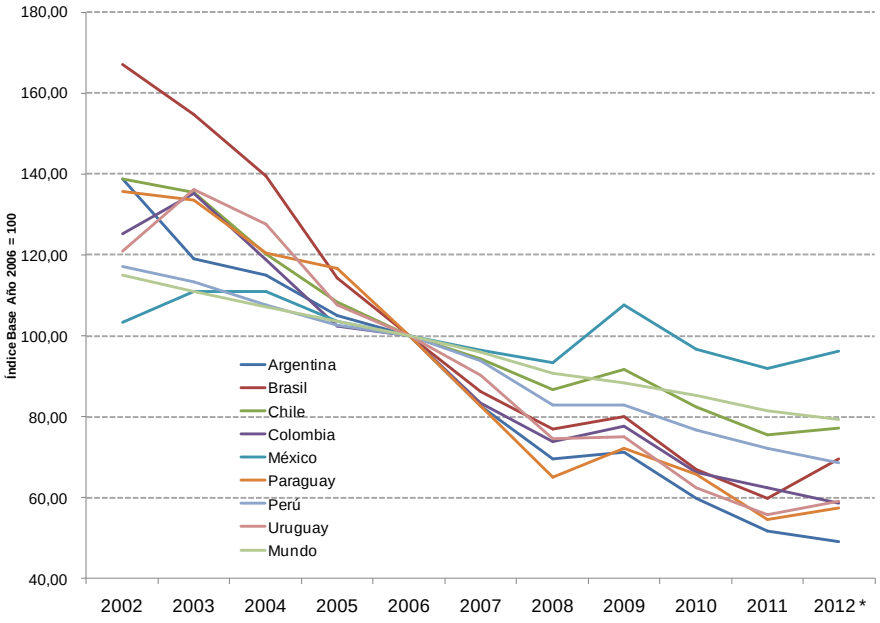
Gráfico 6: Exportaciones de Brasil por rubro



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Industria de Brasil

La tendencia actual a la apreciación de los TCR, aunque no represente una amenaza inmediata de fragilidad externa y crisis, podría atentar contra el desarrollo del sector industrial, el empleo y el crecimiento a largo plazo (Frenkel y Repetti, 2011).

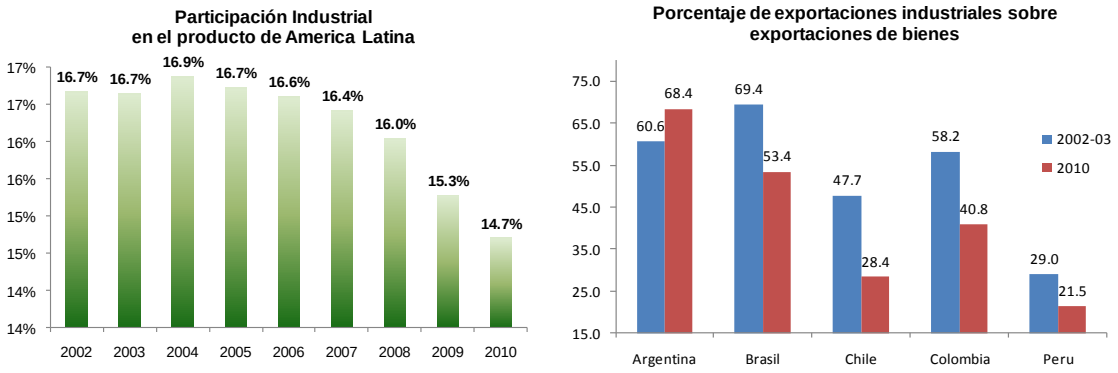
Gráfico 7: Atraso cambiario



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012

Dentro de América Latina, Argentina fue el único país donde las exportaciones de bienes industriales no perdieron participación e incluso lograron mostrar cierto avance, mientras que en el resto de los países de la región, fueron los productos primarios o semi-industrializados (de bajo valor agregado) con mayores impulsos en la producción. Los productos básicos pasaron de representar el 49.8% de las exportaciones en 2005 al 54.7% en 2010. En este período, la participación industrial en el valor agregado de Latinoamérica pasó del 16,6% en 2000 al 14,7% en 2010, tendencia que se acentuó en los últimos cinco años. En Argentina, la industria manufacturera representa el 17.8% del valor agregado de la economía y se consolida como pilar del crecimiento.

Gráfico 8: Desindustrialización en América Latina



Fuente: Elaboración Propia en Base a CEPAL

Esto evidencia cuál fue la reacción de la política económica frente al crecimiento del precio de los commodities, dentro de los cuales -cabe mencionarlo- el de la soja presentó un crecimiento menor al del cobre, petróleo, oro, entre otros. Es decir, el aprovechamiento del contexto internacional, a diferencia de la mayoría de los países, ha estado alineado con un proceso de expansión sustentable de la demanda interna (apoyada en políticas fiscales expansivas y más inversión pública, mayor cobertura social, menor desempleo, entre otras). La recuperación del salario como factor dinámico del mercado local se erigió sobre la reconstrucción del tejido productivo y el sostenimiento de un tipo de cambio real en niveles más altos que las décadas previas. Esto favoreció la generación de oportunidades en sectores con alto valor agregado y, a partir de todo ello, una mejor inserción internacional.

Cabe resaltar el caso de Brasil, dada su importancia para nuestro país en términos geopolíticos, financieros y comerciales. Nuestro principal socio regional padece un problema macroeconómico complejo: la progresiva y persistente valorización del tipo de cambio, unida a las altas tasas de interés y la consecuente entrada masiva de capitales, afectó negativamente la competitividad de la industria manufacturera. Entre 1996 y 2011 (y con marcada intensidad a partir de 2005) se han dado profundas transformaciones en la composición de las

exportaciones brasileñas. En primer lugar, desde el año 2000, los productos primarios (PP) han ganado participación en el total de las ventas brasileñas al exterior, pasando de 23,7% sobre el total, alcanzaron a representar, en 2011, prácticamente la mitad del total del valor de las exportaciones. En contrapartida, todos los demás rubros, sufrieron una pérdida relativa de importancia. En particular, se destaca el escaso dinamismo de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología (MAT), que pasaron de explicar el 12,5% del total en 2000 a un magro 4,3% en 2011 (Ludmer y Schteingart, 2012).

Asimismo, las manufacturas de media tecnología (MMT) también cayeron en relevancia, aunque en este caso el fenómeno arrancó en 2005 (cuando explicaban el 27,7% del total de las exportaciones) y se estabilizó, desde 2009, en 19% del total exportado. Por su parte, la tendencia de largo plazo refleja que las manufacturas basadas en RRNN y las manufacturas de baja tecnología (MBT) han ido disminuyendo su participación, en 1996 explicaban respectivamente el 26,8% y el 14,1% del total de las exportaciones, mientras que en 2011 lo hicieron en tan sólo un 19,5% y un 5,1%.

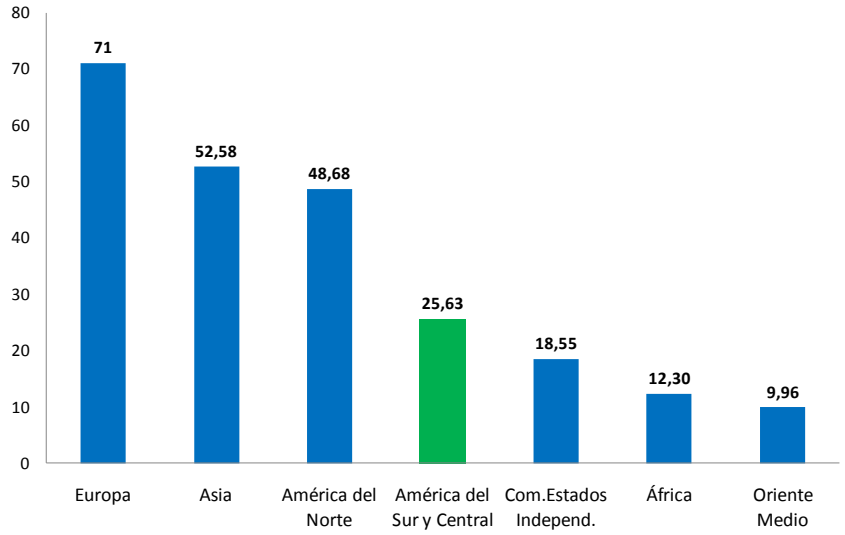
1.5. La importancia de la integración entre Argentina y Brasil en el contexto global

Argentina y Brasil representan un mercado de 250 millones de personas, tienen una base industrial sólida y con gran potencial, son abundantes en recursos naturales estratégicos (agua, proteínas, minería, energía) y han consolidado su sistema democrático. Trabajando juntos con el resto de la región están en condiciones de duplicar su producto en la próxima década, alcanzando los 5 billones de dólares de PIB con el salto cualitativo y cuantitativo que la región necesita.

Sin embargo, la integración regional es una deuda pendiente en América Latina. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Europa el comercio regional de bienes representa tres cuartos del total de las exportaciones del bloque en este rubro; en Asia y en América del Norte supera la mitad del total de las exportaciones de bienes; mientras tanto, en América del Sur y Central, éste apenas alcanza una cuarta parte del volumen exportado del continente.

Gráfico 9: Comercio Intra-regional de mercancías

Como porcentaje de las exportaciones totales de cada bloque (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Es por ello que resulta clave un trabajo articulado que redoble el esfuerzo para promocionar el desarrollo conjunto de la región con foco en el valor agregado y empleo local. De esta manera se evita tomar el atajo de basar el crecimiento en las ventajas dadas por la dotación de recursos naturales, cuyo destino inevitable es la primarización de la economía. La única forma de contar con un desarrollo sustentable e inclusivo es fomentar un proceso de industrialización progresivo sobre la base de más y mejor utilización de los recursos naturales.

Estos motivos demuestran la necesidad de plantear una agenda común para incrementar el flujo comercial intra-zona, avanzando hacia una región interconectada vía la agregación de valor. En esta línea, resulta clave revertir la especialización tradicional de la región en tanto exportadora de recursos naturales, por una estrategia que permita tanto incrementar el valor agregado de las exportaciones como fomentar la sustitución de importaciones extrazona, bajo la búsqueda permanente de mejorar la competitividad de los bienes y los servicios comercializados.

Este proceso puede acelerarse reduciendo algunas barreras existentes al comercio, potenciando mecanismos de sustitución de importaciones extrazona e implementando políticas específicas de incentivo a la industria evitando causar efectos no deseados que deterioren la relación bilateral. Es decir, diseñar una estrategia regionalmente articulada que trascienda el ámbito político-económico y las buenas intenciones. Entre las acciones concretas, los acuerdos comerciales y de integración, la construcción de infraestructura y el

financiamiento son pilares fundamentales. El rol de Brasil como motor del crecimiento es clave.

En este sentido, la complementación productiva es una condición necesaria para que el proceso de integración económica entre Argentina y Brasil se profundice, aumentando fuertemente la competitividad e internacionalización de las empresas nacionales y minimizando resistencias y conflictos comerciales al interior del Mercosur.

Un elemento que constituye un sólido pilar de esta iniciativa es que tanto desde Argentina como desde Brasil se han impulsado planes estratégicos, junto a medidas de política macroeconómica, tendientes a desarrollar la industria nacional. El objetivo radica en apoyarse en la institucionalidad del Mercosur y coordinar dichas estrategias para impulsar el desarrollo conjunto del bloque y consolidar las posiciones de la región en los foros internacionales, así como emprender estrategias conjuntas de inserción internacional en nichos medios y de alto contenido tecnológico.

Bregar por un proceso de integración productiva profunda, sustentada en la sustitución de importaciones extra-zona, la complementación productiva y el desarrollo de cadenas de valor regionales requiere ampliar las fronteras de la integración, promoviendo en forma mancomunada políticas para la industrialización e inclusión sin que los legítimos intereses de la coyuntura obstaculicen la alianza estratégica de largo plazo.

Asimismo, la integración regional se constituiría en una formidable plataforma para mejorar la competitividad basada en procesos de innovación en la medida que facilite la inserción exportadora, amplíe las oportunidades para el comercio intra-industrial, incorpore el desarrollo de grandes proyectos de inversión conjuntos con un elevado desafío científico-tecnológico incorporado y mejore las condiciones de inserción de las empresas domésticas en las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica y la diferenciación de productos es el camino para que una economía pueda sostener un incremento sistemático de las remuneraciones y el nivel de vida, sin afectar negativamente sus niveles de competitividad.

2. Integración productiva: concepto y potencialidad

2.1. ¿Qué es la integración productiva?

En un contexto de fuerte incertidumbre a nivel global, es necesario avanzar con la profundización del Mercosur y ahondar en el desarrollo de cadenas regionales de valor, impulsando los distintos sectores industriales con potencial de complementación y mejorar la inserción internacional de las distintas ramas, con base en un aumento del valor agregado y diferenciación de productos intensivos en conocimiento y tecnología.

La elección de la especialización productiva y comercial de los países no es neutral en términos de crecimiento económico. Los sectores productivos difieren en el poder de inducir aumentos de productividad, generar cambio técnico, promover la expansión de otras actividades, beneficiarse del crecimiento de la demanda interna y externa, o generar empleos de alta productividad. El cambio estructural de una economía implica la transformación tecno-productiva de los sectores de producción existentes, el cambio organizacional en los mismos y la aparición de nuevos sectores dinámicos.

El debate teórico acerca del impacto del comercio internacional en el crecimiento económico y sus consecuencias en el empleo, se amplió en los últimos veinte años, debido al auge de la liberalización comercial y de las estrategias exportadoras adoptadas por varios países. En particular, debido al éxito alcanzado por los países asiáticos, como nuevas economías industrializadas, desarrollando estrategias de crecimiento orientadas por las exportaciones (*export- led growth*), lo que derivó en cambios importantes en sus patrones de especialización a favor de sectores de mayor nivel tecnológico, mayor intensidad en el uso de la mano de obra calificada y con una demanda internacional más dinámica.

Estas experiencias recientes confirman la relevancia del **patrón de especialización** en la trayectoria de crecimiento de los países, su dependencia o independencia del mercado exterior, como así también, su capacidad para afrontar crisis externas.

Los nuevos enfoques sobre comercio internacional, a diferencia de la teoría ortodoxa que postula que todas las actividades económicas resultan apropiadas para alcanzar elevados niveles de bienestar social, por lo cual prescribe la especialización de acuerdo a las ventajas comparativas de los países (abundancia relativa de factores productivos), es decir ventajas estáticas (abundancia de tierra, mano de obra, capital); la teoría evolucionista, por su parte, remarca la necesidad de especializarse en actividades caracterizadas por ventajas dinámicas, las cuales permiten generar procesos de *catching up*, aumentando la velocidad del cambio técnico y cerrando la brecha tecnológica con los países que se encuentran en la frontera.

En los últimos años, la Argentina y otros países de la región han verificado progresos en la reducción de la pobreza y mejoras significativas en la distribución del ingreso. Se destaca la incidencia de industria en la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Desde fines del año 2002, la industria manufacturera fue uno de los sectores líderes de la recuperación y el posterior crecimiento de la economía argentina, contribuyendo decididamente a la absorción del desempleo y la creación de nuevos puestos de trabajo (ver capítulo 3).

Es por esto último que es necesario aunar esfuerzos conjuntos entre los países del Mercosur para eliminar las asimetrías estructurales y dar un salto cualitativo hacia el desarrollo. En este sentido, un cambio de perfil de especialización en el Mercosur que de lugar a procesos de cambio estructural, que permita generar cuasi-rentas y que induzca a procesos de competencia que no se sustenten simplemente en el aprovechamiento de precios internacionales elevados derivados de demandas excedentes y especulativas, es la trayectoria que debe guiar la promoción de políticas públicas y las alianzas estratégicas entre los distintos países y el sector privado. [6]

Es por ello que a lo largo de este capítulo, se buscará abordar la integración productiva (IP) desde una mirada que trascienda el intercambio comercial y procure el desarrollo a través de la promoción de encadenamientos regionales. En una primera parte, analizaremos las teorías sobre el comercio internacional y sus derivaciones sobre la integración regional. Luego de analizar los potenciales efectos virtuosos de dichos procesos, introduciremos el concepto de IP, como una estrategia de desarrollo para la región en su conjunto. Más adelante, observaremos los adelantos de dichas iniciativas en el Mercosur, como así también sus debilidades. Para concluir sobre las nuevas condiciones externas que incentivan la profundización de dicho proceso.

2.2. Integración regional: en busca del desarrollo conjunto de los países del Cono Sur

Existe una amplia literatura acerca del comercio internacional y su relación con los procesos de integración. El enfoque neoclásico de la teoría económica (Heckscher-Ohlin) sugiere que el patrón de especialización eficiente es el que corresponde a las ventajas comparativas dictadas por la dotación de recursos de un país. Por lo cual, la existencia de bloques comerciales con preferencias arancelarias, redundarían en desvíos de comercio, en desmedro de aquellos países más eficientes en la producción de ciertos bienes. Asimismo, los consumidores de los países asociados se verían afectados por una caída en su nivel de bienestar, dada la existencia de precios más altos (a partir de la implementación de aranceles, tasas y cuotas para la protección del mercado ampliado).

[6] La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencias para Argentina y Brasil. CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

La teoría neoclásica supone tecnología fija y disponible para todos, factores productivos homogéneos y con rendimientos constantes a escala y pleno empleo. Por lo cual, se desprende la existencia de competencia perfecta y se concluye que el patrón más eficiente de comercio de cada país dependerá de la abundancia relativa de factores productivos (capital, trabajo).

Desde la década del '50 en América Latina, se desarrollaron teorías contrapuestas a los principios de la teoría neoclásica de desarrollo. El estructuralismo, plasmado en el pensamiento de Prebisch y la CEPAL, se destacó particularmente por su abordaje de la problemática de la estructura productiva, el desarrollo y el papel que le correspondía al Estado para su concreción.

En esta visión, el subdesarrollo no se debía a las contradicciones endógenas, sino que estaba asociado a una estructura internacional y, específicamente, a la tendencia secular de deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, en lo que respecta a la estructura del mercado de trabajo y a los productos primarios, con consecuencias en la productividad y el progreso técnico.

La necesidad de construir una alternativa a la teoría ortodoxa, particularmente en relación a la explicación del desarrollo en las economías modernas, derivó en la emergencia de las nuevas teorías evolucionistas. Para dicha teoría, las mayores deficiencias en la explicación neoclásica giran en torno a las características y los comportamientos de las firmas, la naturaleza del cambio tecnológico y el papel de las instituciones.

Las teorías evolucionistas hacen foco en las propiedades de los sistemas económicos donde la dinámica surge endógenamente por la emergencia persistente de innovaciones. La centralidad del proceso de innovación en la dinámica capitalista ha motivado diversos intentos por modelizar su influencia sobre los patrones de crecimiento a largo plazo. En particular, Schumpeter, quien rescata el concepto de ondas largas de desarrollo capitalista postulado por Kondatriev, asocia los diferentes ciclos económicos con la irrupción de innovaciones que imponen nuevos paradigmas tecno-productivos, que estimula la inversión y la expansión de la actividad económica.

En base a esto, los modelos evolucionistas de crecimiento (Nelson y Winter, 1974), definen al desarrollo, como un proceso multifacético, en el cual el cambio tecnológico, las características de las firmas y sus comportamientos y las instituciones, son factores que modelan patrones de desarrollos específicos. En este sentido, las asimetrías tecnológicas son una fuente mayor de divergencias entre las trayectorias de crecimiento de los distintos países. La especialización productiva actual de un país, afecta su potencial de dinamismo tecnológico y por ende su crecimiento a largo plazo. Las asimetrías tecnológicas son también la clave explicativa de los patrones de comercio internacional.

En la práctica, la integración económica se propone la constitución de un mercado ampliado entre los países asociados, logrado a partir de la eliminación de aranceles internos a la circulación de bienes y servicios, la igualación de la competencia entre todos los productores y la eliminación de trabas para-arancelarias como especificaciones técnicas, legales y la igualación de cargas tributarias. Asimismo, se determina una política externa única y común.

Si se cumplen dichas condiciones, la teoría económica ortodoxa plantea que la integración regional es fuente de beneficios para todos los países del bloque, dado que impulsa la convergencia estructural de las economías participantes. No obstante, de no mediar una fuerte coordinación política entre los países asociados, pueden presentarse tendencias heterogéneas que deriven en una asimétrica apropiación de los beneficios resultantes de la integración.

Europa, por ejemplo, enfrentó este dilema reglamentando las ayudas estatales nacionales y transfiriendo parte de la política promocional y las políticas redistributivas al ámbito comunitario. Dichas iniciativas requieren de un proceso de profundización normativa, lo que supone la articulación de tres vías de acción: eliminar las excepciones introducidas unilateralmente, internalizar las normas acordadas y avanzar en los compromisos de coordinación de políticas. Sin embargo, la consecución de los efectos económicos esperados de un proceso virtuoso de integración –crecimiento sustentable y equidad distributiva- requiere además, del desarrollo de específicas políticas estructurales a nivel regional.

En Europa, en este sentido, la integración se promovió en conjunto con políticas industriales y políticas estructurales orientadas a reducir las disparidades entre las distintas regiones y a constituir un espacio territorial integrado. Sin embargo, los cambios operados en la economía mundial y la emergencia de nuevos competidores, como así también la tendencia a la deslocalización de actividades productivas hacia India y China, plantearon nuevo desafíos. La reorientación de las políticas estructurales y de promoción productiva impulsadas en los últimos años en la UE tendieron a controlar los principales eslabones de las cadenas de valor; su propósito principal fue asegurar la especialización en los segmentos basados en conocimiento, tecnología e innovación y, al mismo tiempo, integrar un conjunto de países heterogéneos y con un menor grado de desarrollo de manera de ampliar efectivamente el mercado interior (Porta, 2008).

En conclusión, la maximización de las ganancias de toda integración dependerá de la especialización de cada país según sus ventajas relativas complementarias y de la reasignación de recursos internos hacia actividades más eficientes, dadas las nuevas condiciones de competencia. Por otro lado, resulta clave la diversificación productiva hacia segmentos novedosos con mayor valor agregado, los cuales dinamizan la incorporación de ciencia y tecnología y una mejor inserción en las cadenas globales de valor.

Sin embargo, dada la existencia de mercados imperfectos, asimetrías estructurales, diferencias en el acceso al financiamiento y en cuanto a la posibilidad de implementación de políticas públicas, todo proceso de integración conlleva ciertos costos implícitos. Por una parte, la reasignación de recursos puede implicar la destrucción de capacidades productivas y recursos, con sus consecuentes conflictos sociales. Por otro lado, la coordinación de políticas macroeconómicas necesarias para lograr una real integración y no caer en medidas proteccionistas o guerras cambiarias que afecten la competitividad interregional, puede ocasionar pérdida de grados de libertad para la implementación de políticas a nivel nacional y con terceros mercados. Los costos del ajuste estructural serán relativamente menores y más fácilmente administrables cuando los países asociados posean un patrón de especialización y por ende de comercio intrasectorial.

2.3. Integración productiva: una herramienta estratégica

Los principales efectos virtuosos de la integración económica están asociados al desarrollo de ventajas dinámicas, a partir de la complementación productiva y especialización intrasectorial de todos los países del bloque (Dornbusch, 1986). Los efectos dinámicos son acumulativos en el tiempo, mejoran la tendencia de crecimiento a largo plazo y reconocen tres orígenes principales: aumento de la especialización, aumento de la escala y aumento de la actividad innovativa.

La existencia de economías de escala resulta el argumento más contundente a favor de la integración económica, y la posibilidad de aprovechar tales economías constituye a su vez, el principal incentivo para que se concreten decisiones empresariales de instalar o aumentar la producción, de especializarse en determinadas franjas de productos y de complementarse con productores de los países socios del esquema regional para diversificar su oferta en sus respectivos mercados. Mejora, asimismo, las condiciones para acelerar la difusión del proceso innovativo, que resulta una función directa de los gastos en investigación y desarrollo (I+D).

La integración productiva (IP) se refiere a la inserción de los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas globales de valor, a través de estrategias de integración de tipo vertical (intraindustrial por especialización) u horizontal (interindustrial por complementación).

La integración productiva a nivel regional, se basa en la posibilidad de establecer y consolidar mecanismos estables de cooperación y asociatividad inter-empresarial. La constitución de vínculos permanentes de intercambio y abastecimiento, de redes de empresas, de cadenas de clientes y proveedores, de clusters[7] horizontales, de consorcios de exportación o de

[7] Los clusters refieren a toda aglomeración de firmas productivas en un espacio geográfico delimitado, que presentan un perfil de especialización distintivo y en el que existen flujos de comercio y cierta especialización entre firmas. Estos sistemas interesan porque fomentan oportunidades de eficiencia colectiva a partir de la realización de

intercambio tecnológico y de alianzas estratégicas de diversa índole requiere, certidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado (Porta, 2008).

Por otras parte, es necesario la implementación y coordinación de políticas sectoriales para el desarrollo de nuevos procesos productivos y de organización; el impulso a la reconversión por especialización en actividades basadas en ventajas competitivas no precio; la coordinación de políticas de competitividad, tecnológicas y de innovación; una fuerte coordinación de las negociaciones con empresas transnacionales, para mejorar la calidad de inserción en las CGV.

En otras palabras, se debe negociar y planificar el desarrollo conjunto, a nivel binacional o como bloque regional. Sin una fuerte voluntad política y coordinación de las decisiones, no se pueden consolidar los beneficios y las nuevas oportunidades de desarrollo que brinda la integración productiva.

2.4. Antecedentes y estado actual de las estrategias de IP en el Mercosur

La integración como vehículo capaz de potenciar el desarrollo de ventajas dinámicas en la región, se plantea como uno de los objetivos principales desde las primeras instancias de negociación. La firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986, entre Argentina y Brasil, promovía un esquema de complementación sectorial, gradual y equilibrado, basado en el progresivo desmantelamiento de aranceles en el comercio intrazona. Además de la creación de un mercado común a partir del 2000, establecía iniciativas de cooperación industrial para los sectores de bienes de capital, automotriz, aeronáutico, siderúrgico y alimenticio.

Sin embargo, los procesos de apertura comercial profundizados en la década del 90, junto con la desregulación financiera, cambiaron el panorama radicalmente. El nuevo escenario obligaba a abandonar los deseos de que la integración se llevara a cabo de manera gradual, sectorial y equilibrada, para alterar la velocidad y la modalidad del proceso.

En este sentido, la integración de principios de la década del '90 dio paso a un esquema de desgravación arancelaria automática, lineal y general para todos los sectores. De este modo, los acuerdos sectoriales fueron rápidamente desactivados, quedando vigentes solamente algunos referidos a sectores particularmente sensibles como el sector automotriz, y algunas ramas de la siderurgia.

---

economías externas positivas, bajos costos de transacción y acción conjunta. Es decir, la cercanía provoca efectos positivos externos : i) existencia de trabajo calificado para las actividades en que el cluster se concentra; ii)atracción de compradores por variedad de ofertan dentro del perfil de productos; iii) facilitamiento de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás entre las firmas; iv) intenso intercambio de información entre instituciones, firmas e individuos, los que fomenta un espacio creativo y de confianza mutua entre las empresas por el desarrollo de una identidad socio-cultural, valores comunes y conciencia de pertenencia a la comunidad.

Luego de la devaluación del real brasileño en 1999, se pasó a una etapa en la cual los conflictos empezaron a ser recurrentes, derivados en su mayor parte por las inconsistencias en los regímenes cambiarios de los dos países más grandes del bloque (Convertibilidad en Argentina, flotación administrada en Brasil). La creciente participación de las importaciones provenientes de Brasil en algunos sectores industriales, estimularon respuestas defensivas a través de la implementación de mecanismos como el monitoreo de los flujos comerciales, la aplicación de restricciones voluntarias a la exportación, entre otras.

La tendencia de esos años, profundizó las políticas defensivas en contra de una visión más estratégica de complementación y cooperación de la cual se pueda aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos. En este sentido, se agravaron las asimetrías y se instaló una agenda concentrada en la administración cotidiana de conflictos comerciales relativamente menores.

A partir del año 2003, sin embargo, surgieron algunos factores políticos que volvieron a poner como eje de la agenda económica la promoción industrial y la integración productiva con el objetivo de profundizar la integración del Mercosur, aumentar los beneficios derivados del mismo y lograr definitivamente la convergencia estructural tan buscada. El consenso de Buenos Aires (Argentina-Brasil, 2003) y la cumbre del Mercosur de junio de 2006 (en Córdoba), junto con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur, constituyen hitos para la incorporación de la integración productiva en la agenda del Mercosur.

Durante la presidencia Pro Tempore argentina (2008) se destacan distintos avances hacia la consecución de la integración productiva. Mediante la Dec. 12/08 se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIPM) y se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) en la órbita del Grupo Mercado Común, cuyo objetivo es coordinar y ejecutar el PIPM, así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática.

Asimismo, durante junio 2008 los gobiernos de Argentina y Brasil renovaron el acuerdo automotriz (Protocolo XXXVIII). El comercio administrado regirá hasta el 30 de junio de 2013, momento a partir del cual, habrá libre comercio de productos automotores.

2.4.1. Programa de IP del Mercosur

Dicho programa está orientado a fortalecer y mejorar la articulación público-privada, tendiente a generar mayor competitividad y una mejor inserción en el mercado regional e internacional, de las empresas locales (en especial PyMES y empresas de los países más pequeños relativamente).

Objetivos específicos del PIPM:

- Lograr una mayor *asociatividad entre las empresas* del bloque y avanzar en esquemas que vayan más allá de la integración comercial.
- Identificar, con el aporte del sector privado, las necesidades de desarrollo y adecuación de la infraestructura de servicios, de normalización técnica, certificación de calidad, metrología, con énfasis en las cadenas productivas seleccionadas como las más relevantes a desarrollar en un esquema productivo integrado.
- Mejorar la *competitividad* de las firmas, tanto de las PyMES como de las empresas de mayor tamaño, al asociar "empresas ancla" -en general con un alto nivel gerencial y de control de calidad- con una red de proveedores regionales y de clientes ampliada o fomentar las estrategias asociativas de empresas PyMES de un mismo sector productivo o de servicios.
- Promover iniciativas regionales de desarrollo rural, seguridad alimentaria y calidad e inocuidad de los alimentos.
- Internacionalización de PYMES: Facilitar el acceso a la información referida a estándares técnicos para mejorar sus posibilidades de acceso al mercado regional e internacional y en el de proveedores de "empresas ancla" y avanzar en esquemas de financiamiento que les permitan acceder a dichos estándares.
- Contribuir a la *superación de las asimetrías* al favorecer mecanismos de transferencia de tecnología entre empresas con gran capacidad de compra de las economías más desarrolladas hacia las de menor desarrollo relativo dentro del MERCOSUR.
- Mejorar la circulación de bienes, principalmente de aquellos insumos que se utilizan en los procesos de integración productiva en los países de la región, así como muestras y prototipos originados en estos procesos.
- Favorecer la creación de empleo en los sectores en que se desarrollen estas iniciativas.
- Estimular mecanismos de desarrollo de *joint ventures, clusters*, entornos productivos locales, redes de proveedores y clientes, consorcios de exportación, etc.
- Promover la participación de empresas de los Estados Partes en mecanismos de promoción comercial conjunta, favoreciendo la visibilidad del MERCOSUR fuera del bloque.
- Fomentar mecanismos de homogenización de la producción bajo estándares técnicos, incluyendo la adopción de un "Sello MERCOSUR de Calidad".
- Contribuir a la generación de mayor valor agregado en las exportaciones del MERCOSUR.
- Analizar la creación de un marco normativo, a nivel del MERCOSUR, que facilite el desarrollo de empresas bi o pluri-nacionales.

A nivel horizontal, las líneas de acción del PIMP contemplan la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, la complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, la articulación con otras instancias del MERCOSUR, la generación de información y su procesamiento, la articulación de medidas de facilitación del comercio y el financiamiento. A nivel sectorial, el Programa prevé el desarrollo de los foros de competitividad y de iniciativas de integración.

En este sentido, podemos observar que la cuestión de la integración productiva en el Mercosur ha ganado espacio dentro de la institucionalidad del Mercosur en los últimos años, conformándose grupos técnicos ad hoc e instalándose nuevos instrumentos e incentivos destinados a promoverla deliberadamente, asimismo existe una clara voluntad política desde los países que la conforman, a través de la UNASUR y la entrada de Venezuela, de conformar un espacio de poder que marque y defina los lineamientos de crecimiento a largo plazo. Todo proceso de complementación productiva y de conformación de cadenas regionales de valor requiere, para su desarrollo, mecanismos de coordinación eficaces que puedan aprovechar las potencialidades del mercado ampliado; por otro lado, es imprescindible tener como prioridad la administración de los problemas de asimetría competitiva los países miembros y en este marco, la integración productiva favorecería la creación de ventajas dinámicas, lo que redundaría una distribución más equitativa de los beneficios derivados del mercado ampliado.

2.4.2. Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR.

El Grupo de Integración Productiva (GIP) fue creado a través de la Decisión del Consejo Mercado Común (CMC) Nº 12/08, con el objetivo de ser la instancia encargada de la coordinación de los trabajos para la implementación del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

Desde su creación, se han realizado cuatro reuniones del Grupo, en las cuales se establecieron los lineamientos que orientarán los esfuerzos de los países para la generación y el desarrollo de proyectos que integren sus cadenas productivas. Asimismo, en este marco se han llevado a cabo una serie de actividades que no solo colaboran con la complementariedad de los sectores productivos de los países, sino que fortalecen los esfuerzos para la profundización del proceso de integración.

En este sentido, se destacan las siguientes actividades:

- La creación del Portal Empresarial del MERCOSUR, que tendrá por objeto favorecer y potenciar la asociatividad empresarial, constituyéndose en una de las instancias en la cual se generen las iniciativas de Integración Productiva.

- La propuesta de lineamientos para el desarrollo del Programa de Integración Productiva, que incorpora mecanismos de comerciales y financieros para favorecer la ejecución de los proyectos en esta materia.
- Se realizaron intercambios opiniones con representantes de sector involucrados con el proceso de integración productiva. Se resalta la participación de Representantes del FCES, y de otros organismos del sector privado.
- Se analizaron los proyectos de integración productiva que se encuentran en marcha en el MERCOSUR, como en los sectores hidrocarburífero y automotriz. Asimismo, se acordó designar puntos focales para la elaboración de Programa de Integración de las cadenas productivas conectadas al turismo en el MERCOSUR.
- Se llevaron a cabo varías actividades de capacitación. En este sentido, se destaca el Seminario realizado en Brasilia en diciembre de 2008, y el seminario organizado por la Secretaría del MERCOSUR, el 15 de julio del 2009.
- Las delegaciones analizaron las nuevas iniciativas de integración productivas presentadas, principalmente la que se encuentran en un estado avanzado en su elaboración. Se destaca la gran receptividad que tiene el tema en los diferentes sectores de los países, prueba de ello es la posibilidad de financiamiento internacional que cuentan algunas iniciativas.
- Se iniciaron los trabajos para que los países realicen acciones horizontales para fortalecer el desarrollo de los proyectos de integración productiva, como el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los organismos nacionales ligados al desarrollo de empresas para apoyar el proceso de integración productiva, la puesta en marcha del Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva en el MERCOSUR, y la implementación de un Sello MERCOSUR.

2.4.3. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR / Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

El Programa de Desarrollo de Competitividad del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), está orientado a contribuir la competitividad de las producciones del MERCOSUR, a través, entre otros, de proyectos de integración de cadenas productivas, que contribuyan al fortalecimiento del proceso de integración, al estimular la complementariedad entre las empresas de los sectores productivos de los Estados Partes. Se destaca la implementación de proyectos tendientes al desarrollo de proveedores en los sectores automotriz y de petróleo y gas.

El PIPM fijó como su principal objetivo contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de las empresas de la región, especialmente en lo que se refiere a la integración de las cadenas productivas de las PyMES y de las empresas de los países de menor tamaño. En

este sentido, la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva, aspira que los beneficios de la integración regional se distribuyan igualmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, de modo a estimular la complementariedad productiva en el MERCOSUR, consolidando el aumento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes.

La creación de instrumentos para estímulo y promoción de las inversiones en el sector productivo es fundamental para la consolidación del proceso de integración, en complementación a las iniciativas financiadas por el FOCEM. Por este motivo, se implementó el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, destinado a garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen de actividades de integración productiva en el MERCOSUR.

2.4.4. Problemas y debilidades del Mercosur

Uno de los problemas que dificultan el proceso de integración regional, es la existencia de asimetrías estructurales y regulatorias, fruto de las distintas capacidades competitivas acumuladas entre los países, que pueden derivar en una desigual distribución de los beneficios potenciales.

Asimismo, la dinámica de especialización generada por las nuevas condiciones de competencia puede profundizar dichas asimetrías. Los distintos países, preventiva o reactivamente, tienden a aplicar sus propias políticas de estímulo para aprovechar el mercado regional ampliado, tratando de maximizar su porción relativa en las ganancias del bloque, aún a costa de violar el principio de igualdad de condiciones de competencia. Dicha situación, lejos de solucionar el problema de fondo, recrudece la competencia, en contra de una mayor articulación productiva y de políticas públicas.

En el caso particular del Mercosur, la propia experiencia histórica de cambio estructural ejercida durante el siglo XX, que tendió a especializarse en ventajas comparativas estáticas (explotación de sectores intensivos en recursos naturales y trabajo), a reducir la densidad de los tejidos productivos, desarticulando las cadenas de valor, y aumentado la importación de partes, piezas e insumos, junto con la dislocación de los sistemas nacionales de innovación, condiciona y debilita cualquier intento de articulación o complementación productiva.

Asimismo, en relación a los incentivos de escala, han abundado las políticas proteccionistas y la implementación discriminatoria de incentivos a la producción y al comercio. Con lo cual, el entorno eficaz para la cooperación público-privada a nivel regional, entendido como un bien público regional, se vio afectado.

3. Perfiles de Argentina y Brasil: estructura económica-productiva y relación bilateral

3.1. Argentina: breve mirada a la evolución de sus indicadores macroeconómicos

La crisis del 2001 fue el desenlace más trágico aunque inevitable de las políticas implantadas desde los '70 en la Argentina y profundizadas en los '90[8]. Una economía fuertemente endeudada y la imposibilidad de aplicar instrumentos de políticas para hacer frente a *shocks* externos caracterizaban el esquema macroeconómico (tipo de cambio fijo, política monetaria pasiva, esquema fiscal insostenible, desempleo, aumento de la vulnerabilidad social).

La salida del régimen de convertibilidad y la devaluación del tipo de cambio a comienzos del 2002, produjo un cambio radical en los precios relativos de la economía, modificando las rentabilidades sectoriales respecto a los niveles de la década previa y orientándose a favorecer la producción de bienes transables (Coatz y Kosacoff, 2011).

Con el cese del pago de la deuda pública y su posterior reestructuración, la pesificación parcial de deudas bancarias y financieras locales junto a la instrumentación de un esquema cambiario de flotación administrada controlado por la autoridad monetaria, la Argentina recuperó su capacidad de utilizar los instrumentos de política cambiaria, monetaria y fiscal.

[8] A partir del golpe de Estado del '76 comenzaron a implementarse un conjunto de medidas que tuvieron un impacto decisivo en el funcionamiento de la economía argentina; dichas transformaciones significaron el origen de los sucesivos problemas que debió enfrentar nuestro país las décadas siguientes. Su mayor repercusión consistió en la modificación del peso y el balance de poder entre sectores e intereses económicos, locales y externos, dando paso a un tipo de economía que se diferenciaría notablemente de la prevaleciente en la etapa sustitutiva de importaciones. Se iniciaba así un nuevo modelo económico basado en la acumulación rentística y financiera, la apertura irrestricta, el endeudamiento externo y el disciplinamiento social.
En la década del '90, debido a los condicionantes externos, al fracaso de los primeros programas de apertura y liberalización y a la crisis de la deuda externa de 1982, la estabilización de la economía fue uno de los objetivos permanentes de las políticas públicas, enmarcadas en las llamadas reformas estructurales. Argentina profundizó una serie de reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos. Conjugadas, además, con el establecimiento de un esquema de convertibilidad con tipo de cambio fijo, como eje central de la política antiinflacionaria. Entre los rasgos centrales de esta nueva etapa se destacó un paulatino pero continuo proceso de desarticulación del aparato productivo, debido a la fuerte incorporación de maquinaria y equipos, insumos y bienes finales importados, en conjunto con cambios organizacionales con tendencias hacia la desverticalización (Coatz y Kosacoff, 2011).

Tabla 3: Principales indicadores macroeconómicos y estructurales

Indicadores Macroeconómicos y Estructurales	1998	2002	2011
PIB (var. % anual en precios constantes)	3,9%	-10,9%	8,9%
Actividad Industrial (var.% anual). Estimación CEU-UIA	1,80%	-11,0%	11%
Producción agrícola (granos en millones de tn.)	64	69,1	100
Inversión (% del PIB)	21,1%	11,3%	24,5%
Exportaciones	26.434	25.651	83.950
Importaciones	29.531	8.473	70.743
Coeficiente de apertura (expo + impo como % del PIB)	19%	34%	45%
Cuenta Corriente	-14.465	8.767	-307
Reservas Internacionales (USD millones)	27.867	10.476	46.376
Desempleo (% PEA)	13,8%	22%	7,7%
Pobreza (GBA - hogares)	17,7%	41,4%	4,8%
Resultado primario (millones de pesos)	2.586,8	2.260,2	4.920,6
Presión tributaria	21,21%	20,30%	35%
Deuda Pública Bruta (% del PIB)	37,6%	166,4%	41,8%
Deuda Pública Externa (% del PIB)	23,6%	95,3%	14,2%

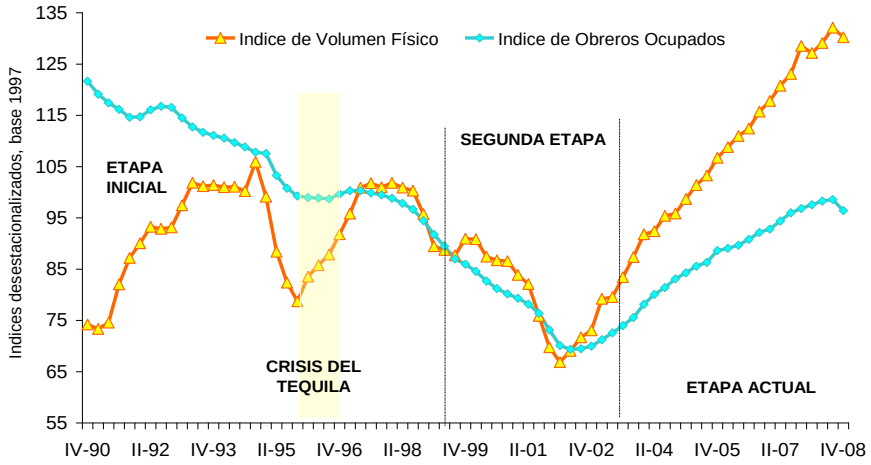
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, MECON, Ministerio de Agricultura y BCRA.

Entre los distintos sectores de la economía, la industria manufacturera mostró dentro de este contexto de recuperación, un notable desempeño, revirtiendo el proceso de desindustrialización iniciada a mitad de la década del ’70. La expansión simultánea de todas las ramas manufactureras fue un rasgo distintivo de este periodo, aunque se destacaron aquellas orientadas al mercado interno, que fueron las que más sufrieron el proceso de apertura de la década del ’90, en particular textiles y confecciones, metalmecánica-excluido maquinarias-, materiales para la construcción, aparatos de audio y video, maquinaria y equipos electrónico y automotriz. Esta trayectoria se apoyó inicialmente en los elevados niveles de capacidad ociosa derivados del colapso del régimen de convertibilidad; a partir de allí, un contexto internacional favorable y fuertes políticas de expansión de la demanda interna, junto con el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, derivaron en un fuerte crecimiento del producto y de la producción y exportación industrial.

El crecimiento de la economía argentina desde el colapso del régimen de convertibilidad resultó inédito. En términos agregados, el PIB mostró una fuerte suba que promedió el 8% anual de manera sostenida, se registró una rápida reactivación de la inversión y un nuevo salto en las exportaciones junto con incrementos en el nivel de empelo y reducción de los niveles de pobreza, sin que se vislumbraran restricciones por el lado fiscal o externo.

Por su parte, la recuperación del empleo industrial, la reactivación de algunos sectores manufactureros muy postergados, el crecimiento de la inversión en el sector, la creación de un número importante de nuevas empresas y la emergencia de nuevos exportadores y de un incipiente proceso de diversificación de la canasta exportadora, avalarían la hipótesis de la existencia de un proceso de reindustrialización en el periodo reciente.

Gráfico 10: Evolución de indicadores de actividad industrial



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EIM – INDEC.

En síntesis, los resultados de las principales variables macroeconómicas y particularmente en lo referido a la actividad productiva, demuestran que la reciente reindustrialización observada en el país forjó los cambios alentadores para iniciar un camino hacia el desarrollo sostenido, recuperando parte del terreno perdido en materia distributiva y de incidencia de la pobreza.

Sin embargo, distintos estudios arrojan la estrecha correspondencia entre la intensidad y la persistencia de la informalidad laboral con la dinámica de la heterogeneidad estructural en Argentina, exhibiendo la coexistencia de una economía operando a tres velocidades en términos de productividad, capacidad para generar excedentes y características que adquieren las relaciones entre las firmas que lo conforman (Cepal, 2004; Coatz, García Díaz y Woyecheszen, 2010).

Según esta perspectiva, en Argentina, la heterogeneidad estructural se manifiesta en la existencia de cinco estratos económicos con especificidades propias, tanto en lo que hace a la generación de excedente como al tipo y condición de inserción ocupacional.

Tabla 4: Heterogeneidad estructural en Argentina

	TOTAL ECONOMÍA	Personas	%
I	**Capitalismo Desarrollado**	**1,548,541**	**10.1%**
	Asalariados ENGE (>500)	445,980	2.9%
	Asalariados Grandes - Medianas (200-500)	545,087	3.6%
	Profesionales Independientes	557,475	3.6%
II	**Capitalismo en vías del desarrollo**	**6,461,786**	**42.3%**
	Productividad Media Superior	2,934,115	19.2%
	Productividad Media Inferior	3,527,671	23.1%
III	**Sector Informal**	**5,520,246**	**36.1%**
	Productividad Baja - Marginal	1,932,086	12.6%
	Subsistencia	2,539,313	16.6%
	SS Doméstico	1,048,847	6.9%
IV	**Núcleo duro de Desempleo**	**1,763,507**	**11.5%**
	PEA Ampliada sin sector público	**15,294,080**	**100.0%**
	PEA Ampliada Total	18,493,065	

- Del total de la economía sólo 10,1% de las personas se inserta en el estrato productivo desarrollado, formado por empresas de alta productividad
- Más del 36% se inserta en eslabones de productividad baja (20%) o en economías de subsistencia (16%

Fuente: Coatz, García Díaz y Wocheszen, 2010

En el primer segmento se presenta a los sectores que operan en torno a la frontera internacional. Abarca a grandes empresas operando con altos niveles de productividad y escala, servicios profesionales y sociales de alta calificación, medianas empresas insertas en las Cadenas Globales de Valor, una pequeña fracción de unidades de menor tamaño relativo pero con ciertas actividades de innovación y algunos casos de inversión en I&D.

Un segundo conjunto agrupa establecimientos, ocupados y desocupados con niveles medios de alta calificación. Si bien presenta un elevado grado de formalidad, arrastra problemas de competitividad. En todos ellos se observan ciertas diferencias de eficiencia y escala en favor de competidores internacionales como resultado de factores estructurales (tamaño de mercado, problemas de infraestructura, financiamiento, entre otros) y estrategias empresariales defensivas enmarcadas en el contexto de crisis recurrentes que sufrió nuestro país durante las últimas décadas. Sin embargo, y más allá de compartir estas características, existe una marcada diferencia entre las cotas superior e inferior del segmento. Mientras que en la primera aparecen unidades pasibles de dar el salto hacia el primer eslabón, la segunda muestra una incidencia relativamente elevada de situaciones de informalidad laboral.

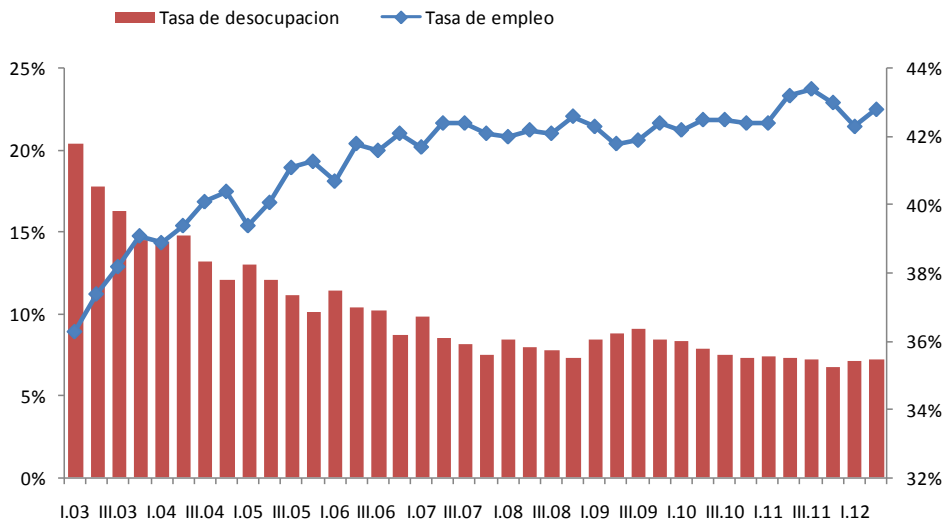
La tercera franja tiene un fuerte predominio de las actividades informales: estratos de capital de baja productividad con escasa o nula capacidad de generar excedentes, cuya utilización de mano de obra se asocia a micro establecimientos y no asalariados, con episodios de baja calificación y precariedad laboral.

En un cuarto grupo, en tanto, aparece una franja de la población asociada al núcleo duro del desempleo, al cual se suman además aquellas personas inactivas que, dada la situación socioeconómica que enfrentan, esconden en realidad una condición de “activo desalentado”.

Esta franja de la población afronta serias dificultades para reinsertarse de modo funcional al aparato productivo, ya que al haber sufrido una exclusión persistente y los mayores impactos durante las crisis, tiende a verse imposibilitada para adecuarse a los requerimientos del mercado.

Una quinta categoría se asocia a las actividades ilícitas, en la que coexisten desde tramas productivas de carácter ilegal hasta otras más complejas ligadas a la producción y venta de estupefacientes, entre otras modalidades delictivas. Es dable aclarar que este estrato está totalmente separado del anterior, ya que ambos son gobernados por distintas leyes y dinámicas, lo que invalida toda posibilidad de establecer alguna relación de causalidad entre ambos.

Gráfico 11: Evolución del empleo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – INDEC

En lo que respecta al empleo, de un total de 18,5 millones de personas que conforman la Población Económicamente Activa Ampliada (esto es, sumando aquellos inactivos asociados al desempleo oculto) 1,5 millones (10,1%) son los que se insertan en el primer estrato: están productiva y laboralmente en la frontera internacional. El segundo conjunto, por su parte, envuelve un total de 6,53 de personas (42,3%), de las cuales 2,9 millones están muy cerca del segmento anterior, al incluir los asalariados en empresas medianas (de entre 40 y 200 ocupados) y trabajadores independientes con nivel medio o medio – alto de educación.

Por su parte, cerca de 5,25 millones (36%) se insertan en el tercer estrato, con fuerte predominio de la informalidad, en particular en micro establecimientos (de hasta 6 ocupados) y no asalariados de nivel educativo medio – bajo. Finalmente, 1,7 millones de personas (11,5%)

conforman hoy el núcleo más duro del desempleo, principalmente inactivos desalentados de la búsqueda de empleo, con muy baja o nula calificación general y específica.[9]

3.2. Brasil: estilización sobre la evolución de sus indicadores macroeconómicos

El caso de Brasil tampoco escapa a la corriente de planes de estabilización y apertura neoliberales. Sin embargo, dichas transformaciones no tuvieron el impacto ni la profundidad de las medidas adoptadas por Argentina. Tampoco implicaron el abandono de la promoción industrial e incluso se tomaron nuevos planes de impulso a partir de 2001. Sin embargo, la conjunción de apertura comercial, elevadas tasas de interés y apreciación cambiaria (1994-1997), agravaron la situación de la industria en el mercado interno que presentaba signos de contracción.

De este modo, la liberalización económica se transformó en la característica central del régimen nacional de incentivos y regulaciones y, luego de décadas de elevadas tasas de inflación, se logró una estabilización de precios, pasando a representar uno de los principales objetivos de la política macroeconómica. Asimismo, se intensificaron los flujos internacionales de capitales, bienes y servicios, y progresó la difusión de tecnologías de información y telecomunicaciones (Ferraz, Kupfer, Iootty, 2004).

Las reformas adoptadas en Brasil tuvieron por objetivo: i) la desregulación económica, que incluyó el cese de control de precios para bienes y servicios como la eliminación de mercados protegidos y de otras restricciones reguladoras para la inversión extranjera, ii) la liberalización del sector externo, que abarcó la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la desregulación de la cuenta capital, y iii) la privatización de las industrias manufactureras y los servicios de utilidad pública.

Los cambios macroeconómicos fueron igualmente importantes, asociados a la reforma monetaria realizada por el Plan Real en 1994, que logró disminuir el espiral inflacionario y condujo en el corto plazo al alza del salario real. Esto junto con el resurgimiento de las líneas de crédito para el consumo, supuso incrementos importantes de la demanda agregada.

La sobrevaluación de la moneda y las altas tasas de interés, en conjunto con los bajos aranceles y la disminución de las barreras a la entrada de empresas extranjeras, impusieron a la industria un nuevo entorno competitivo. El resultado inmediato fue un rápido deterioro de la balanza comercial, aunque compensado por los crecientes flujos de capitales. Esto sin

[9] Coatz y Kosacoff, "Un Shock externo amortiguado: fortalezas y desafíos de la política económica argentina. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2011.

embargo, ocasionó una mayor vulnerabilidad y dependencia externa, que redundó en bajas tasas de inversión y por consiguiente un crecimiento insuficiente del PIB durante la década del ’90.

La participación de la industria brasilera en la economía no se modificó durante la década del ’90. Entre los diferentes grupos de industrias, las de productos básicos industriales, de bienes durables y de alimentos y bebidas mostraron mejores resultados. El caso de las de bienes durables y de alimentos y bebidas por el efecto ingreso generado por el Plan Real, y las de bienes básicos industriales por efecto de los mejores términos de intercambio y expansión de la demanda externa. Cabe destacar el buen desempeño de la industria difusora del progreso técnico alrededor de 1995, debido a las expectativas creadas por el éxito del Plan Real. Pero luego retornó a un crecimiento lento, a medida que las importaciones se incrementaban y empeoraban las expectativas sobre el futuro.

En relación al **empleo industrial**, se verificó, desde comienzos de 1990, una desaceleración en su tasa de crecimiento respecto de la actividad industrial, reflejo del aumento en la eficiencia productiva, gracias a cambios técnicos en los procesos productivos y organizacionales. Esto se debió a los nuevos parámetros de eficiencia definidos, para el comportamiento estratégico de las empresas, por las políticas de estabilización, liberalización del comercio y desregulación económica.

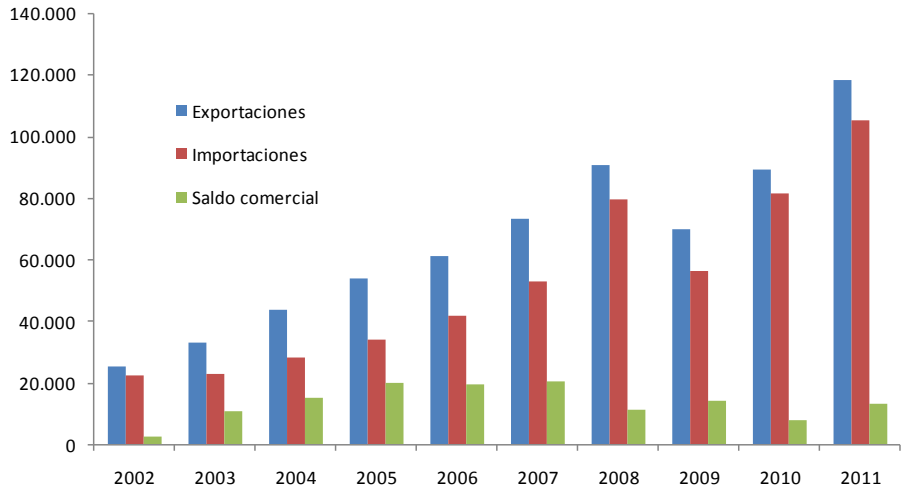
En este sentido, la mayor parte de las empresas atravesó por procesos de modernización con el objetivo de reducir costos, que incluyeron la adopción de nuevas técnicas organizativas, la introducción de equipos y tecnologías de la información en la gestión y la producción, modificaciones tendientes a la especialización en la cartera de productos, la subcontratación, la desverticalización y la ampliación del uso de componentes importados. Estas modificaciones entrañaron una demanda menor de empleo en la industria para el mismo nivel de producción.

En lo que respecta al **comercio exterior industrial**, se registró un fuerte crecimiento durante estas décadas. Luego de las reformas mencionadas, el comercio exterior se expandió sostenidamente hasta 1997, especialmente en el caso de las importaciones (las exportaciones tuvieron variaciones moderadas mientas que las importaciones se triplicaron), deteriorando la balanza comercial, luego de catorce años de superávit, en 1997 el déficit alcanzó los USD 8.200 millones.

La crisis asiática del ’97, impactó de manera decisiva en la economía brasileña (contracción de liquidez internacional, declinación del comercio, aumento de la vulnerabilidad externa), lo que condujo a una crisis cambiaria que se tradujo en la depreciación del Real y la adopción de un sistema de flotación en 1999. A partir de aquí, las importaciones se redujeron, mientras que las exportaciones crecieron sostenidamente, lo que generó superávits comerciales a partir de 2002.

Gráfico 12: Evolución del comercio exterior de Brasil

Acumulado enero/junio 2002-2011 en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de desarrollo, industria y comercio exterior de Brasil

A diferencia de lo ocurrido en la estructura productiva, los **cambios en la propiedad** de la industria fueron significativos. El cambio de manos, a través de privatizaciones, fusiones y adquisiciones, implicó alrededor de USD 128.000 millones entre 1990 y 1999. La primera etapa de la privatización (1991-1995) abarcó a la siderurgia, las explotaciones mineras y la petroquímica. En la segunda mitad del decenio de 1990 se privatizaron la energía eléctrica, los servicios financieros y las telecomunicaciones. Los inversores extranjeros participaron en el 76,9% de las privatizaciones y en el 71,4% de las fusiones y adquisiciones. La consecuencia de dicho proceso significó la reducción de la participación de las empresas estatales en las 300 empresas más grandes, pasando de representar el 44,6% de las ventas en 1991 al 24,3% en 1999, mientras que las empresas transnacionales aumentaron su participación de 14,8% a 36,4% y las empresas de capital local mantuvieron su posición (Ferraz et al, 2011).

La adquisición de activos y las transferencias dieron nueva forma al panorama de la propiedad de las empresas en el país, pero no se tradujeron en más aumentos de la inversión de capital. La década de 1990 se caracterizó por un aumento modesto del capital bruto fijo y de la inversión en investigación y desarrollo (I+D).

3.3. Evolución económica y productiva reciente

3.3.1. Caracterización de la estructura productiva actual

3.3.1.1. Argentina:

El fin de la Convertibilidad ocasionó cambios profundos en la estructura productiva, ocupacional y distributiva de la Argentina, derivados de la variación de los precios relativos, a partir del sostenimiento de un tipo de cambio diferencial y competitivo, que permitió dar respuesta a la demanda de productos nacionales tanto externa como interna. Beneficiados con una mayor protección efectiva, fueron significativos los sectores que lograron recomponer su competitividad precio e iniciaron una trayectoria de expansión.

Las consecuencias inmediatas fueron un notable aumento en la producción de bienes acompañada por una intensa generación de nuevos puestos de trabajo y un mejoramiento de los indicadores de calidad del empleo (se revirtió la tendencia creciente de informalidad laboral). La industria manufacturera fue la protagonista central en el crecimiento experimentado por Argentina, revirtiendo el proceso de desindustrialización observado a partir de la década del '70. El PBI industrial se incrementó un 87% con relación al piso de la crisis, la inversión en equipos durables creció en forma sostenida, se crearon 400 mil empleos formales con un salario promedio que pasó de $1.087 en 2002 a $5.223 en 2010, aumentando en forma sostenida el poder adquisitivo real de los trabajadores. La mejora en el mercado interno se dio junto con un incremento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) y agropecuario (MOA) de 212% y 204%, respectivamente, entre los años mencionados (Coatz y Grasso, 2011).

A partir de este proceso de crecimiento y recomposición del entramado industrial, es que resurgieron los debates acerca de la dinámica de **cambio estructural** en la industria manufacturera, buscando evidencias de la existencia de cambios profundos a nivel de la matriz productiva y de los encadenamientos (Ver por ejemplo Fernandez Bugna y Porta (2008); Arceo N., Monsalvo A. y Wainer A. (2007); Briner M., Sacroisky A. y Bustos Zabala, M. (2007); Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2008)).

Si bien, el debate está lejos de resolverse, entendemos que la dinámica de cambio estructural en la Argentina, de 2003 a la fecha, evidencia logros y avances que no deben ser subestimados. Una correcta valoración de los mismos es esencial para afrontar los desafíos que emergen a futuro.

En primer lugar, el crecimiento experimentado no debe sustraerse del proceso histórico. Las profundas reformas y reestructuraciones políticas, económicas y sociales que se implementaron desde mediados de la década del '70, constituyen una pesada herencia que

atraviesa todos los órdenes de la reciente dinámica estructural. En rigor, haber modificado la inercia que marcaba nuestro país hacia fines de los años 90, en dirección a la desindustrialización y desintegración social quizás sea uno de los cambios estructurales más relevantes de la etapa actual.

En segundo lugar, podemos enmarcar las políticas implementadas por el gobierno, dentro de un contexto regional e internacional que presenta grandes dificultades para sortear la crisis económica, social, política y financiera. Se destaca entonces el protagonismo de la industria manufacturera local en el crecimiento del PIB argentino, cuando la tendencia reinante en dicho contexto fue de desarticulación productiva y relocalización de buena parte de los procesos en el Sudeste Asiático, China e India.

Incluso en la región, observamos que la Argentina es el único país donde las exportaciones de bienes industriales ganaron participación, mientras que en el resto, fueron los productos primarios o semi-industrializados (de bajo valor agregado), los que mayor impulso generaron al crecimiento. Esto tiene que ver con cuál fue la reacción de la política económica frente al crecimiento del precio de los commodities, dentro de los cuales, cabe mencionarlo, el de la soja ha sido uno de los que menos subió. Es decir, el aprovechamiento del contexto internacional, a diferencia de la mayoría de los países, ha estado alineado con un proceso de expansión de la demanda interna (apoyada en políticas fiscales expansivas y más inversión pública, mayor cobertura social, menor desempleo, entre otras), la recuperación del salario como factor dinámico del mercado local, el sostenimiento de un tipo de cambio real en niveles más altos que las décadas previas para favorecer la rentabilidad en sectores con alto valor agregado y, a partir de todo esto, impulsar una mejor inserción internacional.

En tercer lugar, es destacada la reactivación que tuvo lugar en varios sectores que habían sido muy castigados durante la década del 90 como metalmecánica, astilleros, aeronavegación, textiles, indumentaria, determinados rubros de la industria plástica. Sumado al impulso de sectores no tradicionales como la electrónica, energías alternativas y/o renovables, maquinarias, software y biotecnología.

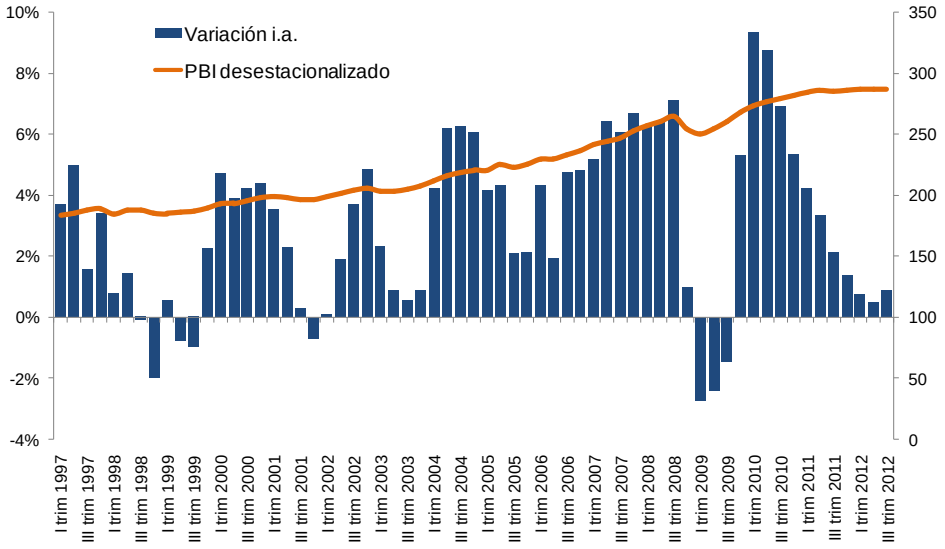
Si bien la compleja dinámica que reviste el ciclo económico mundial a partir de 2008/09 ha morigerado el proceso de reindustrialización local, le ha sumado complejidad a los desafíos de índole interno y ha generado heterogeneidad en el desempeño y el comportamiento de las empresas nacionales. Una mirada más global y crítica de los últimos 10 años, permite relevar que existen múltiples señales de mayor integración local, de sustitución de importaciones, de inversiones en nuevas líneas de producción, de agregación de valor a productos primarios en las economías regionales. Cada uno con distinto grado de avance y efectiva realización, pero no es desdeñable el hecho de que existan estas iniciativas porque, en efecto, en etapas previas estaban casi ausentes y demuestran que, en la medida que los factores internos y externos que inciden sobre su concreción configuren las condiciones necesarias, la dinámica de cambio

estructural adquirirá mayor densidad cuantitativa y cualitativa. En otros términos, la existencia de procesos de transformación productiva que hoy existen y son incipientes y que, por lo tanto, no impactan en un análisis agregado y estadístico de la cuestión, lo harán en el mediano y largo plazo.

3.3.1.2. Brasil:

El crecimiento económico ganó fuerza a partir de las reformas estructurales adoptadas a fines de los '80, pero especialmente a partir de 1993, interrumpido brevemente en 2008 por la crisis internacional. La recuperación del crecimiento del PIB en 2010 (7,5% respecto a 2009), se basó a la fuerte recuperación de la demanda doméstica de consumo e inversión, en un contexto en que los precios de exportaciones y los términos de intercambio fueron ampliamente favorables.

Gráfico 13: Evolución del PBI de Brasil



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE

La industria se vio profundamente afectada por la secuencia de eventos enumerados. La combinación de liberalización comercial y recesión a comienzos de 1990 fue especialmente severa para la producción industrial, que pasó por un ajuste tanto en términos de reducción de las cantidades producidas como en destrucción de puestos de trabajo.

Los cambios más importantes se reflejaron en la gestión de los procesos productivos y en la propiedad de las empresas. La modernización y la internacionlización hacia adentro[10] fueron los procesos más destacados y generalizados entre 1990 y 2002. La modernización se centró en la amplia difusión de tecnologías y maquinarias ahorradoras de mano de obra, la desverticalización y la subcotratación. Lo que refleja la inclinación hacia la racionalización, y no hacia la expansión de la capacidad productiva (exceptuando muy pocos sectores como siderurgia, automotriz, productos electrónicos de consumo y equipos para telecomunicaciones) o al desarrollo de la capacidad de innovación para sustentar la introducción de nuevo procesos y productos. El rol del capital extranjero, por su parte, se consolidó fuertemente, particularmente en los sectores de la industria más dinámicos (productos básicos y bienes durables).

Analizando la industria por sectores, podemos observar heterogeneidades en los comportamientos, estrategias y desempeños a lo largo de la década. La mayor capacidad competitiva permaneció vinculada a las industrias de productos básicos, donde todavía prevalece el capital local, que optó por dos estrategias complementarias, exportaciones de productos de bajo valor unitario y ventas internas de bienes de alto valor unitario. En las industrias de bienes durables, mediante inversiones en nuevas plantas, un creciente proceso de diferenciación de productos y la sustitución cada vez mayor por componentes importados, la competitividad se fortaleció. Las empresas extranjeras son las dominantes, que han impulsado la creación de aglomeraciones y se han trasladado a regiones de bajo costo, especialmente en el nordeste del país. Debido al aumento de la competitividad, las exportaciones han crecido sustancialmente. Las empresas difusoras de progreso técnico, por su parte, continúan exhibiendo debilidades competitivas.

La internacionalización de la propiedad del capital de las empresas supuso una diferenciación en la especialización hacia adentro de la industria. Las empresas extranjeras controlan el ensamblaje de equipos y la importación de componentes estratégicos, mientras que las empresas locales son abastecedoras de componentes estandarizados o productoras de maquinaria tecnológica sencilla.

El comercio exterior aumentó considerablemente, de USD 50.000 millones en 1990 a USD 100.000 en 2004. Sin modificaciones en los patrones de comercio: la demanda de bienes importados tuvo una elasticidad-ingreso alta, mientras que las exportaciones predominaron valores unitarios bajos. El mayor crecimiento de las importaciones se centró en componentes electrónicos e insumos químicos, mientras que por el lado de las exportaciones, son los productos básicos los que siguen generando la mayor parte de las divisas del país.

[10]Ferraz, Kupfer y Iooty (2004), Competitividad industrial en Brasil 10 años después de la liberalización.

3.3.2. Evolución reciente de la industria, la inversión y el empleo sectorial

3.3.2.1. En Argentina:

Luego de la caída de la actividad industrial durante el año 2009, producto del impacto de la crisis internacional, las variables económicas en general y la industria en particular han mostrado una sostenida recuperación, motorizadas fundamentalmente por políticas de estímulo de la demanda interna y por mejoras en las condiciones externas. La actividad industrial creció un 12,6% durante el 2010 mientras que en 2011 evidenció una expansión del 7,1% alcanzando, de este modo, niveles récord de producción. A partir de noviembre de 2011, sin embargo, la producción manufacturera comenzó a desacelerarse, acumulando desde abril de 2012 ochos meses de caídas consecutivas. Se estima que el año cierre con una contracción interanual de 1,5% (CEU-UIA).

La desaceleración del crecimiento de la actividad industrial, desde noviembre de 2011, es resultado de la interacción de un conjunto de factores tanto internos como externos. Un contexto internacional incierto, tanto en Europa como –principalmente– en Brasil, implica menor demanda que la esperada de manufacturas de origen industrial y de automóviles en particular. Por su parte, luego de una notable recuperación, el mercado local comenzó a estabilizarse en niveles de expansión más moderados, en un contexto de tasas de interés mayores (lo que ha afectado fundamentalmente el crédito comercial).

Una de las características principales de la actividad manufacturera de los últimos 2 años fue la marcada heterogeneidad en el crecimiento sectorial, representando un cambio en el patrón de crecimiento en relación al período 2002-2008. Desde la segunda mitad del 2010 hasta los primeros seis meses de 2011, la expansión evidenció un mayor nivel de concentración, liderada por sectores intensivos en importaciones, capital y recursos naturales. En primer lugar se encuentra el sector automotriz, que alcanzó niveles de producción record; luego alimentos y bebidas, resultado de la recuperación del sector de molienda de oleaginosas luego de la sequía que afectó al sector hasta principios de 2010: y en tercer lugar la metalmecánica, impulsada por el consumo de bienes durables y la recuperación de la inversión en equipos durables. La producción de minerales no metálicos y materiales también tuvo un aporte considerable como resultado de la favorable evolución de la construcción pública y privada.

Sin embargo, esta dinámica de crecimiento tuvo incidencia sobre dos ámbitos de importancia: en el comercio exterior, a través de la elevada elasticidad de las importaciones y en el mercado de trabajo, mediante la menor elasticidad empleo-producto.

En lo que refiere al **comercio exterior**, el patrón productivo luego de 2008 resultó ser más intensivo en importaciones, llegando a incrementos interanuales en las compras al exterior por

encima del 50%, conforme avanzó la recuperación de la actividad económica. El hecho de que el sector automotriz y el de bienes durables sean algunos de los principales sectores que traccionaron la actividad industrial implicó un aumento de las necesidades de partes y piezas de capital, así como insumos intermedios. Es por esto que el déficit MOI retornó a sus máximos históricos, especialmente con Brasil y China, los principales socios comerciales del país.

Aunque a un menor ritmo (23% promedio en 2010 y 2011), las exportaciones también crecieron, destacándose el desempeño de las Manufacturas de Origen Industrial, que pasaron a representar el 35% del total exportado. Las MOI fueron impulsadas fundamentalmente por tres sectores: dos de los más dinámicos como el automotriz y la metalmecánica, y por los productos químicos (fundamentalmente biocombustibles). Por su parte, las Manufacturas de Origen Agropecuario, segundo rubro de exportación, crecieron impulsadas en un principio por las cantidades, invirtiéndose en los últimos meses la causalidad a los precios. Los residuos y desperdicios de la industria alimenticia y grasas y aceites son los principales componentes de dicho rubro.

Por el lado del Empleo, el sector manufacturero empleaba de 1.187.423 de personas en el 2008, mientras que durante el 2009, resultado del impacto de la crisis global, ese número descendió a 1.150.423. Si bien durante el 2010 el empleo se fue recuperando en consonancia con la actividad fabril y en lo que va del presente año ya supera los niveles anteriores a 2008, la creación de nuevos puestos de trabajo se dio a un menor ritmo que el de la actividad. Los sectores de mayor dinamismo resultaron ser menos intensivos en mano de obra, a lo cual se sumó un aumento de la incertidumbre respecto a la estabilidad de la demanda futura y la posibilidad de desaceleración del comercio externo con Brasil, especialmente en productos manufacturados. Este último factor implicó una actitud de mayor cautela en las contrataciones y por lo tanto los incrementos en la actividad se alcanzaron mediante una mayor intensidad laboral, es decir, contrataciones temporales y una mayor extensión de las horas extra.

3.3.2.2. En Brasil:

La primarizacion reciente de la pauta exportadora, pone luces rojas acerca de la extensión de dicha dinámica hacia dentro de la estructura productiva. La desaceleración del crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados combinada con una rápida expansión de las importaciones asociadas a la apreciación cambiaria tiene implicancias para el debate sobre la cuestión de la desindustrialización (FUNCEX, 2011).

La primera conclusión a la que se arriba luego de observar la serie de la participación de la industria en el PIB (ver Gráfico 14), es que la industria de transformación había perdido participación en el valor agregado nacional hasta 1999, cuando la fuerte devaluación significó un salto de competitividad, llegando a un punto máximo en 2004, a parir del cual, debido a la

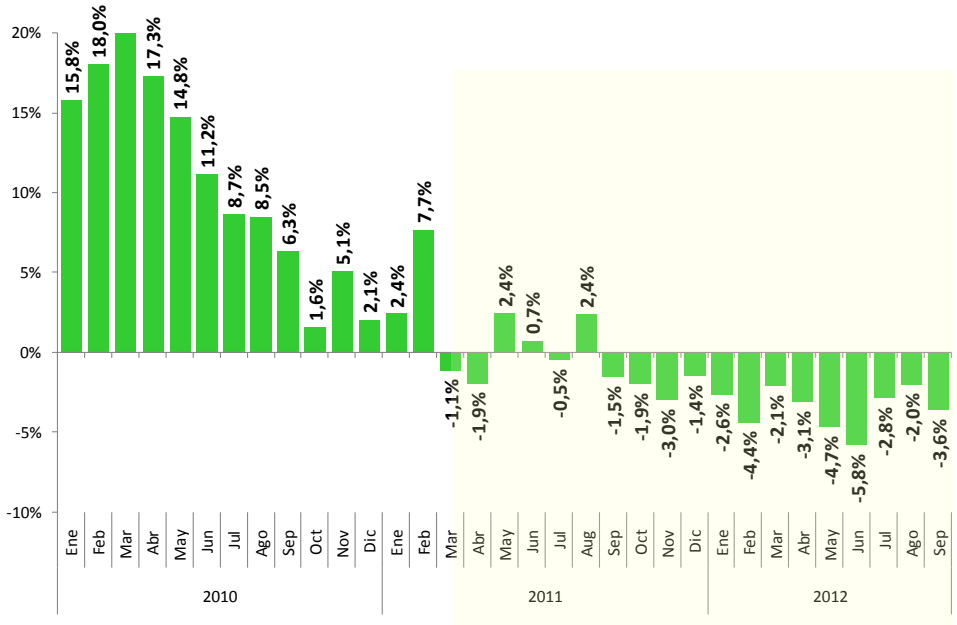
apreciación cambiaria, la industria ha perdido participación en el agregado de valor de la economía.

Gráfico 14: Participación de la industria de transformación en el PIB

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE

Una investigación reciente de la Confederación Nacional de Industria (CNI), basada en la clasificación de OCDE según el grado de incorporación de tecnología (sectores de alta, media-alta, media-baja y baja tecnología), concluye que los sectores tradicionales y de baja tecnología (madera, cuero y calzado, textil y confecciones) perdieron participación tanto en el empleo como en la producción industrial, mientras que entre 2003 y 2010, los sectores intensivos en tecnología (otros equipos de transporte como aviones, embarcaciones y motocicletas) presentaron un mejor desempeño. Por su parte, los sectores de media-alta tecnología (vehículos automotores y maquinas y equipos) presentaron un desempeño por encima de la media, exceptuando al sector de materiales electrónicos y de comunicación que ha registrado caídas en su producción y un bajo crecimiento del nivel de empleo sectorial.

Gráfico 15: Variación interanual de la industria de transformación



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE

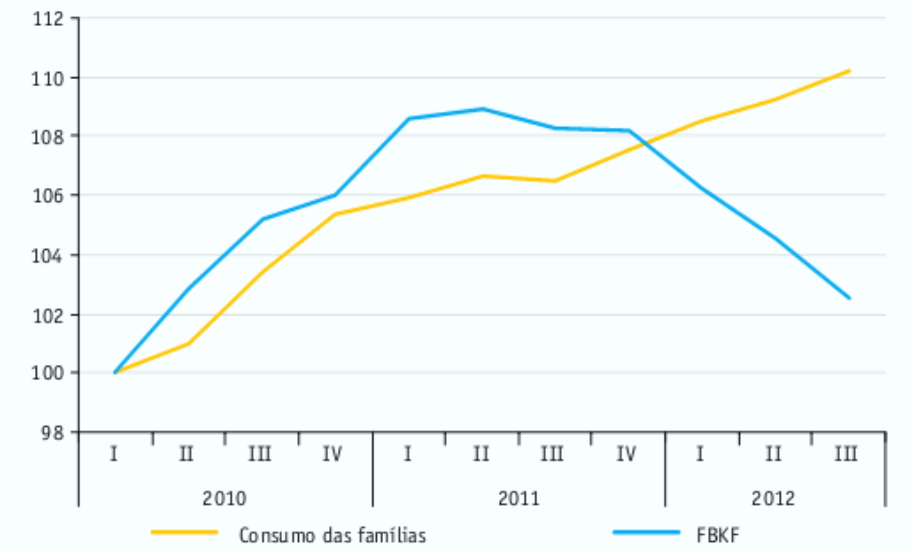
Como puede apreciarse en el Gráfico 15, la producción manufacturera de Brasil ha presentado caídas significativas desde marzo de 2011, explicadas en su mayor parte por los sectores de material eléctrico y equipos de comunicación y automotriz. El magro desempeño de la industria brasileña, no se debe sin embargo a la coyuntura de crisis internacional que impactó más fuertemente sobre los países desarrollados (aunque evidentemente exacerbó dicho proceso), o a la falta de demanda doméstica. El consumo de las familias creció entre 2008 y 2011 un 16,3%. El PIB de comercio creció 13,5%, el de servicios 10,7%, mientras que el PIB industrial tuvo un incremento de apenas el 0,6%. Dichas cifras (CNI, 2012) reflejan el problema estructural de pérdida de competitividad que afronta la industria brasileña, según estadísticas de ONUDI, la producción industrial de Brasil representaba, en el 2000, un 8% del total producido por los países en desarrollo, mientras que en 2010, dicha participación cayó 3 p.p.

La industria perdió participación, asimismo, en mercado interno. En 2000, apenas el 11,8% del consumo doméstico de productos manufacturados era abastecido por importaciones. En 2011 ese porcentaje prácticamente se duplicó, alcanzando el 20,7% (CNI/FUNCEX). Por su parte, las exportaciones de manufacturas industriales también perdieron mercado. Entre 2000 y 2010, la

participación de Brasil en las exportaciones originadas en los países en desarrollo cayó de 3,6% al 3,2%.

La demora en la recuperación de la economía luego de la crisis internacional, se da en conjunto con un crecimiento de la demanda interna, en contraposición a la evolución de la inversión, que acumula cinco trimestres de caídas. Este proceso refleja la creciente participación de las importaciones en el abastecimiento de la demanda doméstica, limitando el crecimiento de la industria local. Proceso similar ocurre en la producción industrial, dado que las empresas sustituyen insumos y partes y piezas por bienes importados, en detrimento de los productos locales, lo que impacta en la cadena productiva en general.

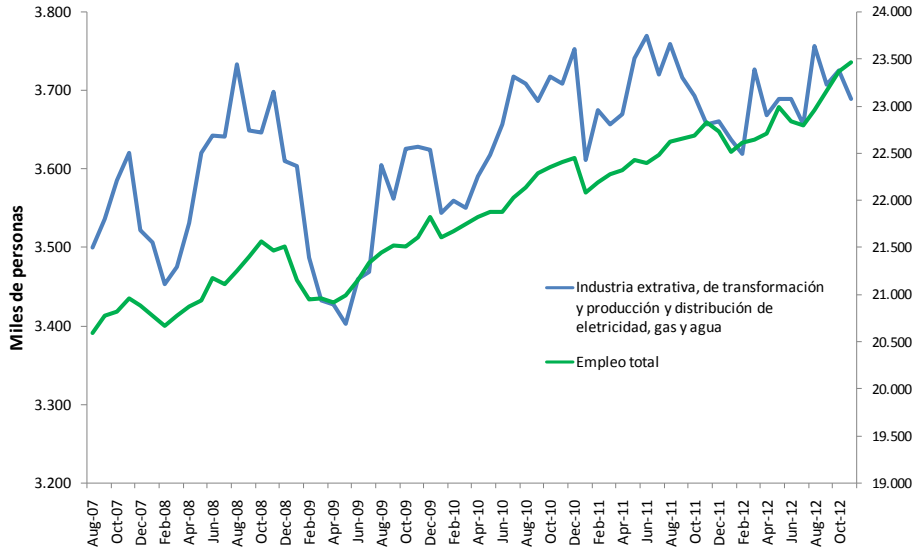
Gráfico 16: Evolución del consumo privado y de la formación bruta de capital fijo



Fuente: CNI en base a IBGE

En lo que respecta al mercado de trabajo, durante 2011, pese a la caída del 2% de la participación de la industria en el PIB, el sector mantuvo el número de empleados prácticamente estable, debido al cambio de orientación de las políticas públicas (agosto de 2011), tanto en materia fiscal y monetaria (exenciones impositivas para distintos sectores productivos, reducción de la tasa de interés –SELIC) como también medidas de impulso a la actividad manufacturera (PLAN MAIOR –ver apartado).

Gráfico 17: Empleo total y en la industria



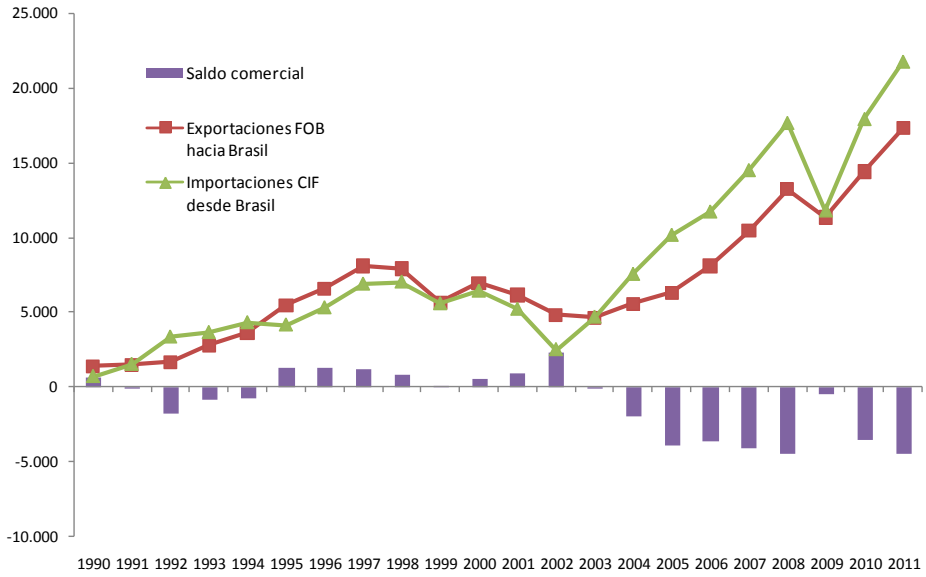
Fuente: Elaboración propia en base a Pesquisa Mensal de Emprego - IBGE

3.3.3. Intercambio comercial e interindustrial bilateral

Brasil se ha convertido en un socio económico cada vez más relevante para Argentina y ha ganado una presencia creciente en el plano regional y global. Por lo cual dicho vínculo resulta más complejo de lo que era antaño y requiere una visión estratégica orientada a aprovechar oportunidades y minimizar riesgos.

Tras la crisis de 2001 y con el resurgimiento de la actividad industrial argentina se ha dado en paralelo un déficit comercial crónico con Brasil (desde 2004), a diferencia de lo que ocurre con otros países de la región. Esta tendencia ha sido acompañada por una pérdida de participación de los envíos argentinos en el total de importaciones brasileñas y, en cambio por un aumento sostenido de la participación de las ventas brasileñas en el conjunto de las compras externas argentinas. Este déficit es mucho más fuerte en el caso de las MOI y se viene incrementando en los últimos años.

Gráfico 18: Intercambio comercial entre Argentina y Brasil

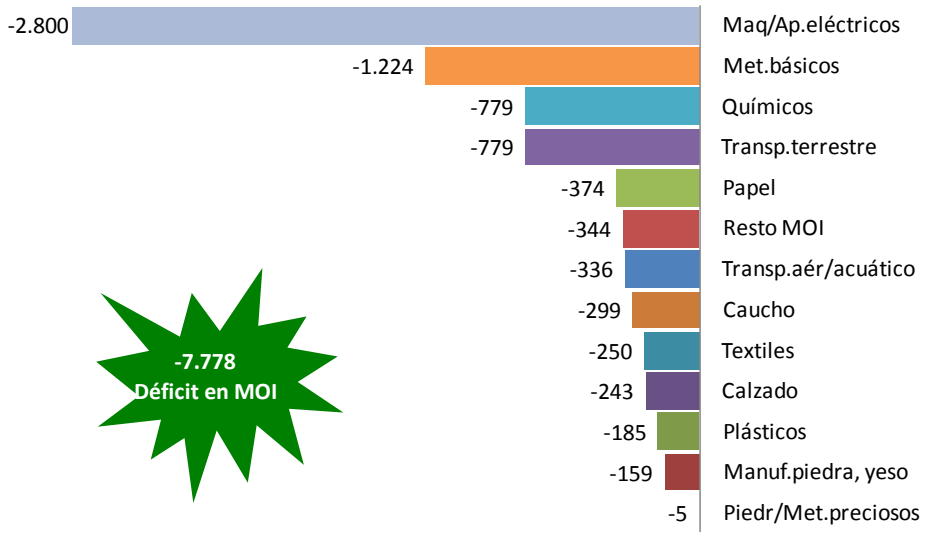


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

El déficit comercial total de 2011 con Brasil fue de USD -4,242 millones y en MOI alcanzó los USD – 8.200 millones. Las exportaciones desde Argentina a Brasil fueron de un valor total de USD 17.702 millones, mientras que las importaciones alcanzaron los USD 21.944 millones, lo que representó una variación interanual de 23% y 22%, respectivamente. Considerando el total desde el año 2003 a 2011, el déficit comercial acumulado de Argentina con Brasil ha sido de más de USD 26.000 millones y considerando sólo a las MOI de USD 50.000 millones. Analizando las importaciones de MOI de forma desagregada, el mayor déficit se acumula en el segmento de maquinaria y aparatos eléctricos, seguido por metales básicos.

Gráfico 19: Déficit comercial en MOI con Brasil

Millones de dólares corrientes, 2011

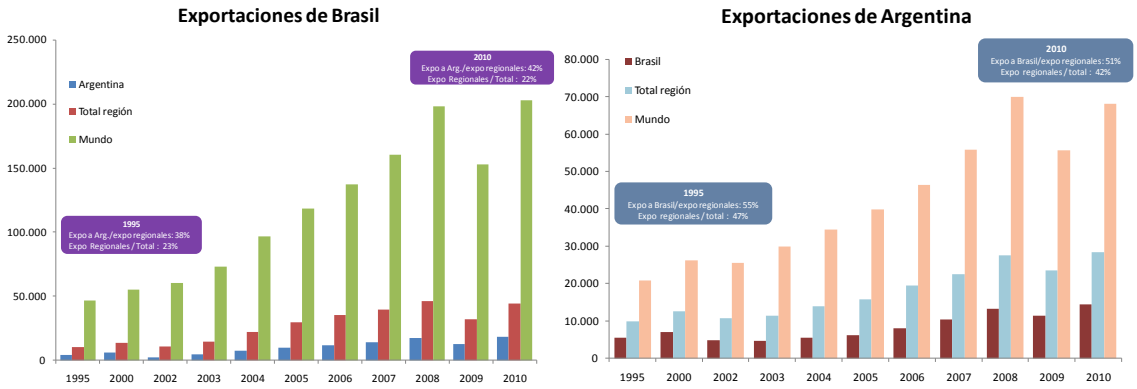


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Esta dinámica puede ser explicada por diversos factores. El primero alude al crecimiento de la competitividad de la producción brasileña en los últimos años, evidenciada por el fuerte dinamismo de sus exportaciones en general; el segundo recuerda que el ajuste cambiario en Argentina ha sido comparativamente menor en relación con la moneda brasileña que frente a los otros socios comerciales. Complementariamente, podría señalarse la probable influencia de una redefinición de las estrategias de aprovisionamiento de las empresas transnacionales en la región, sesgando a favor de las filiales instaladas en Brasil.[11]

[11] Porta (2008), *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*.

Gráfico 20: Trayectorias de Argentina y Brasil en su participación dentro de la región



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

3.3.4. Comercio intraindustrial

La mayor interdependencia generada entre las economías del Mercosur no se circunscribió al plano comercial únicamente, sino que fue acompañada por algunas tendencias de especialización y complementación inter e intra-sectoriales. Esta evolución se tradujo en el aumento de las corrientes de inversión asociadas al mercado ampliado, en algunos procesos de reestructuración a nivel sectorial y en la consideración de la variable del Mercosur como un elemento decisivo en la definición de la estrategia microeconómica de las firmas. Al mismo tiempo, estos movimientos tendieron a subrayar un perfil de especialización dual en los países miembros, en el que el mercado regional cumple un papel preponderante en las tendencias de internacionalización del sector manufacturero.

El análisis de los flujos de comercio intraindustrial (intercambio dentro de una misma rama industrial), puede resultar una herramienta útil para evaluar la evolución de los procesos de integración productiva dentro de un esquema de integración regional, dado que capta el grado de asociación existente entre las estructuras productivas de los diversos países.[12]

El comercio entre los dos socios principales del Mercosur presenta un componente de comercio de doble vía significativo. En 1996, dichos flujos representaban el 42% del valor total comerciado, mientras que en 2009 aumentó hasta el 53%. Si lo clasificamos según el nivel de tecnología y complejidad de los productos, el comercio vertical de alta gama implicaba el 10% en 1998 y 24% en 2009, mientras que el comercio vertical de baja gama pasó del 8% al 11%. Por su parte, el comercio horizontal bajó su participación en dicho periodo, pasando del 24 al 19%.

[12] De Ángelis y Porta (2012), Condiciones para la integración productiva en el Mercosur. Un análisis a partir del estudio de los flujos comerciales de comercio bilaterales.

Tabla 5: Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil. Período 1996-2009

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	1,202.18	10.07%	5,452.20	23.53%
Vertical baja gama	961.71	8.05%	2,524.34	10.89%
Horizontal	2,817.67	23.60%	4,411.90	19.04%
Interindustrial	6,958.07	58.28%	10,784.33	46.54%
Total general	**11,939.63**	**100.00%**	**23,172.77**	**100.00%**

Fuente: De Angelis y Porta en base a COMTRADE.

En el año 1996, los intercambios de doble vía de tipo horizontal (intercambio de variedades) fueron fundamentalmente del sector vehículos de carretera (59% del total) y los plásticos en formas primarias (7%). Los intercambios de alta gama estaban liderados por los vehículos de carretera (32%), por las maquinarias y equipos generadores de fuerza (19%) y los de baja gama por maquinaria y equipo industrial (12%), vehículos de carretera (9%), materias y productos químicos (8%), maquinaria y equipos generadores de fuerza (7%).

En el año 2009, el sector de vehículos de carretera siguió concentrando la mayor parte del comercio de doble vía en las tres categorías analizadas. Sin embargo, el vertical de alta gama se encuentra más concentrado en el mencionado sector, alcanzando una participación del 66%. Mientras que en el comercio vertical de baja gama concentra el 35%, seguido por maquinarias y equipos generadores de fuerza (18%), maquinaria y equipo industrial en general y partes y piezas de máquinas (9%), materias y productos químicos (6%), manufacturas de metales (6%), y papel, cartón y artículos de pasta de papel (5%).

El comercio interindustrial se concentró también en el sector automotriz en un 48%, pero ganaron participación los plásticos (18% del total del comercio horizontal) y el sector de petróleo y derivados de petróleo y conexos (8%).

En conclusión, se registran altos niveles de comercio bilateral entre Argentina y Brasil, especialmente el intercambio intraindustrial de alta y baja gama. Sin embargo, dicho intercambio está fundamentalmente explicado por el comercio administrado del sector automotriz. Lo que refleja los modestos avances en materia de complementación productiva a nivel regional.

3.3.5. Las inversiones bilaterales entre Brasil y Argentina

La inversión extranjera ha jugado un rol clave en el proceso de desarrollo argentino desde el modelo agro-exportador, impulsando la infraestructura de transporte y servicios necesarios para su consolidación.

Luego, durante el periodo de sustitución de importaciones, pasada la etapa de los dos primeros gobiernos de Perón, de retracción del capital extranjero. A fines de la década del '50, con la llegada de Frondizi que liberalizó las condiciones para la inversión extranjera, la misma cobró impulso, concentrándose en la industria, en particular en el sector automotriz y el petroquímico.

Durante la década del '90, en el marco de la reestructuración neoliberal, se llevaron a cabo políticas de apertura comercial y financiera, desregulación y privatización de empresas públicas, por lo que se produjo una nueva oleada de capitales externos, derivados a la compra de empresas del Estado prestadoras de servicios o de actividades extractivas como el petróleo como a las transferencias accionarias, por lo que las empresas privadas pasaban a manos de empresas externas. Así, la IED representó gran parte del financiamiento externo de la Argentina. En promedio, alcanzó el 2,1% del PIB entre 1992-1998, obteniendo un pico del 8,5% en 1999: USD 23.988 millones.

La crisis del 2001 significó un quiebre tanto político como económico y social. El fin de la convertibilidad trajo aparejado, en lo que respecta específicamente a la inversión, cambios significativos, en primer lugar dado el deterioro de la situación patrimonial de las empresas, por el peso de la deuda en dólares luego de la devaluación. Los ingresos de capitales, por su parte, comenzaron a debilitarse rápidamente, cayendo más de un 79% en el año 2001, cuando pasó de USD 10.418 millones a USD 2.116 millones.

Sin embargo, el alto y sostenido crecimiento a partir de 2002, el cambio en los precios relativos que favoreció la producción de bienes y transables, el abaratamiento relativo de los salarios, el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo y la disminución de la relación duda/activos.

Recién en 2004 la Argentina mejoró su situación respecto a la recepción de IED, alcanzando los USD 4.125 millones. Durante 2005 y 2007, en un contexto internacional favorable y de condiciones macroeconómicas locales estables y fuerte crecimiento, los flujos de IED continuaron incrementándose, alcanzando los USD 6.642 millones.

La participación de la IED de Brasil en Argentina pasó de 3% en 1994 a un 25% en 2007. En términos cualitativos, se observa a q partir de 2004 las ampliaciones comenzaron a dejar lugar

a las fusiones y adquisiciones. A su vez, los años de mayor inversión de todo el período estuvieron impulsados por dicha modalidad. En 2002, 2006 y 2007 las F&A alcanzaron el 92%, 65% y 39% de las inversiones totales. En 2003, los aumentos de la capacidad instalada fueron la única modalidad concretada, superando en 20004 el 80%. Si bien en 2005 y 2007 las inversiones de tipo Greenfield (nuevas inversiones) han crecido notablemente, han tenido un menor aporte durante todo el periodo.

En términos sectoriales, los mayores montos desembolsados se dirigieron hacia la industria (55% del total), mientras que el sector servicios acaparó el 25% y el primerio el 20% restante.

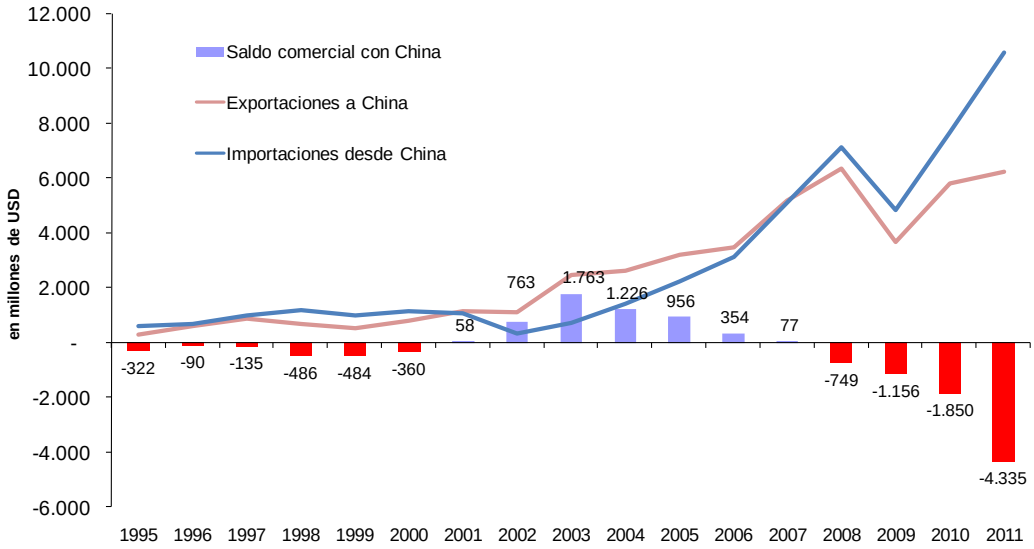
3.3.6. La amenaza de China, desvío y destrucción de comercio

En lo que respecta a la **relación bilateral entre Argentina y China**, el gigante asiático se ha convertido en el segundo mercado más importante para Argentina, tanto como destino de sus exportaciones como origen de sus importaciones (luego de Brasil). La participación de China en el total de las exportaciones argentinas creció del 3 al 8% entre 1998-2010, que se corresponde con la caída de Brasil (del 27% al 20%) y de EEUU (del 10% al 6%). Mientras que, como origen de las importaciones, pasó de representar el 2% en 2000 al 15% en 2011 (ver gráfico), lo que originó un aumento significativo del déficit de productos industriales, dada la composición del intercambio bilateral.

La estructura exportadora de Argentina hacia China está muy concentrada en el complejo de la soja. Entre las exportaciones de grano y aceite de soja, se concentra el 76% de las exportaciones totales hacia dicho mercado. Seguido por productos primarios y agroindustriales.

Hasta el 2009 Argentina mantuvo un superávit comercial creciente con China que luego se fue debilitando hasta convertirse por primera vez en déficit en 2011, el cual empeora en el segmento de manufacturas de origen industrial; en 2011 el déficit MOI alcanzó los USD 10.293 millones, concentrándose en máquinas y aparatos eléctricos; mientras que con Brasil, el déficit MOI alcanzó los USD 7.778 millones.

Gráfico 21: Intercambio bilateral Argentina - China



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Un efecto negativo secundario de la expansión mundial de China es la competencia en los mercados regionales. La fuerte entrada de manufacturas chinas en el Mercosur y la transformación de China en uno de los principales socios de los países del Mercosur conllevan al desplazamiento de las propias empresas locales en el mercado ampliado.

Las incipientes exportaciones de MOI desde Argentina hacia Brasil se ven afectadas por la masiva entrada de importaciones provenientes de China. Se puede apreciar que entre el año 1998 y 2011 la Argentina perdió un poco más de seis puntos porcentuales de su participación en el mercado de importaciones brasilero (de 13,9% a 7,5%) mientras que China incrementó su participación en el mercado de importaciones brasilero (de 1,9% a 14,5%).

3.3.7. Relación bilateral Brasil – China

En lo que respecta a la relación de comercio bilateral, China ganó participación como mercado de exportación de Brasil. Entre 2004 y 2010, las exportaciones de Brasil a China pasaron de representar el 5,6% al 15,2% del total. En tanto que las importaciones aumentaron del 5,9% al 14,1% (pasaron de los USD 2,5 miles de millones a USD 25 miles de millones). Si analizamos la composición de las importaciones, observamos que la mayor parte de lo que China exporta a Brasil son manufacturas de media y alta tecnología. Sin embargo, a partir de 2005, se aprecia una tendencia a la baja de su participación en el total, compensado por el aumento de las exportaciones de bienes de media-baja tecnología (pasaron de significar el 12% en 2005 al 25%

en 2010). Las demás categorías no tuvieron grandes variaciones a lo largo de la década, quizás la más significativa fue la de productos de baja tecnología que pasaron del 19% al 11% en el mismo periodo.

Tabla 6: Comercio Exterior de Brasil y Participación de China

(En miles de millones de dólares y %)

Años	Total de exportaciones e importaciones de Brasil			Total comercio entre Brasil y China			Participación de China	
	Importaciones	Exportaciones	Saldo comercial	Importaciones desde China	Exportaciones hacia China	Saldo	Importaciones	Exportaciones
2004	62.835	96.475	33.641	3.710	5.442	1.731	5,90%	5,60%
2005	73.606	118.308	44.703	5.355	6.835	1.480	7,30%	5,80%
2006	91.351	137.807	46.457	7.990	8.402	412	8,70%	6,10%
2007	120.617	160.649	40.032	12.621	10.749	-1.872	10,50%	6,70%
2008	173.107	197.942	24.836	20.044	16.523	-3.522	11,60%	8,30%
2009	127.705	152.995	25.290	15.911	21.004	5.093	12,50%	13,70%
2010	181.649	201.915	20.267	25.593	30.786	5.192	14,10%	15,20%
Var.	19,40%	13,10%		38%	33,50%			

Fuente: FUNCEX en base a estadísticas del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

La emergencia de China como una potencia a nivel mundial, ha significado importantes transformaciones en la estructura productiva y comercial de Brasil. Por un lado, el destacado impulso al aumento de los flujos de exportaciones de productos básicos, tuvo como correlato la reprimarizacion de la pauta exportadora de Brasil. Por otro lado, según FUNCEX (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior), existen riesgos de que dichos cambios se repliquen en la estructura productiva, generando un proceso de desindustrialización. En este sentido, la expansión del gigante asiático le impone a Brasil una fuerte competencia tanto en su mercado interno como en terceros mercados.

Según un informe de la Confederación Nacional de Industrias (CNI)[13] una de cada cuatro empresas industriales debe competir en el mercado doméstico con importaciones desde China, más específicamente en bienes finales de seis sectores fabriles: material electrónico y de comunicaciones; textiles; equipamiento hospitalario y de precisión; calzados; industrias diversas y maquinarias y equipos. En los dos primeros más del 70% de las empresas compiten con productos chinos.

La competencia con productos manufacturados chinos se hace más intensa en el mercado internacional. De las empresas que exportan, el 52% tuvo que competir con empresas chinas. De ese grupo, el 67% registró pérdidas de clientes externos, el 4,2% dejará de exportar y el 27% restante mantuvo o aumentó el número de clientes (FUNCEX, 2011). Los sectores más castigados son calzados y textiles, máquinas y equipamientos y productos de metal.

[13] Especial China, en Sondagem especial n°1, CNI, febrero de 2011, Brasil.

3.3.8. La inserción internacional de ambos países, el rol de la región en su conjunto

Los últimos 30 años han sido escenario de múltiples cambios estructurales, derivados de las políticas y reformas implementadas a nivel nacional. Algunos regímenes se han modificado de manera significativa y se ha producido una transformación en los mecanismos de propagación de los choques externos.

Los procesos de industrialización recientes, sin embargo, no han logrado traducirse en cambios radicales de las matrices productivas. Han existido, incluso, procesos de primarización de las exportaciones latinoamericanas, alcanzando en algunos países a la industria (que perdió significativo peso en la generación de valor de la economía).

El desafío que se impone para lograr un crecimiento sustentable a largo plazo, con mejoras en las condiciones de vida de la población, mayor equidad distributiva y aumentos en el nivel de empleo de calidad, conlleva la necesidad de aumentar la inversión pública y privada en la ampliación de la capacidad productiva, el desarrollo de sectores estratégicos, la inversión en ciencia y tecnología y la articulación estratégica con nuestros socios regionales, en pos de lograr una inserción internacional que deje de lado la especialización en productos primarios y alimentos para dar lugar la elaboración de bienes con mayor valor agregado y nivel tecnológico que propaguen el aumento de la competitividad sistémica.

En un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[14], se analiza el panorama macroeconómico del Mercosur y los flujos comerciales intra y extra regionales, así como los principales aspectos de la integración de los países del bloque, tanto en la agenda interna como externa.

Según dicha investigación, en un contexto de crisis internacional, la desaceleración del crecimiento del bloque en su conjunto (+2,5% interanual respecto a 2011), se debe a la desaceleración de las exportaciones, aunque en promedio permanecieron por encima de la media mundial (25,8% contra 19,5%). Por su parte, las importaciones, que crecieron levemente por encima de las exportaciones (+26,2%), deben su menor dinamismo a la desaceleración del nivel de actividad.

El incremento de las exportaciones intrazona (+23,4%), fue menor al aumento de las exportaciones hacia el resto del mundo (26,6%), destacándose las ventas hacia el mercado asiático.

[14] BID (2012), Informe MERCOSUL N° 17.

La composición de las exportaciones intrabloque difiere sustancialmente de los envíos hacia el resto del mundo. En tanto que en las ventas extrazona predominan los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario, las exportaciones para los socios regionales se caracterizan por su mayor contenido tecnológico. Los flujos de comercio intraindustrial mas importantes en el Mercosur corresponden a los intercambios entre Argentina y Brasil (ver apartado 3.3.4).

Brasil continúa manteniendo saldos comerciales positivos con todos sus socios regionales, como aconteció desde la creación del Mercosur, y con Argentina desde 2004. Respecto a la relación bilateral, las exportaciones de Brasil hacia Argentina siguieron expandiéndose a una mayor velocidad que las importaciones brasileras de productos argentinos hasta fines de 2011, cuando las compras de Brasil a Argentina crecieron más que las ventas. Durante los primeros meses de 2012, vale destacar, que las ventas totales de Brasil cayeron 0,9%, en tanto los envíos para Argentina cayeron 15,3%. Las exportaciones totales de Argentina, por su parte, tuvieron una reducción de 1,1%, mientras que las destinadas a Brasil cayeron un 7,6%. En suma, la contracción de las importaciones argentinas desde Brasil, casi duplicó la caída en las compras brasileras de productos argentinos.

La contracción del comercio bilateral durante la primera mitad de 2012, se debe fundamentalmente a la caída en los flujos del sector automotriz, que explica el 14,2% de la reducción de las exportaciones brasileras al mercado argentino, mientras que significa el 40% de la reducción de las compras de Brasil a Argentina.

4. LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

4.1. Descripción de los rasgos generales de la plataforma institucional de apoyo.

4.1.1. La importancia y desafíos que tiene una plataforma institucional en un país subdesarrollado.

En la actualidad existe un marcado consenso respecto a la relevancia de las instituciones en todo proceso de crecimiento y desarrollo económico, en particular al dinamizar las interrelaciones que se suceden entre el patrón macroeconómico y la estructura microeconómica por medio de un conjunto variado de políticas e instrumentos de apoyo (Rodrik, 2007). La plataforma institucional de un país debe lograr una visión nacional que permita converger la mayor cantidad de intereses detrás de un mismo objetivo. Para ello es necesaria la existencia, implícita y/o explícita, de una estrategia nacional de desarrollo de mediano y largo plazo. La totalidad de las agencias públicas, u otros organismos vinculados, deben presentar cohesión y coherencia en el accionar gubernamental en relación a esta estrategia. El objetivo común no puede ser tomado aisladamente de las decisiones del sector privado, y por lo tanto deben existir mecanismos institucionales que reflejen una comunicación permanente. La participación del sector privado puede estar concentrada en la colaboración de definición de las políticas (instrumentos) como en la propia definición de los objetivos (Peres, 2006).

Como señalan Todesca, Larghi y Besmedrisnik (2006), sobre la base de experiencias de instituciones en distintos países, la intervención del sector público debe ser dinámica. Las organizaciones tienen que tener un carácter flexible y una organización interna capaz de hacer frente a cambios en el escenario donde actúan. Esto no significa que las instituciones en sí mismas sean volátiles, en el sentido de cambios constantes en las condiciones que tiene cada instrumento o de la organización interna de la institución. Los ejemplos de agencias públicas que han demostrado eficiencia muestran que estas se encuentran organizadas predominantemente por programas, en lugar de la estructura clásica de funciones (Todesca, Larghi y Besmedrisnik, 2006). Es importante sostener a aquellas instituciones que han dado prueba de su buen funcionamiento a pesar, incluso aunque no manejen grandes proyectos o cuenten con grandes instrumentos de promoción. Este tipo de instituciones siempre son mejores a instituciones de dudosa eficiencia con ambiciones mayores (Rodrik, 2007). Siguiendo con este análisis, Peres (2006) señala que un problema “clásico” de la planificación de políticas en distintos países de Latinoamérica es que estas suelen tener más de declaración que de instrumentación concreta. Los documentos de política tienden a desembocar en verdaderas listas de necesidades y objetivos. Si bien la multiplicidad de objetivos puede deberse a la

acción de muchos agentes en sociedades complejas, y a la necesidad de darle relativa relevancia a todos los problemas que pueda presentar un país subdesarrollado, también refleja la incapacidad de establecer prioridades y de construir consenso alrededor de unas pocas líneas de acción, pero que puedan llevarse a la práctica.

Una segunda observación para países en desarrollo que quieren configurar una mejor plataforma institucional es la dificultad para constituir un sistema de monitoreo y evaluación de instituciones, programas y objetivos. En general para los países latinoamericanos los programas tienen un sistema de metas. El correcto seguimiento de los programas debe realizarse bajo un sistema muy estructurado de monitoreo, que permita contar con información detallada y oportuna de la operación en plazos relativamente cortos. Esto permitiría un proceso de evaluación consistente para los programas e instituciones. De sus resultados depende la nueva asignación de recursos y, en especial, las decisiones de modificar o suprimir programas existentes o crear otros nuevos. La dificultad para establecer mecanismos de seguimiento y evaluación le resta capacidad de maniobra al sistema institucional de un país.

Peres (2006) señala otras cuestiones importantes que afectan el buen funcionamiento de una plataforma institucional en los países latinoamericanos, como la escasez de recursos humanos y financieros. Otro problema es la precariedad de los acuerdos públicos-privados. La debilidad en las instituciones genera que los acuerdos entre el gobierno y el sector privado para poner en marcha las políticas sean precarios, lo que se comprueba en el momento de materializar gastos del sector público o compromisos de inversión y gastos de contrapartida del sector privado. También existen debilidades en las señales económicas que los objetivos y programas desean dar. Frente al vigor y claridad de las señal asociada a la protección comercial, que permitía fijar precios internos y maximizar la rentabilidad y que era típica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, actualmente, señala Peres (2006), se ofrece al empresario, en el mejor de los casos, un conjunto de señales difíciles de interpretar y de traducir en medidas concretas y cuyo efecto sobre la rentabilidad es incierto.

4.1.2. Revisión histórica de lo ocurrido en los últimos veinte años en Argentina y Brasil.

Durante la década de 1990 se presenció en toda Latinoamérica el virtual desplazamiento del Estado del ámbito de la producción, así como al desmantelamiento (con excepciones) de distintos esquemas de apoyo asociados a la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (Baruj y Porta, 2005). La política promocional para los países latinoamericanos durante la “segunda globalización”, fue adquiriendo un carácter horizontal, nítidamente orientada al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades competitivas de la firma a partir de criterios de eficiencia en productos y procesos, aunque bajo una carencia evidente de

instrumentos de orientación estratégica para la redefinición del aparato industrial (Kosacoff y Ramos, 1999; Peres, 2006; Baruj, Kosacoff y Porta, 2006). Tras el quiebre del Plan Real en Brasil y del Plan de Convertibilidad en Argentina, se ha puesto de manifiesto en ambos países una mayor tendencia hacia el diseño e implementación de programas que tiendan al desarrollo de una competitividad sistémica. No obstante emergen una serie de desafíos en pos de avanzar hacia una estrategia integral de apoyo a empresas. Aún cuando se han ido desarrollando ciertos objetivos de mediano plazo, las acciones de política de diversas instituciones, así como los instrumentos asociados, presentan una fuerte desarticulación sin acciones de medición de impacto o monitoreo, lo que limita los efectos así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales, entre las principales limitaciones.

Para el caso argentino en la actualidad se verifica una extensa oferta de instrumentos, a la vez que existe un margen amplio para avanzar hacia vínculos más estrechos entre el sector público y privado, tanto en el diseño como la implementación de políticas que promuevan la competitividad sistémica. Sin embargo, los programas que conforman los regímenes de promoción económica establecen pocos incentivos para avanzar en la integración local de la producción (una excepción es el programa de autopartes) ni para fortalecer los vínculos de cooperación entre los distintos agentes que hacen al tejido productivo. De esta manera, la orientación de las políticas no parece concebir el desarrollo productivo desde una perspectiva integral, donde entra en juego la conformación de redes y las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena de valor, sean grandes o pequeñas empresas, nacionales o extranjeras. De forma adicional, tanto las instituciones como gran parte de los programas presentan una elevada centralización en diseño y ejecución, en la mayor parte de los casos desde el ámbito nacional. En los casos donde existen opciones de ir hacia instancias menores, las mismas presentan límites muy concretos como los fondos con los que cuentan las agencias provinciales o la capacitación de sus recursos humanos.

Dentro del esquema institucional de promoción actual que poseen ambos países conviven viejas instituciones aplicando nuevas herramientas junto con instituciones creadas recientemente (en varios casos fusionando viejas instituciones) pero aplicando políticas articuladas en décadas previas. Argentina y Brasil cuentan con numerosas instituciones, que van desde niveles nacionales de gobierno hasta niveles provinciales y municipales. Adicionalmente, en los últimos años comenzó a revalorizarse la construcción de una institucionalidad a nivel regional, no sólo a nivel bilateral[15] (Argentina y Brasil) teniendo en cuenta el MERCOSUR y otras plataformas regionales. Para el caso del bloque se han creado distintas instituciones con el fin de resolver las asimetrías productivas dentro del bloque. En 2002 fueron constituidos los Foros de Competitividad con el fin de generar un espacio común para gobernantes y representantes del sector privado. En 2004, por medio del Decreto

[15] La cual puede ir desde el acuerdo de desdolarización progresiva del comercio bilateral, pasando por el régimen automotriz hasta acuerdos entre privados.

N°45/04 del Consejo del Mercado Común (CMC), se crea el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en 2008, por medio del DEC. Nº12/08, se aprobó el Programa de Integración Productiva que creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) cuya función sería la coordinación y ejecución de los Programas de Integración Productiva del MERCOSUR.

Otra cuestión importante son los recursos financieros aplicados a los distintos esquemas de apoyo. Cabe en principio destacar que en muchos casos han existido programas que se suponían vigentes pero carecían de de una asignación presupuestaria específica, derivando su soporte de fuentes externas (las cuales tienden a tener un horizonte temporal finito). Como complemento de esto último, en muchos casos el personal técnico asociado al diseño e implementación de estos programas no pertenecen a planta permanente del Estado, todo lo cual no sólo limita la sostenibilidad potencial de los instrumentos sino también la generación y apropiación de efectos aprendizaje a nivel institucional.

La comparación del sistema institucional de Argentina con Brasil pone en relevancia aún más estos defectos. Si bien la configuración institucional, capaz de promover un crecimiento sustentable, de Brasil no se encuentra exenta de dificultades y restricciones de distinto tipo, la densidad de la misma le otorga mayores posibilidades para solucionar los problemas del desarrollo en comparación con el esquema institucional argentino. En particular, Brasil no sólo cuenta con una escala mayor sino que retomó la conformación de una planificación de la actividad económica antes que la Argentina. A su vez, una de las instituciones más importantes para el fomento a la actividad privada, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), pudo sobrevivir al período donde el Estado fue relegando la regulación de la actividad económica a las fuerzas del mercado. Por último, existe, al menos desde la óptica de los grandes planes (PDP, PAC y Brasil Maior) una orientación a que la planificación se dé desde los instrumentos de promoción y no desde las funciones de cada agencia, junto con un esfuerzo por un mayor control y evaluación de las políticas.

En Argentina, la conformación de los planes industriales, agropecuarios y de ciencia y tecnología en los últimos años, supone una maduración en la estrategia de planificación y regulación de la actividad económica. El desafío compartido por ambos países es crecer de forma constante durante los siguientes años alcanzando los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados junto a una mejor distribución de los ingresos y riqueza tratando de evitar caer en una desindustrialización prematura (explicada más adelante) que amenace la generación de nuevas y mejores ventajas competitivas para los países.

4.2. Marco institucional actual de apoyo a la competitividad

4.2.1. Marco institucional en Argentina[16]

Luego de la recuperación de la crisis de 2001-2002 la Argentina se ha encontrado bajo uno de los períodos de crecimiento más importantes de toda su historia. Esta situación le permitió al país estirar el horizonte de planeamiento y darle mayor importancia al marco institucional con el objetivo de sostener aumentos constantes en la competitividad a nivel internacional. Producto de esta revalorización del marco institucional resultó la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (en 2007), el ascenso a cargo ministerial de la Secretaría de Industria (en 2008) y la creación del Ministerio de Turismo (en 2010) entre los saltos cualitativos institucionales más relevantes. Si bien la mayor parte de los instrumentos de promoción industrial actualmente disponibles han sido creados o generados en los últimos años, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del período de la Convertibilidad. Los instrumentos de carácter horizontal siguen predominando fuertemente entre las acciones destinadas a promover exportaciones y capacidades y competencias tecnológicas. En lo que hace a la promoción de inversiones, el panorama es más balanceado. Si bien aparece un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital nuevos o usados, hay también diversos regímenes sectoriales, cuyo impacto promocional parece ser, en general, relativamente alto. El consignado predominio de los instrumentos de carácter horizontal va de la mano con las acciones destinadas al sector de pequeñas y medianas empresas que, aunque numerosas, presentan una efectividad discutible.

Dentro de los regímenes sectoriales en vigencia, aparecen los segmentos de ventajas naturales a gran escala, como la promoción de la minería metálica. A su vez, se encuentran segmentos industriales considerados estratégicos, como la industria automotriz (el régimen data desde 1991), la industria del software, biotecnología y la producción de bienes de capital (estos últimos de forma más reciente). Una cuestión heredada y que todavía no ha sido abordada con la importancia que merece, es que la mayoría de los programas revisados no presentan evaluación de impacto, ni monitoreo. Tampoco se realiza un seguimiento sistemático de los beneficiarios. Aunque muchos de los programas relevados cuentan con bases de datos sobre sus beneficiarios, no es una práctica regular elaborar informes o reportes sobre el avance del programa. En general, sólo se realizan informes de gestión *ad hoc* a pedido de alguna

[16] Tanto el marco institucional de Argentina como el de Brasil que son presentados a continuación se basan en aquellas agencias que tienen una responsabilidad relativamente directa con la competitividad de las firmas de cada país. Es decir, la descripción hecha a continuación no agota todas las instituciones sino que sirve de resumen de las principales.

Autoridad. Tampoco se observa como una práctica de las instituciones revisadas la posibilidad de auditabilidad (*accountability)* de su gestión por parte del público en general y de los sectores empresariales. Sólo se verifica que algunos instrumentos son auditados por la Sindicatura General de la Nación, aunque debe señalarse que esta auditoría está centrada exclusivamente en aspectos formales y de ejecución presupuestaria. En casi todos los programas relevados la mayor parte de su personal (técnico y administrativo) se encontraba bajo la modalidad de contrato de locación de obra y/o servicio y sólo una parte marginal de su estructura operativa pertenece a la planta permanente de la institución. Si bien esta debilidad institucional contribuyó, en cierta manera, a profesionalizar los equipos y la gestión de los programas, su extrema flexibilidad condujo a una importante reducción de los "costos de salida" (el costo que implica dar de baja un programa o desarmar un área operativa).

Las acciones a nivel provincial (mayoritariamente basadas en la desgravación de tributos aplicados en tales jurisdicciones) son muy reducidas y, en consecuencia, su impacto promocional parece ser pobre. Más allá de algunos programas de asistencia técnica que pueden ayudar al desempeño competitivo de las firmas residentes, los programas provinciales existentes tienden fundamentalmente a gestionar las crisis de empleo y su contribución a las decisiones de localización de las empresas resulta absolutamente marginal.

La vinculación entre el sector público y privado es en términos generales baja en todas las instituciones y programas revisados. Aunque en muchos casos existen instancias de participación del sector privado la misma es en general sólo a título formal. La vinculación efectiva entre el sector público y el sector privado se da básicamente en la etapa de pre-diseño, para consultar a los empresarios sobre la necesidad de la iniciativa aunque sólo en algunos casos aislados, el sector privado participó activamente en el diseño de los instrumentos. Tampoco existe mucha articulación desde el sector privado hacia el público. En gran medida, la inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades) hace muy difícil esta interacción. En este sentido es importante señalar que, en muchos casos estas articulaciones son el resultado de relaciones personales entre quienes circunstancialmente se encuentran al frente de cada institución, y no llegan a formalizarse de manera que evite la inestabilidad antes mencionada. Tampoco hay vínculos técnicos y profesionales porque las instituciones privadas cuentan con equipos técnicos muy pequeños. Otro de los aspectos importantes es que es muy baja la vinculación entre distintos organismos del sector público lo que redunda en duplicación de esfuerzos o competencias entre agencias, generando costos ineficientes dentro de todo el marco institucional.

Como se mencionó anteriormente, en la constelación de instituciones incorporadas recientemente se destacan el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), el Ministerio de Industria y el Ministerio de Turismo. Los primeros dos concentran al menos la mitad de las políticas de promoción en Argentina. El MINCyT fue creado con el fin de incorporar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo económico y social del país. Las

líneas centrales se basan en promover el crecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación a través del aumento del salario de investigadores, provisión de infraestructura necesaria, la vinculación de los sistemas académico y productivo para generar consorcios público – privados y la solución de la brecha de las grandes ciudades y el interior del país a través de líneas de financiamiento del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) cuyas prioridades son fijadas por las autoridades provinciales. El MINCyT, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), adoptó un nuevo enfoque en relación a las políticas horizontales de la década de 1990. Las políticas focalizadas apuntan a fortalecer sectores y áreas tecnológicas estratégicas para el país a fin de generar un salto cualitativo en el patrón productivo argentino, introduciendo innovaciones que mejoren la competitividad de la industria y el bienestar de la población. Por medio de fondos sectoriales se pretende financiar proyectos orientados a producir, adaptar y transferir conocimientos a sectores como agroindustria, salud, desarrollo social y energía. Adicionalmente, el MINCyT tiene como prioridad el desarrollo de las áreas de nanotecnología, biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones.

Dentro del MINCyT, la Secretaría de Planeamiento y Políticas del Ministerio determina las líneas de investigación y desarrollo que se financiarán luego de un proceso de selección que incluye estudios diagnósticos y prospectivos, consultas a organismos sectoriales y regulatorios y entrevistas a científicos, empresarios y tecnólogos. En los cuatro sectores identificados como estratégicos (agroindustrial, salud, desarrollo social y energía) las temáticas son evaluadas por expertos internacionales y por los Consejos Tecnológicos Sectoriales. La promoción de la innovación hacia el sector privado (ya sean empresas o instituciones) se realiza en buena medida a través de sus dos Fondos más antiguos, el Fondo Tecnológico Argentino FONTAR y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT). Además, la ANPCyT administra al Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), fondo fiduciario creado a partir de la sanción de la Ley de Promoción de la Industria del Software, y al Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) que tienen como objetivo acelerar el desarrollo de proyectos público-privados y crear o expandir centros de investigación orientados al sector productivo. Otra institución relevante bajo la órbita del MINCyT es el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Las actividades de vinculación tecnológica del CONICET se llevan a cabo a través de la Dirección de Vinculación Científico Tecnológica, que opera como intermediario entre las demandas de asistencia, por parte de la sociedad, y sus equipos de investigadores.

El FONTAR es uno de los instrumentos más utilizados por las empresas en los últimos años y constituye una plataforma muy fértil para pensar políticas de fomento a la I+D. El objetivo del FONTAR es mejorar la competitividad de las empresas argentinas a través de la promoción de la innovación tecnológica. Por otro lado, el FONSOFT se creó en el 2004 y se encuentra orientado a promover el fortalecimiento de las actividades de producción de software a nivel

nacional. El FONCyT, por su parte, tiene como misión apoyar proyectos y actividades cuya finalidad es la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos (tanto en temáticas básicas como aplicadas) desarrollados por investigadores pertenecientes a instituciones públicas y privadas sin fines de lucro radicadas en el país. La principal responsabilidad del Fondo es administrar los subsidios, destinados a financiar los proyectos de investigación, en el marco de los planes y programas establecidos para el sector de Ciencia y Técnica.

Entre otras instituciones vinculadas a la investigación y desarrollo se destaca la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) que tiene su eje fundamental la promoción de actividades de innovación tecnológica, en el campo de la energía nuclear. No obstante ha desarrollado una intensa actividad en investigación científica, básica y aplicada, y en desarrollos tecnológicos, en una amplia gama de disciplinas, lo que la ha capacitado para ofrecer una significativa variedad de servicios de asesoramiento y asistencia tecnológica a organismos y empresas, públicas y privadas, a través de sus tres centros atómicos (Centro Atómico Bariloche, donde funciona el Instituto Balseiro; Centro Atómico Constituyentes, con el Instituto de Tecnología Jorge A. Sábato y Centro Atómico Ezeiza, con laboratorios de Aplicación Tecnológica y Agropecuaria). También es relevante la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), la cual es un organismo descentralizado, creado en 1991, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, que se ocupa de diseñar, ejecutar, controlar, gestionar y administrar proyectos y emprendimientos en materia espacial.

En cuanto al Ministerio de Industria, este surge como un desprendimiento de múltiples oficinas que antes dependían principalmente del Ministerio de Economía. Entre las atribuciones del Ministerio de Industria se encuentran la de coordinar y promocionar las políticas de desarrollo industrial de la Argentina para fomentar la agregación de valor en todas las cadenas de producción en conjunto con empresas, trabajadores, universidades, organizaciones no gubernamentales, gobiernos provinciales y municipios.

El ministerio cuenta con tres secretarías para la puesta en marcha de sus objetivos: la Secretaría de Industria, la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial y la Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional. Dentro de cada una de estas secretarías se concentran distintos tipos de instrumentos de promoción[17]. Dentro de la Secretaría de Industria se encuentra la Subsecretaría de Industrial, y a su vez dentro de esta aparecen la Dirección de Aplicación de la Política Industrial y la Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial, las cuales concentran varios de los instrumentos de promoción que posee el Ministerio.

[17] Ver ANEXO I al final del documento.

La Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial es aquella que tiene la obligación de la institucionalización del Plan Industrial 2020, así como también el alcance de los objetivos planteados en las numerosas mesas sectoriales. La Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional cuenta bajo su órbita de la Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional la cual cuenta con varios instrumentos de promoción. Finalmente, el Ministerio de Industria posee dos organismos descentralizados, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI). El INTI actúa como asistente público para promover la mejora de la competitividad industrial, contribuyendo al desarrollo y la transferencia de tecnología mediante la instrumentación de soluciones innovadoras, desde el diseño hasta el producto final, para fortalecer así los eslabones nacionales de las cadenas de valor.

Un grupo relevante de instituciones se encuentran bajo el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como son el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que actúa como un organismo descentralizado del ministerio, y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Este último es una herramienta para la agregación de valor en el sector agroindustrial, la mejora en las condiciones de infraestructura y la adecuación de la producción a las demandas del mercado. Uno de los rasgos más importantes del PROSAP es la estrecha vinculación que tiene con el nivel de gobierno provincial, ya que son los proyectos presentados por los gobiernos provinciales parte de la base de la definición de los proyectos de inversión del programa. El PROSAP se encuentra financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial. Por otro lado, el INTA tiene como propósito impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural.

Otros organismos importantes que posee la Argentina para la promoción de la competitividad son el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el programa ProArgentina dependiente de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El BICE es un banco público que promueve la prefinanciación y post financiación de exportaciones como la inversión en actividades como turismo, energías renovables o en sectores que tengan potencial de modernizar su estructura productiva. Las líneas de crédito con las que cuenta el BICE pueden ser adquiridas directamente por empresas como a través de la banca privada. El financiamiento del BICE se deriva de su propio patrimonio como de colocaciones en el mercado de capitales más asistencia provista por organismos multilaterales de crédito y la captación de depósitos.

4.2.2. Marco institucional en Brasil

Con el transcurso de los años fue solidificándose un nuevo esquema legal e institucional que contenga a la planificación económica. En particular, en Diciembre de 2004 fueron el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y la Agencia Brasilera de Desarrollo Industrial (ABDI) a partir de la Ley Nº 11.080 y reglamentados por los decretos Nº 5.352 y Nº5.353 respectivamente. Estos organismos se sumaron al BNDES (creado en 1952) y al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDICE) creado en 1999. La misión del MDICE es la formulación, ejecución y control de las políticas públicas para la promoción de la competitividad, del comercio exterior, de la inversión y de la innovación en las empresas. Para 2005 y 2006 fueron reglamentadas la Ley de Innovación y la Ley relacionada con los Bienes de Capital y adquisición de tecnología ("Lei do Bem") respectivamente. A su vez, en 2005 la "misión" del BNDES fue modificada por primera vez desde su creación. Se incorporó explícitamente la búsqueda de la reducción de las diferencias sociales y regionales y promoviendo la generación de empleo (BNDES, 2002).

El segundo mandato de Luiz Ignácio Lula da Silva, comenzado en 2007, le siguió dando continuidad a la planificación de la economía brasileña. Se implementó la Fase II del PITCE, se llevó a cabo el primer Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC)[18] y se lanzó el programa de Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2008-2010. Dicho programa tuvo como objetivo sostener el proceso de desarrollo que experimentaba la economía brasileña apoyándose en el aumento de la inversión, la mayor innovación, la mejor organización de las firmas brasileñas, la ganancia de competitividad de estas y el aumento de las exportaciones. El PDP dispuso tanto de instrumentos financieros como fiscales para lograr los objetivos propuestos. Los instrumentos financieros estuvieron organizados bajo el BNDES, mientras los instrumentos fiscales consistieron, principalmente, en reducciones de impuestos existentes y la capacidad de amortizar mejor los bienes ya existentes.

La nueva trayectoria de la planificación en Brasil contempla en la actualidad la instrumentación del plan que continua con el espíritu del PDP, el Plan Brasil Maior 2011-2014. Los desafíos que plantea la economía global, los problemas que siguen afectando al sector manufacturero brasileño y las experiencias acumuladas desde la puesta en marcha del PITCE enmarcan el establecimiento del Plan Brasil Maior. La estructura de gobierno del Plan Brasil Maior es muy semejante a la del PDP, rescatando las acciones realizadas por los Consejos de Competitividad Sectoriales, por el Grupo o Secretaria ejecutiva, por el Comité Gestor y por el CNDI. A su vez, muchas de las acciones que ya eran llevadas a cabo (PSI, derogaciones tributarias y facilidades fiscales para la amortización de bienes y líneas de crédito del BNDES) siguen con el Plan Maior y se suman otras como la defensa comercial y del mercado interno.

[18] Una mayor descripción de cómo fue el funcionamiento del PAC, del PDP se hará en el apartado 4.4.

Entre las agencias públicas más importantes se destaca el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el cual el organismo rector del sistema brasileño de ciencia y tecnología. Es responsable de la coordinación, el seguimiento y la evaluación del sistema y del establecimiento de las políticas para el sector. Las acciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología son guiadas por su determinación de transformar la ciencia, la tecnología y la innovación en instrumentos del desarrollo nacional, de manera soberana y sostenible.

Este principio se ha plasmado en cuatro ejes rectores de la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: consolidar, mejorar y modernizar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ampliando la base científica y tecnológica; crear un entorno favorable para la innovación en el país, estimular al sector privado a invertir en actividades de investigación, desarrollo e innovación; integrar todas las regiones y sectores en el esfuerzo nacional de formación para la ciencia, la tecnología y la innovación; desarrollar una amplia base social de apoyo a la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La estrategia del MCT puede ser comprendida según dos ejes. El eje horizontal tiene por objeto la consolidación de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación integrado y eficaz, que incluya la participación de los múltiples actores públicos y privados y no reduciéndose solamente a las acciones del Gobierno Federal y de los estados más importantes de la Federación. Las tres líneas de acción verticales, a su vez, tienen por objetivo fomentar el empoderamiento y la movilización de las bases científicas. El Ministerio de Ciencia y Tecnología actúa como secretario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Dentro del Ministerio de Ciencia y Tecnología se encuentra el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) el cual es un organismo del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) de fomento a la investigación científica y tecnológica y a la formación de recursos humanos para la investigación. El CNPq cuenta con numerosos institutos y centros de investigación en las distintas disciplinas científicas, y en diversos campos del desarrollo tecnológico. El Ministerio también se encuentra vinculado a la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP). La misión de FINEP es promover y financiar la innovación y la investigación científica y tecnológica en las empresas, universidades, institutos tecnológicos, centros de investigación y otras instituciones públicas y privadas, y la movilización de recursos financieros y herramientas para la promoción del desarrollo económico y social del país. Mientras que el CNPq apoya principalmente a individuos a través de becas y ayudas, la FINEP apoya las acciones de ciencia, tecnología e innovación de instituciones públicas y privadas.

Otra agencia pública de gran importancia es el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES) el cual cuenta con personería jurídica de derecho privado y patrimonio propio. A través del financiamiento de largo plazo de sectores y áreas estratégicas de la economía el BNDES contribuye al desarrollo económico del país. Sus líneas de promoción incluyen el financiamiento a largo plazo y un costo competitivo, para el desarrollo de proyectos de inversión y comercialización de nueva maquinaria y equipos fabricados en el país, y para el

aumento de las exportaciones. Contribuye, también, a fortalecer la estructura de capital de las empresas privadas y el desarrollo del mercado de capitales. El BNDES posee de forma operativa distintos instrumentos financieros, cada uno intentando captar una demanda específica de cada sector de la economía o según el tipo de empresas (Golonbek y Urturi, 2010). Los tres grandes ejes del BNDES están contenidos en BNDESPAR, FINAME y BNDES Limited. BNDESPAR es un holding de empresas del BNDES tiene algún tipo de participación societaria, FINAME es una agencia dentro del BNDES que se encarga de las líneas de financiamiento para la adquisición de bienes y maquinaria y equipos, mientras que BNDES Limited son las acciones que desarrolla el BNDES para lograr una internacionalización exitosa de las empresas brasileñas. El BNDES se fondea principalmente a través del flujo de dinero proveniente de créditos del Tesoro Nacional y del propio retorno que obtiene por el otorgamiento de préstamos. En menor medida también influye parte de los fondos destinados a la seguridad social e impuestos nacionales.

En materia de promoción industrial se destaca la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). Esta tiene como función la promoción y ejecución de políticas de desarrollo industrial, especialmente las que contribuyen a la generación de empleos, en consonancia con las políticas de comercio exterior y de ciencia y tecnología. La Agencia está formada por un Consejo Deliberativo, un Consejo Fiscal y un Director Ejecutivo. De acuerdo al decreto que reglamenta las funciones de la ABDI, la supervisión de esta agencia queda en responsabilidad del MDICE. El Consejo Deliberativo está compuesto por ocho representantes del Poder Ejecutivo (MDICE, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Planificación, Ministerio de Integración Nacional, Casa Civil, BNDES y el Instituto de Estadísticas de Economía Aplicada (IPEA por sus siglas en portugués) y por siete representantes de sociedades civiles. A su vez, la ABDI cuenta con un Consejo Fiscal encargado de la fiscalización y el control interno.

Otra agencia relevante es el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI). Entre las atribuciones del CNDI figura la de proponer al Presidente de la República políticas destinadas a promover el desarrollo industrial nacional. El CNDI es la autoridad responsable más importante en la puesta en marcha y control del nuevo plan industrial brasileño (Plan Brasil Maior). El Consejo se encuentra compuesto por catorce miembros de la sociedad dispuestos por el Presidente de la República, los trece ministros de Estado y el Presidente del BNDES. Se encuentra presidido por el ministro del MDICE.

4.3. El crecimiento en el nuevo siglo y la amenaza de desindustrialización. Los grandes planes en Argentina y Brasil.

4.3.1. La amenaza de desindustrialización. Lo que dice la política oficial.

En ambos países el fenómeno de desindustrialización es visto como una amenaza para el crecimiento potencial. Es reconocido, y ampliamente documentado, que luego de cierto umbral en las economías desarrolladas la participación en el valor agregado total del sector industrial comienza a descender. Lo mismo ocurre con la absorción de mano de obra. Esto es debido a que varios procesos que siguen elevando la competitividad industrial pasan a realizarse dentro del sector de servicios. Este tipo de desindustrialización no es perjudicial al desarrollo de un país sino que es inherente a él. A partir de la experiencia reciente en la región, autores como Oreiro (2009) y Palma (2005) por citar algunos, sostienen que para un nivel menor a un umbral de desarrollo, la desindustrialización sería negativa para el crecimiento económico. Esta desindustrialización "precoz" limita el desenvolvimiento del sector industrial y de la economía en general en el largo plazo.

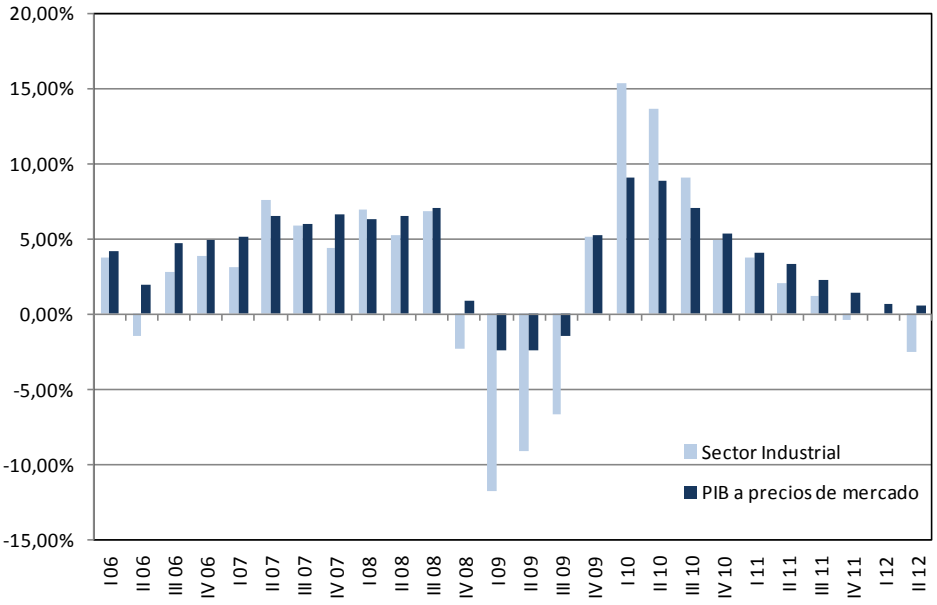
Observando el desenvolvimiento en los últimos años Oreiro (2009) sostiene que la desindustrialización que enfrenta la economía brasileña es precoz en relación a experiencias recientes de otros países desarrollados porque esta se inicia en un nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita) inferior al resto de los países. En oposición a lo ocurrido recientemente en Brasil, la industria argentina ha aumentado su participación en el PIB, como también ha sido la principal generadora de empleo luego de la crisis de 2001-2002. Sin embargo, los sectores industriales de cada país enfrentan un futuro con desafíos similares, con el objetivo no sólo de evitar una desindustrialización precoz, sino de avanzar en un tejido tecnoproductivo capaz de impulsar un proceso de crecimiento sostenido. Entre los desafíos comunes, diagnosticados no sólo desde los planes industriales sino en distintos trabajos académicos, figuran las masivas compras de bienes primarios por parte de China junto al aumento considerable de los commodities agrícolas a nivel mundial.

La modernización del complejo productivo en ambos países tiene en cuenta el manejo de variables macroeconómicas como, principalmente, microeconómicas. En el plano macroeconómico, una de las principales preocupaciones pasa por el manejo del tipo de cambio. A nivel microeconómico, lo que se pretende es que las firmas nacionales sean capaces de competir a nivel internacional haciendo uso intensivo se pretende evitar una desindustrialización dado que vuelve rentables a aquellas actividades que presentan ventajas comparativas, las cuales en Argentina y Brasil son aquellas intensivas en utilización de recursos naturales. Para La intención, por lo tanto, es enfrentar esto con una batería de medidas como las que aparecen en los distintos planes.

4.3.2. Los grandes planes en Brasil (PDP, PAC y Brasil Maior)

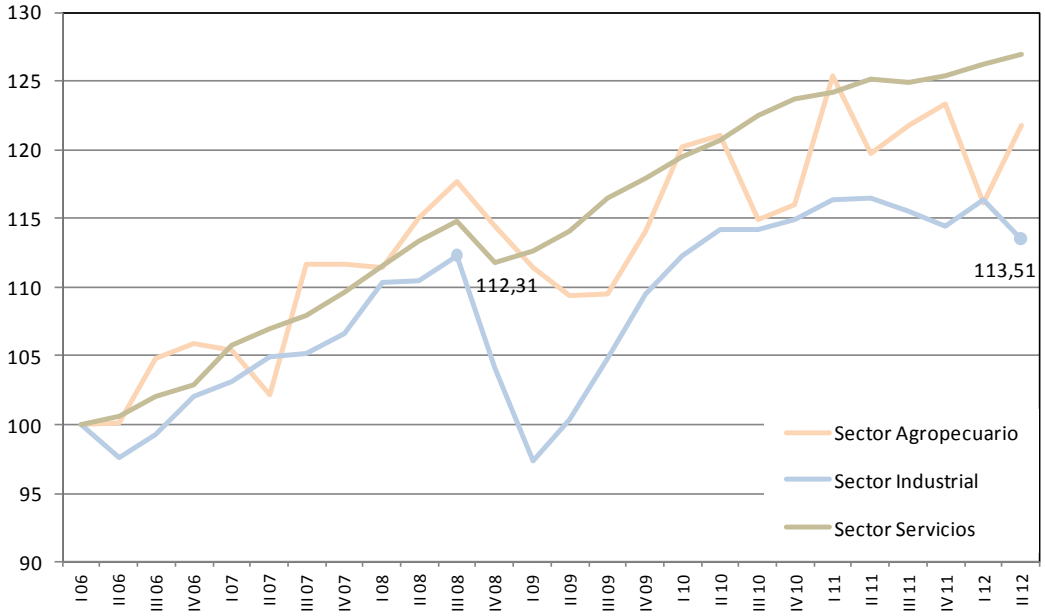
A partir del abandono del Plan Real la economía brasileña experimentó un período de crecimiento sostenible, únicamente interrumpido por el advenimiento de la crisis financiera internacional (2008-2009). El resultado de la crisis fue una caída del PBI industrial durante el tercer trimestre de 2008 hasta el tercer trimestre de 2009 inclusive. La economía en su totalidad se contrajo durante esos trimestres, pero no de forma tan abrupta como lo hizo la industria. De la misma forma en que la industria sufrió un *overshooting* negativo, la salida de la recesión provocó una sobre reacción en el nivel de actividad industrial en relación al nivel de actividad general. En 2010 se retornó un sendero de crecimiento, sin embargo las tasas de variación del PIB industrial desde entonces no muestran los valores observados durante los primeros años de la década de 2000, lo que constituye una dificultad importante para sostener el crecimiento en el largo plazo. En términos comparativos, el desempeño de la industria de transformación brasileña muestra un estancamiento en relación a la evolución del sector agrícola y al sector de servicios. La importancia del sector industrial en el crecimiento de Brasil se observa en términos de empleo, exportaciones e I&D.

Gráfico 22: Evolución del PIB a precios de mercado y del PIB industrial en Brasil.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BCB.

Gráfico 23: Evolución de los sectores agropecuario, industrial y de servicios en Brasil.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BCB.

Para la experiencia brasileña, el primer desarrollo integral de una política industrial en los últimos años se dio con la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) en 2004. El PITCE estuvo conformado por 57 medidas distribuidas en 11 programas de política (Cano y Gonçalves Da Silva, 2010). El programa contenía tanto líneas de acción horizontales como una delimitación de aquellos sectores considerados estratégicos, tanto por las capacidades ya adquiridas por las firmas brasileñas como por las oportunidades de expansión que estos sectores tenían (semiconductores, software, bienes de capital, productos farmacéuticos, biotecnología, nanotecnología y energías renovables). En cuanto a la evaluación del programa, Laplane y Sarti (2006) señalan que predominaron los instrumentos horizontales y que se usaron instrumentos preexistentes a la par que se crearon nuevos.

Parte del potencial conflicto entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas se observó en la forma de financiación de los instrumentos ya que, como señalan Laplane y Sarti (2006) y Cano y Gonçalves Da Silva (2010), existió una rigidez en la forma de utilización y en la disponibilidad de recursos para la llevada a cabo de proyectos de gran porte. Como se señala en Cano y Gonçalves Da Silva (2010), los intentos de mejorar la capacidad de financiamiento de proyectos, mediante reducciones en los intereses a pagar, tuvieron la resistencia proveniente del Ministerio de Hacienda.

Para contrarrestar la situación actual de estancamiento y relativa desindustrialización temprana[19], el Estado Brasileño continuó, como desde la primera presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, llevando a cabo distintas políticas industriales. Los últimos grandes planes importantes fueron la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (2004-2007), el Plan de Desenvolvimiento Productivo (PDP, 2008-2010), la continuación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC II) y el Plan Brasil Maior.

4.3.2.1. PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo)

El PDP, surgido en 2008, contempló 24 sectores de la economía los cuales fueron divididos en 3 programas distintos en el intento de captar las especificidades de cada uno de los sectores (Cano y Gonçalves Da Silva, 2010). El Programa para Consolidar y Expandir el Liderazgo contempló al sector aeronáutico; petróleo, gas y petroquímica; bioetanol; minerales; celulosa y papel; siderurgia; carnes. El Programa para Fortalecer la Competitividad abarcó a los siguientes sectores: bienes de capital; complejo automotriz; industria naval; textil y confecciones; cuero y calzados; madera y muebles; agroindustrias; construcción civil; servicios; higiene, perfumería y cosméticos; plásticos.

El Programa Movilizador de Áreas Estratégicas buscó impulsar los siguientes sectores: complejo vinculado a la salud; TICs; energía nuclear; nanotecnología; biotecnología; complejo industrial de defensa. A su vez, el PDP estuvo regido por seis enfoques estratégicos: Exportaciones; Integración con África; Integración Productiva con América latina y el Caribe; PyMEs; Producción sustentable; Regionalización. Cada una de estas estrategias presentaba ciertas metas a cumplir.

El gobierno del PDP estuvo presidido por el CNDI a la vez que fue conformado un Consejo de Gestión conformado por Casa Civil y los ministro de Planificación, Desarrollo, Hacienda, Educación y Ciencia y Tecnología. La Secretaría Ejecutiva, el brazo ejecutor, quedó en manos de la ABDI. La evaluación de los resultados obtenidos por el PDP deben ser analizados teniendo en cuenta que a partir de fines de 2008 el contexto mundial funcionó como un shock negativo a raíz del comienzo de la crisis económica en los países desarrollados. Por lo tanto, el PDP debe ser evaluado por sus objetivos originales pero también por su acción anti cíclica (en conjunto con otras políticas como el PAC, PAC II, Minha Casa Minha Vida, reducción de la tasa Selic, depreciación del real e intervenciones del BNDES, aumentos constantes del salario mínimo, aumento del gasto público, entre otras) dado que la trayectoria que venía observándose en la

[19] Un ejemplo señalado como alarma frente a la desindustrialización que podría estar sufriendo Brasil es que en los últimos años el patrón exportador brasileño, en términos agregados, muestra un sesgo hacia productos primarios o de bajo valor agregado. Parte de las causas sobre esta posible desindustrialización en Brasil también se atribuyen a la política cambiaria del gobierno, más en concordancia con el sostenimiento de metas de inflación, y a los elevados niveles de tasas de interés (más allá de las facilidades brindadas por las líneas de crédito brindadas por el BNDES).

industria se interrumpió bruscamente en 2008 y todavía en la actualidad presenta dificultades para retomar el crecimiento de 2003-2007.

La tasa de inversión aumentó aunque no alcanzó el objetivo de 21% en 2010 (fue de 19.4%). Si bien la inversión aumentó en 2010 en comparación con 2008 (19.4% contra 19.1%), luego de enfrentar una caída en 2009 debido al impacto de la crisis internacional, parte del aumento estuvo asociado a la mayor importación de maquinarias y equipos (PDP, 2011).

En cuanto a la promoción de las exportaciones para aumentar la participación de estas en el total exportado, el objetivo pudo ser alcanzado pasando de una participación de 1.18% de exportaciones brasileñas en las exportaciones mundiales a 1.36% en 2010 cuando la meta para 2010 era 1.25%.

El esfuerzo de aumentar el gasto en innovación por parte del PDP fue compartido con el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI) llevado a cabo por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Conjuntamente la Ley de Informática, la Ley de Bienes de Capital y el establecimiento de la Zona Franca de Manaos contribuyeron a la acción del PDP.

La conclusión general en relación a la evaluación del PDP muestra que el 99% de las acciones que iban a llevarse a cabo fueron implementadas, de las cuales 41% estuvieron relacionadas a metas de inversión, 29% a metas de exportación, 20% a innovación y 10% al desarrollo de PyMEs (PDP, 2011).

4.3.2.2. PAC II

Al igual que el PAC (2007-2010), el PAC II[20] apunta a la planificación y ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país. El mismo abarca seis ejes: “Transportes”, “Energia”, “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha Casa, Minha Vida” e “Água e Luz para Todos”. Esto produce efectos no sólo sobre el nivel de inversión pública, sino también sobre los niveles de inversión privada como en la cantidad de empleos.

Las medidas comprendidas tanto del PAC como en el PAC II son: Estímulo al crédito, Mejoras en el ambiente de inversión, Exoneraciones tributarias junto con otras medidas fiscales. En cuanto al estímulo al crédito el PAC trabaja en conjunto con CAIXA (banco público) y el BNDES. Con parte de los fondos provenientes del “Fundo de Garantia do Tempo de Serviço” (administrados por CAIXA) se crearon varias líneas de fondos para la inversión en infraestructura, saneamiento del medio ambiente y construcción de viviendas populares.

[20] La información presentada se basa en: http://www.pac.gov.br

A partir del PAC, se han reducido tanto la Tasa de Interés de Largo Plazo como los spreads del BNDES para Infraestructura, Logística y Desarrollo Urbano. Entre las medidas que apuntan a exoneraciones tributarias y otras medidas fiscales se encuentran: reducción del PIS (Programa de Integração Social) y el COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) para la adquisición de inmuebles; exoneración tributaria para obras de infraestructura; beneficios tributarios para incentivar el sector de TV Digital (PATVD), la producción de bienes microelectrónicos (semi conductores) y la adquisición de acero; simplificación y unificación de ciertos impuestos, entre otras medidas.

Las políticas fiscales de largo plazo constituyen: continuación de la política de aumentos reales del salario mínimo; mejoramiento del sistema previsional; agilización de los procesos de licitación estatal; perfeccionamiento de las gerencias de las empresas estatales, entre las principales acciones.

En términos de ejecución y evaluación del PAC II, y según el cuarto balance realizado, para el primer semestre de 2012 se habían completado el 29.8% de las acciones previstas para 2014 (PAC, 2012). En lo que respecta al plan "Minha Casa, Minha Vida", fueron contratadas más de 799 mil unidades habitacionales, se realizaron 661 mil contratos para la construcción, adquisición y reforma de lugares y se establecieron 564 obras de urbanización en asentamientos precarios.

En cuanto al eje de Energía se cuenta con la culminación, en Julio de 2012, de la plataforma Petrobras P-59, con la ampliación de más de 2 mil líneas de transmisión y con el aumento de la capacidad de generación de energía. Para el plano de Transporte se espera terminar con la construcción de 909 km entre rutas y autopistas, con obras en 16 aeropuertos y 12 puertos. Además, se destaca el aumento en la capacidad pasajeros en los aeropuertos brasileños. En lo que respecta a Agua y Luz, se han invertido 2 mil millones de reales logrando que más de 286 mil familias pasen a tener luz eléctrica. Para el eje "Cidade Melhor" se llevan invertidos 213 millones de reales, en tanto se han realizado 365 obras de saneamiento.

Al margen de las consideraciones particulares de cada eje, en PAC (2012) se desataca que de todas la obras que deben llevarse a cabo para "Transportes", "Energia", "Mobilidade Urbana" y "Luz para Todos e Recursos Hídricos" se completaron el 11% de las obras, el 56% se encuentra en proceso de ejecución, 11% en proceso de licitación y el resto bajo la preparación de la licitación.

4.3.2.3. Brasil Maior

El Plan Brasil Maior (PBM) establece la política brasileña industrial, tecnológica, de servicios y de comercio exterior para el período 2011 hasta 2014. Al ser la continuación de distintos

programas de intervención, el PBM intenta retomar el diálogo entre el sector público y privado iniciado por los anteriores proyectos, a la vez de seguir mejorando la coordinación entre distintos estratos de gobiernos para la aplicación de instrumentos de promoción (ya sean horizontales o verticales) y aprovechar la experiencia (intentando corregir los errores que fueron expuestos en los anteriores programas) dada a las instituciones públicas luego de la puesta en marcha de otros planes.

Como señala Guerreiro (2012), el PBM es más "audaz" en relación al PITCE y al PDP debido a sus objetivos propuestos, además de poseer mayores instrumentos para alcanzarlos. El plan reconoce la existencia de un núcleo de empresas (PyMEs y grandes firmas nacionales) capaces de sostener el proceso de crecimiento. Los principales instrumentos de política industrial que se encuentran en el PBM ya estaban establecidos en el PITCE y en el PDP, como son las facilidades para realizar inversiones, promoción de exportaciones y estímulos para gastos en innovación, a través de distintos canales fiscales y financieros. Entre los distintos instrumentos se destacan las compras gubernamentales, exoneración tributaria a partir de la contratación de trabajadores, mayores medidas en relación a la política comercial, la prorrogación del PSI (Programa de Sustentación de la Inversión) hasta finales de 2012, la creación de nuevas líneas de acción desde el BNDES, mayores recursos para la FINEP y un mejor marco legal para las innovaciones.

Tabla 7: Metas del Plan Brasil Maior

	Actualidad	2014	Variación Actualidad / 2014	Crecimiento anual esperado
Participación de la Inversión en el PIB (%)	18,4% (2010)	22,40%	4 p.p.	
Aumentar el gasto empresarial en I&D como % del PIB	0,59% (2010)	0,90%	0,31 p.p.	
Aumentar la calificación de los recursos humanos (% de trabajadores en la industria con, por lo menos, estudios secundarios)	53,7% (2010)	65,00%	11,3 p.p.	
Aumentar el VA de la Industria en relación al VBP (%)	44,3% (2009)	45,30%	1 p.p.	
Elevar la participación en el VA industrial total el VA de las industrias intensivas en conocimiento (%)	30,1% (2009)	31,50%	1,4 p.p.	
Aumentar en un 50% el número de PyMEs innovadoras	37,1 mil (2008)	58 mil	56,33%	7,73%
Disminuir el consumo de energía por unidad de PIB industrial	150,7 tep/R$ millón (2010)	137 tep/R$ millón	-9,09%	-2,35%
Diversificar las exportaciones brasileñas aumentando la participación de estas en el comercio internacional	1,36% (2010)	1,60%	0,24 p.p.	
Aumentar el VA de los sectores vinculados a la energía en relación al VBP	64% (2009)	66%	2 p.p.	
Ampliar el número de domicilios urbanos con acceso a banda ancha	13,8 millones de domicilios (2010)	40 millones de domicilios	189,86%	30,48%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Plan Brasil Maior

El objetivo principal de Brasil Maior es mejorar las condiciones de competencia de las empresas brasileras a partir de mayores, y mejores, inversiones en tecnología y organización a la vez de aumentar el producto potencial, todo bajo un contexto de inclusión social.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad con la que cuenta la industria brasilera en términos de productividad y competitividad a nivel internacional, es que el Plan Maior considera dos tratamientos complementarios: uno de políticas sistémicas, o transversales, y uno de políticas sectoriales. Las primeras apuntan a una mejora en la competitividad agregada de la economía fomentando la inversión en infraestructura y a bajar los costos de las firmas. Las segundas a potenciar la dinámica de las empresas brasileras que ya revelaron ser competitivas a nivel internacional.

Entre las metas se destacan: aumentar de la tasa de inversión al 22.4%; aumentar el gasto empresarial de I+D en relación al PIB a 0.9%; incrementar los trabajadores en la industria con, por lo menos, educación secundaria completa al 65%; aumentar la cantidad de PyMEs innovadoras a 58 mil firmas; incrementar la participación de las exportaciones brasileñas en el total de las exportaciones mundiales hasta 1.6%; ampliar el número de domicilios urbanos con acceso a banda ancha hasta 40 millones.

A su vez existe un objetivo de ampliar la participación de energías renovables. Para alcanzar los múltiples desafíos que se plantean en Brasil Maior ya se han comenzado a instrumentar las distintas políticas en conjunto con un marco legal que potencie estas acciones. De acuerdo al propio Plan, este no es un proyecto acabado sino que sigue en proceso de construcción tratando de captar las dificultades que vayan apareciendo en los años siguientes. Finalmente, la estrategia del Plan Brasil Maior contempla la federalización de la toma de decisiones como su instrumentación.

Cuadro 1: Principales acciones llevadas a cabo en el Plan Brasil Maior

Acciones sobre el tipo de cambio (y política monetaria)	Estímulo a la producción nacional
.Aumento de las reservas interncionales .Restricciones al flujo de capitales de corto plazo .Reducción de tasa SELIC .Evitar una sostenida depreciación nominal del tipo de cambio	.Prioridad de adquisición de bienes y servicios nacionales sobre importados, con un margen de preferencia en el precio de hasta el 25% más.

Medidas tributarias	Defensa comercial
.Reducción del 20% de las contribuciones patronales a la seguridad social sobre la nómina salarial. .Compensación parcial por nueva alícuota sobre facturación del 1% al 2%. .Las importaciones sufrirán un aumento del PIS/COFINS correspondiente a la alícuota sobre facturación. .Desgravación del impuesto a los productos industrializados (IPI) .Desgravación para la inversión en transporte de cargas y entretenimiento. .Personas físicas y jurídias pueden deducir del impuesto a la renta donaciones y patrocinios a favor de entidades asociativas o fundaciones dedicadas a la ivnestigación y al tratamiento del cáncer. .Postergación del pago del PIS y del COFINS	.Controles especiales en el despacho de importaciones. .Refuerzo de fronteras terrestres. .Refuerzo institucional orientado a mejorar el control de las mercaderías importadas en conformidad con las exigencias técnicas brasileñas. .Proyecto orientado a terminar con la "guerra de los puertos" que provoca distorsiones a favor de los productos importados.

Incentivo al sector de TICs
.Plan nacional de banda ancha orientado a ampliar el acceso a internet y acelerar las inversiones en telecomunicaciones. .Programa "Una computadora por alumno" (Reedición hasta 2015).

Medidas crediticias	Financiamiento del comercio exterior
.Aumento del volumen de crédito que puede disponer el BNDES .Reducción de tasas de interés .Aumento de plazos y cobertura.	Aumento de los recursos para el programa de financiamiento a las exportaciones PROFEX, orientado a las PyMEs con una facturación bruta anual de hasta R$ 90 millones.

Nuevo régimen automotor (a partir de 2013)
.El nuevo régmien automotor (2013-2017) se encuentra orientado a aumentar el contenido regional medido por el volumen de adquisiciones de piezas e insumos estratégicos; garantizar inversión en I&D; aumentar el gasto en ingeniería y tecnología industrial básica; elevar la eficiencia energética de los vehículos. .Incluir nuevas condiciones de habilitación e incentivos. .Reglas de transición para atraer inversiones para la producción de nuevos modelos en el país.

Fuente: Plan Brasil Maior.

En el organigrama de funcionamiento del Plan Brasil Maior (el cual recoge de forma muy parecida el esquema de gobierno que tuvo el PDP) el nivel superior es ocupado por la CNDI. A un nivel más bajo se encuentra el organismo ejecutor del plan que es el Comité de Gestión, integrado por los titulares del MDICE, el cual lo preside, el organismo presidencial Casa Civil, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planeamiento y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Le corresponde al Comité la aprobación de los programas del Plan así como sus

metas e indicadores; la supervisión de la puesta en marcha de los programas; la promoción de la articulación entre los distintos actores que participan del Plan; realizar los ajustes necesarios (en términos de programas, metas e indicadores) que el Plan requiera. En definitiva, se observa una articulación para la puesta en marcha del Plan desde distintos ministerios como también desde el Poder Ejecutivo (Casa Civil) hasta distintas organizaciones privadas (que influyen en la coordinación del Plan).

La articulación gubernamental con el sector privado y la sociedad civil proviene desde los Consejos de Competitividad, que entre sus competencias figura la realización de un diagnóstico de los sectores involucrados; la contribución en la implementación de las agendas sectoriales; contribuir con propuestas de políticas públicas. Los Consejos son de carácter consultivo ya que la puesta en marcha de las acciones enmarcadas en el Plan Brasil Maior en los distintos sectores es llevada a cabo por Comités Ejecutivos. Estos tienen la capacidad de implementar las agendas sectoriales propuestas por los Consejos. Tanto los Comités como los Consejos pueden contar con el apoyo de la ABDI. Antes de presentar las estrategias a llevar a cabo por los Comités Ejecutivos, cada titular de los comités debe tomar las consideraciones hechas desde el sector privado y por distintos actores sociales en los Consejos de Competitividad en búsqueda que dichas consideraciones sean tomadas en cuenta. Los Consejos de Competitividad abarcan los siguientes sectores: Petróleo, Gas y Navegación; Química; Salud; Energías renovables; Muebles; Automotores; Minería; Construcción Civil; Complejo de Defensa, Aeronáutico y Espacial; Agroindustria; Bienes de Capital, Metalurgia; Servicios Logísticos; TICs, Complejo Electrónico; Artículos de Tocador, Cosméticos y Perfumería; Servicios; Comercio; Calzado, Textil y Confecciones; Celulosa y Papel.

4.3.3. La recuperación de la planificación en Argentina. El PEA2, el PNCT y el PEI 2020

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos más importantes de los últimos años es que el crecimiento económico argentino, tanto por su intensidad como por su duración, ha permitido otorgar a las autoridades un mayor margen para la planificación del desarrollo económico de largo plazo. La recuperación y el posterior crecimiento de la economía argentina fueron sentando las bases para la realización de un nuevo marco institucional que promueva la planificación económica. A partir de 2007 la necesidad de establecer ciertos lineamientos generales, desde el sector público en conjunto con el sector privado, para orientar y sostener el crecimiento comenzó a volverse indispensable. Bajo esta situación fueron desarrollándose el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010-2020), el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2010-2015) y el Plan Industrial (2010-2020).

4.3.3.1. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) 2010-2020

El PEA[2] fue desarrollado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) resultado de un proceso participativo y federal, cuya iniciativa comenzó en 2010. En términos generales, el plan prevé un incremento del porcentaje del valor agregado del sector del orden del 80% y las exportaciones en un 153%. La visión del plan es "transformar a la Argentina en líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales de calidad con valor agregado, en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esa forma el desarrollo de la nación y sus regiones". Las estimaciones de las metas fueron realizadas sobre estimaciones de la máxima potencialidad productiva considerando cuestiones relativas al ordenamiento territorial, aspectos sociales y ambientales.

4.3.3.2. Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (PNCTI) 2012-2015

El PNCTI 2012-2015 cuenta con dos antecedentes cercano: las "Bases para un Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2015" desarrollado por la ex Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación (actualmente Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) publicado en 2005 y el Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010 lanzado un año después de las Bases. El PNCTI fue redactado por la Dirección Nacional de Políticas y Planificación de la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El plan no solo ofrece una orientación general para la determinación de prioridades del Ministerio sino que además comprende toda una serie de lineamientos de política, estrategias y líneas de acción. A su vez, se concibe como un instrumento ordenador de las políticas e iniciativas pero susceptible de ser modificado o ajustado ante cambios en el contexto o de la evaluación de los cursos de acción llevados a cabo.

Buena parte del plan resulta una formalización de políticas o iniciativas sobre las que el Ministerio ya venía trabajando. En efecto, en la agenda de gestión del plan se retoman muchas herramientas, instrumentos e iniciativas previas. Esta sistematización del pasado del Ministerio se combina con las contribuciones que resultaron del proceso participativo para el desarrollo del plan que será tratado en un apartado posterior. El plan busca fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTI) y generar un perfil productivo basado en la agregación de valor, en el empleo de calidad y en la incorporación de conocimiento. A este respecto, el plan señala la importancia de traccionar una conducta emprendedora e innovativa. El plan cuenta con metas cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras se encuentran las referidas a los siguientes indicadores: Inversión en I+D como porcentaje del PIB, I+D financiada por el sector privado como porcentaje del gasto en I+D total, Investigadores y

Tecnólogos por cada 1000 trabajadores (PEA, medidos en EJC), porcentaje de I+D ejecutada en Provincias (excluidas Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires), porcentaje del presupuesto nacional dedicado a CyT. También cuenta con una serie de metas cualitativas relacionadas con la generación de los recursos y demás condiciones para alcanzar los objetivos.

La estrategia de desarrollo institucional cuenta con una serie de ejes de trabajo o lineamientos generales: articulación (con el sector público, privado, con diferentes actores sociales, articulación territorial e internacional), recursos, procedimientos y finalmente instrumentos y financiamiento. La estrategia de focalización define las oportunidades de intervención a través del cruce entre las tres dimensiones resaltadas previamente, las tecnologías de propósito general, los sectores prioritarios y el entorno territorial, los mismos dan lugar a los NSPE mencionados. Finalmente, el PNCTI 2015 cuenta con una fuerte sección propositiva, con una serie de acciones para el período de vigencia del plan, una guía para la realización de las intervenciones y asignación de recursos.

La participación en el PNCTI se instrumentó a través del desarrollo de tres tipos de mesas de trabajo. En primer lugar, las mesas transversales tuvieron como objetivo la identificación de debilidades, fortalezas y prioridades respecto de los ejes de articulación e instrumentos de política, los marcos regulatorios y recursos humanos. En segundo lugar, las mesas sectoriales -una por cada sector- se desarrollaron con el propósito de determinar los objetivos y las prioridades de cada cadena de valor e identificar los núcleos socio productivos estratégicos (NSPE), las oportunidades concretas y finalmente para la elaboración de propuestas específicas de intervención. Por último, las mesas de Tecnologías de Propósito General (TPG) en las que participaron expertos de biotecnología, nanotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) tuvieron el propósito de identificar los cruces entre TPG con los resultados de las mesas sectoriales. Los resultados de lo tratado en las mencionadas reuniones fueron discutidos con las provincias -coordinado a través del COFECYT-, los organismos de ciencia y técnica –a través de CICYT- y los Ministerios -a través de GACTEC.

El PNCTI respecto de la articulación al interior del sector público reconoce el doble rol del MINCyT como agente de interacción con otros ministerios y reparticiones públicas llevando adelante la agenda para la CyT y por el otro movilizando las interacciones entre los organismos e instituciones de CyT de todo el país. Una experiencia clave a partir de la cual se estructuran buena parte de las líneas de acción para la agenda de gestión del período es la creación de Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología, espacio de vínculo y coordinación entre los organismos nacionales de CyT. El PNCTI a través de su eje “Articulación” pone énfasis en la generación de mecanismos de interacción entre el ámbito público y privado para impulsar la circulación de conocimiento. Reconoce a este respecto la importancia de que la articulación entre los agentes mencionados esté explicitada en los instrumentos. Algunas de las líneas de acción se construyen sobre la base de herramientas e iniciativas previas del Ministerio, por

ejemplo, el mejoramiento de los instrumentos de formación de recursos humanos para la gestión de la innovación y transferencia de tecnología o expandir la plataforma de transferencia tecnológica. Otros lineamientos son nuevos como la idea de generar centros locales que presten servicios tecnológicos a Pymes o el sistema de certificación de empresas innovadoras.

El PNCTI reconoce en el plan que las oportunidades en la intersección entre las TPG y los sectores prioritarios se dan en espacios territoriales específicos y tienden a generar vínculos entre los actores del SNCTI que se traducen en innovaciones. Asimismo, dado el consenso de que existe una fuerte concentración geográfica de las actividades productivas y científico-tecnológicas, estas articulaciones son importantes para la federalización de las actividades de ciencia, tecnología e innovación. Como se mencionaba en el anterior apartado, la articulación territorial es clave para el impulso de conductas innovativas, partiendo de la importancia que se le asigna al territorio para la articulación público-público, público-privada y privada-privada ya que es ahí en donde se operacionalizan en buena medida los instrumentos de política y se puede aprovechar la presencia descentralizada de los Organismos Científicos y Tecnológicos (OCT). Algunas líneas de acción relacionadas al territorio están relacionadas con potenciar líneas de financiamiento con el fin de reducir asimetrías regionales, el impulso de servicios en áreas estratégicas y de vacancia, fortalecimiento de capacidades institucionales en las provincias para responder a necesidades sociales y productivas sobre la base de la ciencia, tecnología e innovación, entre otras.

La infraestructura es un recurso central en el PNCTI como parte de su eje de desarrollo institucional y fundamentalmente el plan construye sobre lo que viene realizando el Ministerio. El MINCyT para el fortalecimiento de la base de ciencia y tecnología ha puesto en marcha el Plan Federal de Infraestructura para la Ciencia y la Tecnología para la construcción y remodelación de instituciones de investigación de todo el país (unidades ejecutoras del CONICET). Otro hito fundamental del plan es la construcción, en el período de vigencia del PNCTI, de un Polo Científico Tecnológico en el que se concentren el MINCyT, el CONICET, La Agencia y tres centros de investigación binacionales (uno de ciencias biomédicas y biotecnológicas, otro de ciencias sociales y humanas y un tercero de ciencias exactas y tecnológicas), un museo de ciencia y un auditorio. Las líneas de acción del PNCTI respecto de la infraestructura establecen la necesidad de profundizar los proyectos sobre infraestructura ya en marcha, haciendo hincapié en la articulación con el entorno local y terminar las obras del Polo Científico Tecnológico.

El plan cuenta con un mapeo de objetivos y actividades asociadas a los mismos con sus respectivos logros (metros construidos, proyectos en ejecución, obras financiadas, apertura y evaluación en curso de Proyectos de Plataformas Tecnológicas) hasta el momento de ser lanzado el plan y los actores coordinadores en cada caso (Secretaría de Planeamiento y

Políticas en CTIP, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, Subsecretaría de Coordinación Administrativa).

El marco regulatorio también es un elemento central en el PNCTI. El plan establece acciones específicas para el marco regulatorio, fundamentalmente relacionadas con el marco general, es decir, para todas las actividades de CTI y las regulaciones sobre propiedad intelectual y transferencia tecnológica. Asimismo, incluye el marco regulatorio que se vincula indirectamente a la CTI pero que generan cuellos de botella regulatorios en los NSPE. Las líneas de acción del PNCTI se centran en la necesidad de generar un nuevo marco normativo nacional referente a la promoción de la CTI más acorde a la orientación y modalidad de intervención de las políticas actuales. También se establecen líneas de acción destinadas al desarrollo de la capacidad de acción del MINCyT en materia de propiedad intelectual y transferencia de tecnología y diseño de una política específica en estas áreas. Finalmente, como línea de acción para la agenda de gestión del plan el diseño e implementación de un proyecto para crear un centro de gestión de la innovación.

El eje de financiamiento e instrumentos del PNCTI abarca tres cuestiones: los instrumentos de apoyo a la I+D, los instrumentos de apoyo a la innovación y finalmente las fuentes de financiamiento. La búsqueda de apoyo al desarrollo de capacidades de I+D se asienta sobre las herramientas previas del Ministerio, como el FONCYT y sus instrumentos, y sobre la experiencia de la distribución territorial para el desarrollo de capacidades de los Centros Científico Tecnológicos del CONICET.

A su vez, se introducen algunos elementos de cambio, como la necesidad de apoyar la creación de plataformas para proveer servicios altamente especializados. En lo que respecta a los instrumentos de apoyo a la innovación, se busca expandir los comportamientos innovadores para lo cual resulta fundamental el apoyo a la asociatividad y coordinación de los actores del SNCTI y la focalización. En este caso, el Ministerio cuenta con una serie de instrumentos como los fondos sectoriales, el FONSOFT y el Programa Impulsa a la Creación y Desarrollo de Empresas de Base Tecnológica. Las líneas de acción a este respecto se vinculan con la consolidación y profundización de lo desarrollado por el Ministerio en los últimos años, haciendo hincapié en la asociatividad o la innovación en red y la focalización. Finalmente, el PNCTI aborda la cuestión de las fuentes de financiamiento y entre las líneas de acción del PNCTI se encuentra el desarrollo de incentivos fiscales para la promoción de la ciencia y la tecnología, el mejoramiento y ampliación de los instrumentos financieros existentes y la promoción a la creación de fondos sectoriales de CTI permanentes con aportes públicos y privados. Los criterios de asignación estarán en función de las líneas prioritarias definidas por el plan y con un criterio sectorial/intersectorial y territorial.

4.3.3.3. Plan Estratégico Industrial 2020

El Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI) comenzó a desarrollarse en el año 2010 y fue lanzado en 2011. El objetivo general del PEI es "lograr una competitividad sistémica, es decir, competitividad a lo largo de toda la cadena y en todas las cadenas productivas". El plan establece objetivos cuantitativos generales referidos a la producción, exportaciones, importaciones, saldo comercial, PIB, PIB industrial, participación del PIB industrial y la inversión en el PIB total, desempleo y PIB per cápita. A su vez, existen metas específicas a ser alcanzadas por las cadenas y eslabones elegidos. Dichas metas refieren a producción, exportaciones, consumo interno y empleo. Concretamente, posee una estructura integral, es decir, contiene una orientación general, análisis y diagnóstico de los problemas sobre once cadenas productivas y finalmente estrategias y propuestas de acción generales y, en algunos casos, ejemplos de instrumentos o iniciativas.

Tabla 8: Metas del Plan Industrial 2020

*En millones de dólares constantes de 2010

	2010	2020	Variación 2020/2010	Crecimiento anual promedio esperado
Exportaciones*	68.500	160.000	133,58%	8,85%
Importaciones*	56.443	132.000	133,86%	8,87%
Saldo Comercial*	12.057	28.000	132,23%	
PIB*	356.505	580.709	62,89%	5,00%
PIB industrial*	69.775	140.000	100,64%	7,21%
PIB industrial / PIB (%)	20	24	4 p.p.	
Inversión / PIB (%)	22,5	28	5.5 p.p.	
Desempleo (%)	7,5	5	-2 p.p.	
PIB per cápita*	8.700	12.900	48,28%	4,02%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Plan Industrial 2020

Como se mencionó, el plan se estructura a partir del análisis de una serie de cadenas productivas elegidas: Alimentos (avícola, lácteo, porcino); cuero, calzado y marroquinería; textil y confecciones; foresto industrial; automotriz y autopartista; maquinaria agrícola; bienes de capital; materiales para la construcción; química y petroquímica; medicamentos para uso humano y software y electrónicos. A cada una de las cadenas le son asignados una serie de objetivos cuantitativos referidos a producción, exportaciones y empleo. Como parte del análisis cualitativo, el plan analiza para cada una de las cadenas se 3 lineamientos específicos: 1) Mercado Interno; 2) Inserción internacional y 3) Agregación de valor. El análisis de estos tres lineamientos para cada cadena, e incluso desagregando en muchos casos en eslabones dentro de la cadena, permite conocer varios aspectos referidos a su estructura, evolución, inserción internacional, su distribución geográfica, etc. La elección de estas cadenas se realizó sobre la base de su importancia actual para toda la economía argentina, como por el potencial que presentan.

Cuadro 2: Criterios de selección de los sectores incluidos en el Plan Industrial 2020

Alimentos	**Automotriz y autopartes**	**Bienes de capital**	**Cuero, Calzado marroquinería**
a. Agregación de valor de productos primarios con altísima competitividad (cereales y producción agropecuaria).	**a.** Peso en el producto industrial.	**a.** Capacidad de difusión de tecnología y abastecimiento local de los nichos vacíos.	**a.** Capacidad de generar empleo.
b. Experiencia industrial.	**b.** Impacto en el comercio exterior y en la balanza comercial.	**b.** Factor clave para mejoramiento de la competitividad de la economía y sostenedor de una tasa de inversión del 28% sin impacto negativo sobre balanza comercial.	**b.** Agregación de valor a un producto altamente competitivo (cuero).
c. Abaratamiento de los alimentos de en el mercado local.	**c.** Dinamismo del sector y oportunidades de expansión por antigüedad del parque y el crecimiento de la región frente a la falta de demanda del mundo desarrollado.	**c.** Impacto positivo sobre la balanza comercial.	**c.** Potencialidad sobre balanza comercial.
d. Desarrollo de economías regionales.	**d.** Capacidad de difundir innovación en el resto del sector industrial.		**d.** Contribución al desarrollo de la marca argentina.
e. Impacto positivo sobre balanza comercial y amplias posibilidades de exportación.			
Maquinaria Agrícola	**Material de construcción**	**Medicamentos**	**Foresto-Industrial**
a. Ventajas de Argentina teniendo en cuenta la proyección del sector agropecuario.	**a.** Capacidad de abastecer la demanda local impulsada por la construcción teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento sostenido de la economía argentina.	**a.** Aplicación y desarrollo de alta tecnología.	**a.** Agregación de un recurso natural altamente competitivo.
b. Impacto en balanza comercial y potencialidad de inserción internacional.	**b.** En los insumos difundidos {aluminio y hierro) abastecimiento a calidad y precios competitivos internacionalmente.	**b.** Base productiva de empresas nacionales con capacidad de internacionalizarse.	**b.** Desarrollo regional.
c. Impacto en economías de las provincias.	**c.** Posibilidades de exportación y mejoramiento de la balanza comercial.	**c.** Impacto positivo sobre la balanza comercial.	**c.** Impacto positivo sobre la balanza comercial.
d. Interacción con el sector agropecuario.			
Química y petroquímica	**Software**		**Textil**
a. Insumo para restantes sectores de la industria.	**a.** Factor de difusión de competitividad a toda la economía.		**a.** Impacto sobre el empleo.
b. Aprovechamiento de los recursos naturales agregándoles valor (gas y petróleo).	**b.** Tasas altas de crecimiento con empleo de salarios y productividad alta.		**b.** Agregación de valor a recursos naturales competitivos {lana y algodón).
c. Impacto positivo en la balanza comercial.			**c.** Efecto sobre la balanza comercial.

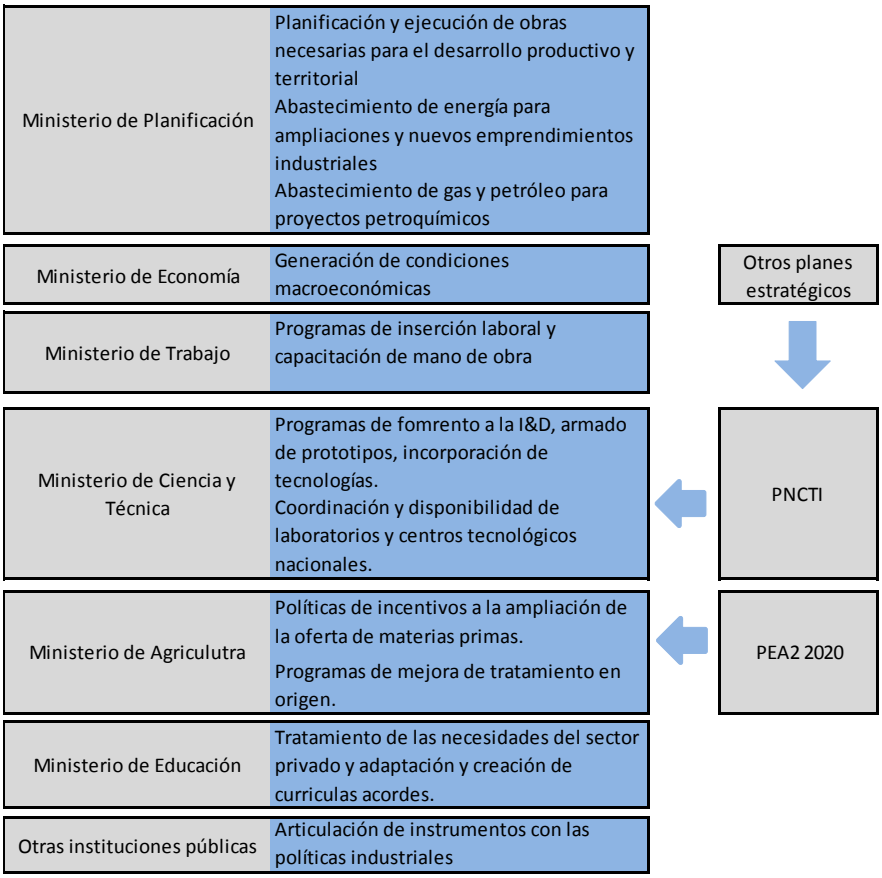
Fuente: Elaboración propia sobre la base Plan Industrial 2020

El PEI 2020 se desarrolló sobre la base de foros regionales con cada cadena de valor, en los que participaron diversos actores: trabajadores, empresarios, académicos, los ministerios de Economía, Planificación Federal, Industria, más los gobiernos provinciales y municipales y organizaciones no gubernamentales. Para la implementación de los lineamientos propuestos en el plan 2020 se desarrollaron las Mesas de Implementación, en las que se establecen las acciones concretas a llevar a cabo para cada cadena de valor.

El PEI señala la necesidad de una mejor agregación de valor e incorporación de conocimiento e innovación y una mayor inserción internacional en mercados regionales, mercados emergentes y mercados más desarrollados, aprovechando nichos *Premium*. La estrategia anterior se asocia en el plan con el fortalecimiento del mercado interno y con la integración productiva regional. El fortalecimiento del mercado interno es fundamental para incentivar la sustitución de importaciones y también para lograr el salto exportador a partir del incentivo que supone para la inversión privada. Con este fin, resulta fundamental una política progresiva de ingresos, el resguardo de la producción nacional de productos importados más competitivos por el aprovechamiento de posiciones dominantes o que responden a comercio desleal y, finalmente, resulta central el estímulo a la inversión en los sectores productivos en los que los privados son más reticentes a realizar inversiones.

El plan, establece para varias de las cadenas de valor, la necesidad del fortalecimiento, formación y capacitación- de la oferta de recursos humanos especializados en estrecha vinculación con la agregación de valor. A la vez, la formación de recursos humanos constituye uno de los consensos -líneas de acción generales- por el cual se considera este aspecto como un elemento clave para la competitividad de la estructura productiva y la necesidad de una adecuación de la oferta educativa y la formación profesional según las necesidades de la industria. Respecto de la articulación contenida en el PEI, el Ministerio de Industria es quien coordina las acciones con otros ministerios (Planificación, Economía, Trabajo, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agricultura, Educación) u organismos públicos para el cumplimiento de las metas del plan. Un actor central ha sido la Secretaría de Planeamiento Estratégico, dependiente del Ministerio de Industria, la cual se ocupa de la planificación y seguimiento de las políticas industriales relacionadas al PEI.

Cuadro 3: Coordinación entre distintos en relación al Plan Industrial 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base Plan Industrial 2020

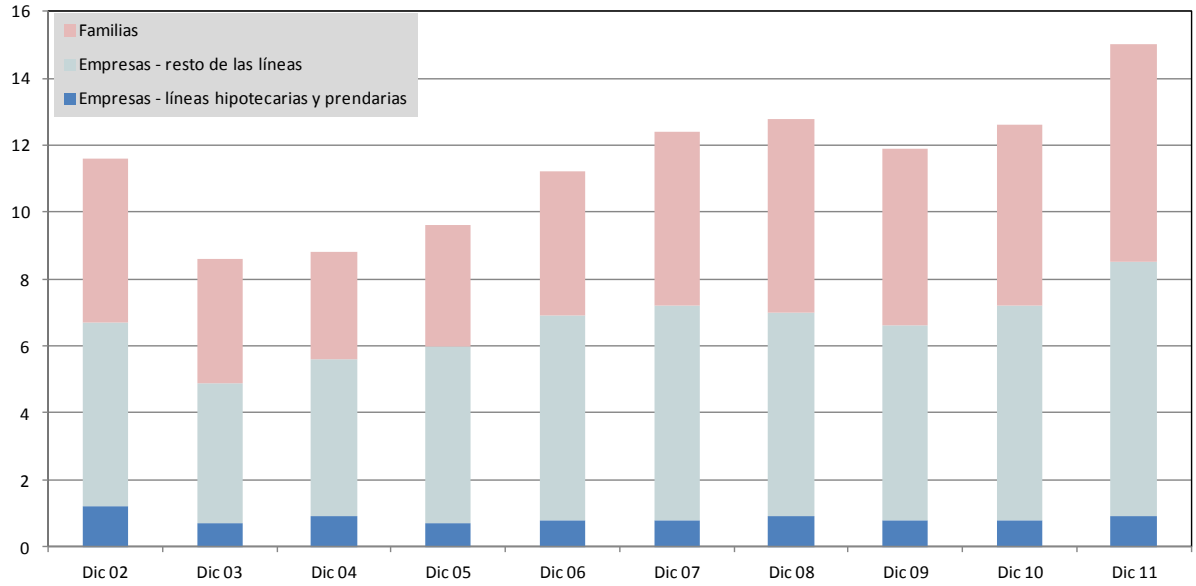
El PEI, por su parte, considera fundamental el acceso al financiamiento de la industria, para que las cadenas de valor ganen competitividad aumenten la inversión y la producción. El financiamiento desde el sector bancario hacia las empresas (principalmente PyMEs) ha comenzado a ser relevante, pero el acceso del sector privado productivo al crédito sigue siendo relativamente escaso. Según un informe del Observatorio Pyme (2012), la proporción de de PyMEs que demandan créditos aumentó del 28% al 40% entre 2007 y 2011[21]. A este respecto, el plan establece como punto clave a la generación de financiamiento de largo plazo y del comercio exterior.

El plan estima las necesidades de financiamiento de las cadenas de valor para la realización de inversiones y de exportaciones y junto con ello establece las posibles herramientas para

[21] El 34% de esos 40 puntos porcentuales recibió el crédito solicitado, mientras que los 6 p.p. restantes fueron empresas que sufrieron un rechazo en la solicitud de su crédito (Observatorio Pyme, 2012).

realizarlo y las empresas objetivo (en este caso se apunta a las pequeñas, medianas y grandes). Entre los distintos instrumentos que se cuentan para el financiamiento de inversiones se encuentran: FONAPYME, Régimen de bonificación de tasas, Sociedad de Garantía Recíprocas, Parques Industriales (todos estos mecanismos dependientes de la SEPYME), el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, fondos de la ANSES, fondos del BICE y distintas líneas provenientes de bancos privados y públicos. A partir de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, este dispuso que los bancos deben tener una línea de crédito canalizada a la financiación de proyectos de inversión que tengan en cuenta la adquisición de bienes de capital y/o la construcción de instalaciones. Estos créditos tendrán un plazo de maduración mayor a los dos años con una tasa fija anual. A fines de 2012 cada entidad bancaria deberá haber acordado créditos por un monto equivalente al 5% de sus depósitos (BCRA, 2012).

Gráfico 24: Participación del crédito



Fuente: BCRA (2012)

Entre las acciones que ya se han llevado a cabo, hasta mediados de 2012, figuran la puesta en marcha de las mesas de implementación en 6 sectores (Software, Foresto Industrial, Material para la Construcción, Cuero y Calzado, Textil e Indumentaria y Automotriz y Autopartes). En cada una de las mesas participaron referentes del sector, tanto cámaras empresariales como sindicatos de trabajadores, organismos estatales vinculados a la promoción científica y tecnológica, universidades y otras instituciones gubernamentales relevantes. En cada una de las mesas se ratificaron los objetivos propuestos inicialmente por el PEI además de comenzar a delimitar una agenda para el futuro con el fin de ir alcanzando estas metas. Como el PEI

estrictamente no fue creado con instrumentos de promoción específicos, en cada una de estas mesas también lo que se hizo fue acercar a los miembros de cada sector los instrumentos ya existentes[22] y discutir la posibilidad de crear nuevos dadas las condiciones específicas que rigen cada cadena de valor.

El hecho que todavía no se hayan puesto en marcha todas las mesas sectoriales, el hecho que el PEI posea un horizonte temporal más largo que otros planes[23] y al ser un plan que no fue lanzado con instrumentos específicos de promoción, implica una dificultad para comenzar a evaluar el impacto del PEI en la estructura productiva. Al margen de esta consideración es importante contar, en un plazo no muy distante, de un análisis detallado de las acciones llevadas a cabo en cada cadena.

Otra cuestión relevante es la ponderación que se hace de los objetivos que involucran a la economía en general de los objetivos sectoriales. En principio es razonable creer que el desarrollo de las cadenas seleccionadas y la economía en general tendrán un recorrido similar. Sin embargo, para una correcta evaluación a futuro, es importante distinguir distintos eventos como un crecimiento general de la economía (que cumpliría con las metas agregadas del PEI) pero que no se vislumbre en un cumplimiento de (todos o algunos) objetivos a nivel sectorial. Lo mismo podría darse en sentido inverso, es decir es necesario considerar el escenario donde puedan cumplirse (todos o la mayoría) de los objetivos a nivel sectorial pero que en el agregado la evolución económica sea menor a la esperada. Este tipo de observaciones merecen ser esclarecidos con cierta anterioridad a la finalización del plan para contar con un incentivo suficiente (superar la evaluación propuesta *ex ante*) para alcanzar todas las metas.

4.3.4. Trayectorias similares y diferencias entre los grandes planes de Argentina y Brasil (PEI 2020 y PBM)

De los objetivos propuestos tanto por el PEI como por el PBM sólo comparten uno de manera casi plena: aumentar la participación de la inversión en el producto. El aumento esperado en este cociente es casi el mismo en puntos porcentuales (se espera un incremento de 5,5 p.p. en Argentina y de 4 p.p. en Brasil) no obstante, los plazos son distintos además de partir de distintos niveles iniciales. Mientras que en Brasil se espera que se alcance el resultado en 4 años, en Argentina se espera que se cumpla en 10 años[24]. La concepción de aumentar la participación de la inversión en el producto está asociada a la necesidad de mantener una tasa de crecimiento del producto cercana al 5% durante el plazo de cada plan. De acuerdo a las metas más generales que tiene cada uno de los planes (las cuales sus resultados tendrán

[22] Que se encuentran documentados en el apartado 4.3.
[23] En comparación al PNCTI, el cual se desarrollará más adelante, o a los planes brasileños.
[24] El mayor plazo puede deberse a que en Argentina se comienza con un porcentaje de inversión mayor, por lo que los esfuerzos para aumentar aún más dicho indicador requiere inversiones más costosas.

efectos no sólo en la industria sino en toda la economía), el PBM tiene en cuenta el cuidado del medio ambiente, algo que no se observa en el PEI (sólo en algunos objetivos sectoriales muy particulares).

En cuanto a la participación de la industria en el producto (como medida de industrialización), en el PEI hay un objetivo concreto mientras que en el PBM no lo hay, aunque si este apunta a una modernización de todo el aparato industrial (objetivo que puede observarse a través de las metas de aumento del valor agregado o del gasto en I&D). El sector externo aparece en las metas de ambos planes pero no de igual manera. Mientras que en el PEI se establece una meta de sostenimiento del superávit comercial[25], desde el PBM se establece como prioridad aumentar la participación de las exportaciones brasileñas en el total mundial[26].

Una diferencia principal es que parecería que el PEI se encuentra articulado sobre la base del desarrollo de sectores mientras que el PBM se encuentra regido, principalmente, por las numerosas herramientas adoptadas. Sin embargo, algo que es común en ambos planes, y permite matizar la diferencia de cómo está articulado cada plan, es la vinculación entre el sector público y privado a través de mesas sectoriales o de competitividad. En ambos planes, estos espacios son de carácter consultivo, son lugares para realizar diagnósticos y proponer nuevas, o cambiar actuales, políticas públicas. Al estar ordenado sobre sectores y no sobre políticas, es en el PEI donde estos espacios deberían tener mayor capacidad de acción y decisión.

A partir de la caracterización de los planes, uno más vinculado con sectores y el otro con políticas, es posible estudiar la vinculación de los planes con las agencias e instrumentos ya existentes para la promoción industrial. Para ambos planes, el marco institucional es aproximadamente el que ya existía en cada país dado que no se han creado nuevas agencias de promoción. La diferencia radica en que Brasil ya venía realizando grandes planes desde el PITCE (2003) mientras que en la Argentina, el PEI es el primer gran plan industrial integral puesto en marcha desde hace décadas. Esto significa que los mecanismos institucionales que funcionan para el PBM están más probados y cuentan con cierta experiencia.

Como se mencionó anteriormente, la institucionalidad del PBM se basa principalmente en las mismas instituciones que llevaron adelante el PDP. La menor experiencia en materia de

[25] La meta es sobre la balanza comercial y no sobre la cuenta corriente. Se puede inferir que el PEI supone que el sostenimiento del superávit comercial será suficiente para que no haya crisis de balanza de pagos. O de otro modo, puede suponerse que el endeudamiento no será una variable (o al menos desde el enfoque del plan) que tenderá a complicar la situación externa.

[26] Si bien en la actualidad la balanza comercial en relación al producto en Brasil es positiva, este porcentaje viene disminuyendo progresivamente. Según datos del Banco Central Brasileño para el tercer trimestre de 2005 el superávit comercial en relación al producto era de 4.98%, en tanto para el mismo trimestre de 2012 el resultado se había reducido a 0.97%. A su vez, si bien Brasil tiene superávit en bienes intermedios y bienes de consumo no durable, desde 2009 un creciente déficit en bienes de capital y bienes de consumo durable.

planificación, que generó sin dudas una menor "densidad" institucional en relación a Brasil, pudo ser una de las razones para que el plan gire sobre sectores y no sobre políticas. Este trata, en este sentido, de maximizar los beneficios de los instrumentos ya existentes. Como novedad institucional se destaca el rol que pueden llegar a cobrar las Mesas Sectoriales en la medida que exista una vinculación relativamente constante entre los distintos agentes, a la vez que las cuestiones que allí sean tratadas puedan ser canalizadas y tenidas en cuenta al momento de evaluar y realizar modificaciones al plan.

4.4. Características generales de los Instrumentos de Promoción a la Industria en Argentina y Brasil

4.4.1. Características de los Instrumentos en Argentina

La clasificación de las políticas de promoción se presenta como en Industria (2012): Aportes No Reembolsables (ANR), Beneficios Impositivos y/o fiscales, Créditos a tasa subsidiada y otras facilidades financieras y Asistencia técnica y capacitación. Los ANR representan una suma de dinero que se entrega para financiar un proyecto sin la obligación para que el agente beneficiado devuelva el apoyo otorgado.

Los ANR generalmente financian parte de una inversión, siendo el resto abonado por el solicitante. A su vez, cuenta con montos mínimos y máximos de fondos para financiar. Los beneficios fiscales son descuentos de impuestos nacionales o devolución de un porcentaje de lo abonado. Los beneficios pueden presentarse de la forma de desgravación total o parcial, amortización acelerada de un bien, bono fiscal, etc.

Los créditos a tasa subsidiada suponen un tipo de promoción que reduce el costo financiero de tomar un préstamo. Las condiciones específicas de cada herramienta vinculada con un crédito a tasa subsidiada tienen que ver con el tipo de interés que se toma, la garantía recibida por el organismo estatal, y por los plazos de amortización de los préstamos.

En cuanto a los instrumentos de asistencia técnica y capacitación estos sirven como formas de asesoramiento o consultaría para agentes para la formación de personal, búsqueda de negocios y estrategia de negocios, desarrollo de empresas, incorporación de normas de calidad, etc.

De estas cuatro clasificaciones, la que contiene mayor cantidad de instrumentos es créditos a tasa subsidiada. En los últimos años se ha promovido el desarrollo del crédito hacia el sector productivo en particular a través de organismos públicos como el Banco de la Nación Argentina

y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Este último cuenta con diez instrumentos distintos de promoción, mientras que el Banco Nación cuenta con cinco.

En la estructura de promoción también figuran con una buena cantidad de instrumentos los Aportes no reembolsables y los beneficios impositivos. Para el caso de los ANR se destaca la cantidad de herramientas que posee el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) con once instrumentos. Con menor cantidad de ANR aparecen la Subsecretaria de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) con cuatro instrumentos cada uno. Los beneficios impositivos se concentran principalmente en el Ministerio de Industria, conteniendo este, en sus distintas subsecretarías, direcciones e institutos, con dieciocho herramientas de veintiséis. Sobre asistencia técnica y capacitación, la Secretaría de Comercio Exterior contiene cinco instrumentos de promoción vinculados a la asistencia y capacitación de empresas para aumentar las exportaciones y mejorar la inserción internacional de las firmas.

En el Anexo I adjunto al final del documento, se detallan las principales políticas desarrolladas tanto por la Argentina como por Brasil

Cuadro 4: Tipos principales de Políticas por unidad ejecutora

	Unidad ejecutora	ANR	Beneficios impositivos	Créditos a tasa subsidiada	Asist.técina y capacitación
Ministerio de Industria	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	4			
	Unidad Ministro	1	1	1	3
	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial		5		
	Subsecretaría de Coordinación				1
	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales		5		
	Sector Automotriz		3		
	Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación		1		
	Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial		3		
	Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)			1	
	Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la PyME			3	
	Instituto Nacional de Tecnología Industrial				1
	Subsecretaría de Industria				2
MINCyT	Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria de Software (FONSOFT)	2		1	
	Fondo Tecnológico Argentino - FONTAR	11	1	4	
MAGyP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	4			
	PROARGEX				1
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dirección Nacional de Promoción del Empleo	2			
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Dirección Nacional de Relaciones Federales	1			
	Capacitación y formación profesional		1		
	Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social		1		
Ministerio de Desarrollo Social	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social		2		
	Comisión Nacional de Microcrédito			1	
	Ministerio de Desarrollo Social				1
	Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva				1
	Nacional de Ejecución de Proyectos				1
MECON	Dirección de Promoción de las Exportaciones		3		
	Dirección de Competencia Desleal				1
	Secretaría de Comercio Exterior				5
Otros	Banco de la Nación Argentina			5	
	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)			10	
	Consejo Federal de Inversiones (CFI) Dirección de Recursos Financieros			2	
	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Programa de Grupos Exportadores				1
	Oficina Nacional de Contrataciones Jefatura de Gabinete de Ministros				1
Programas compartidos	Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (Ministerio de Industria, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)			1	
	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)			1	
	Ministerio de Industria y Banco de la Nación Argentina			1	

4.4.2. Características de los Instrumentos en Brasil [27]

Como se señaló anteriormente, las agencias de promoción en Brasil se encuentran ordenadas por programas y no tanto por funciones específicas. Es así que estas agencias están fuertemente vinculadas con los grandes planes más que con la continuidad de determinados instrumentos. Para el relevamiento hecho, la mayor parte de las políticas de promoción que se encuentran operacionales están vinculadas, principalmente, al Plan Brasil Maior. A partir del lanzamiento de este plan, muchas herramientas se han puesto en marcha (en particular desde finales de 2011 y comienzos de 2012) aunque también quedan varios instrumentos que todavía no se han establecido. A modo de ejemplo, existen regímenes especiales para determinados sectores (Defensa o Fertilizantes) que para principios de noviembre de 2012 todavía no contaban con la instrumentación necesaria. En relación al plan Brasil Maior, muchas de las medidas adoptadas son continuaciones de políticas llevadas a cabo en anteriores planes (PITCE y PDP) mientras que otras acompañan el PAC II que actualmente se sigue desarrollando. Los ejes del Plan Brasil Maior son muy amplios y ambiciosos es por ello que los instrumentos lanzados, o continuaciones de ya existentes, cubren distintos ejes como defensa del mercado interno, financiamiento a la inversión e innovación, defensa comercial, beneficios fiscales y promoción de exportaciones. A continuación se enumeran sólo algunas de las medidas que acompañan al plan Brasil Maior junto con otras herramientas ya existentes.

4.4.2.1. Compras gubernamentales

Establece un margen de preferencia de hasta el 25% del precio de mercado para productos manufacturados y servicios nacionales que cumplan con normas técnicas y a la vez incorporen innovación. Terminó de reglamentarse en 2011. Los sectores donde se observa el efecto de las compras gubernamentales son en confección y calzados, retroexcavadoras, fármacos y medicamentos, vehículos para vías férreas, camiones y papel. Los márgenes de preferencia varían dependiendo el sector.

4.4.2.2. Acciones del BNDES

El BNDES PROGEREN busca la ampliación y facilitación del capital de giro (working capital) para el aumento de la producción, del empleo y de la masa salarial. Se han ampliado los sectores que pueden participar de este beneficio. BNDES Revitaliza es un programa relanzado, con el objetivo de estimular a las empresas. En la actualidad establece nuevas condiciones de financiamiento, inclusión de nuevos sectores y ampliación del plazo para la exportación. Para ello se llevó a cabo la creación de Inova-Petro, el cual es un plan en conjunto entre BNDES, FINEP y Petrobras. El BNDES Innovación es un crédito pre aprobado para planos de innovación.

[27] La mayor parte de este apartado se basa en Laplane (2006) y Brasil Maior (2012).

Actualmente se permite, para hacer uso de este instrumento, la inclusión de planos plurianuales de innovación de empresas. También se logró la unificación de líneas de apoyo. Se creó el Programa BNDES Apoyo a la calificación profesional de los trabajadores (BNDES Calificación). A partir de él, se busca la implementación, expansión, modernización y ampliación de la infraestructura para la formación profesional y la educación técnica y tecnológica. También se crearon nuevas líneas sectoriales dentro del BNDES como el fomento a la innovación en la cadena de petróleo y gas natural, o BNDES Exim Pré-embarque Automóveis que representa un Apoyo a la producción de automóviles para la exportación. Se han puesto en marcha planes del BNDES para energías renovables: BNDES PAISS, BNDES Prorenova, BNDES PASS.

4.4.2.3. Exoneraciones tributarias y beneficios fiscales

Se produjo una reducción del IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados) sobre bienes de capital, materiales de construcción, camiones y vehículos comerciales, además de una extensión de la reducción de IPI sobre bienes de consumo. Desgravación del IPI a bienes que son destinados a la exportación. Tampoco actúa el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios para este tipo de bienes. El impuesto a la renta está exceptuado para aquellos agentes que realicen operaciones con el exterior. Lo mismo que el impuesto sobre operaciones financieras, en donde las actividades vinculadas a la exportación están desgravadas. El COFINS, que financia en parte al BNDES, también se encuentra exento para operaciones de exportación. El mecanismo de asignación del beneficio fiscal es automático, salvo para el impuesto a la renta, y es otorgado a través del Ministerio de Hacienda.

Existen beneficios fiscales para las regiones del Norte y Noreste. Se brinda una reducción en el pago del impuesto a la renta el cual tiene vigencia hasta diciembre de 2013. También existen incentivos tributarios federales para la Zona Franca de Manaos y las Áreas de Libre Comercio. Los incentivos influyen sobre los impuestos a bienes importados y sobre el impuesto a productos industrializados. Existen distintas formas de promoción como exoneraciones o reducciones de alícuotas.

4.4.2.4. Régimen especial de drawback y aduanero

El drawback permite la suspensión de los impuestos a bienes importados utilizados como insumos para la producción de bienes exportables. Existen distintas modalidades para acceder a este sistema de drawback y van desde la exención de los impuestos, la suspensión hasta la restitución de los impuestos. El plazo de vigencia de este sistema tiende a ser revisado anualmente. El sistema de drawback ha sido utilizado principalmente desde el sector automotriz. La autoridad de aplicación de este régimen es la Secretaría de Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Desenvolvimiento, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y la

Secretaría de Ingresos Federales que se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda. El régimen aduanero especial permite la suspensión de pago de determinados impuestos para bienes importados seleccionados. El beneficio abarca a cuatro sectores: la industria aeronáutica, automotriz, información y telecomunicaciones y la industria de semi conductores y de componentes de alta tecnología. La aplicación del beneficio depende de la aprobación, para cada empresa, de la Secretaría de Ingresos Federales dependiente del Ministerio de Hacienda quien es la encargada de la supervisión del programa.

4.4.2.5. Distintos programas de financiamiento (excluido el BNDES)

El Programa de Financiamiento de Exportaciones de Bienes y Servicios (PROEX) permite financiar instancias de post exportación. No tiene vencimiento este programa y su control se encuentra a cargo del Banco de Brasil. El Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) es un programa destinado a la implantación, ampliación y modernización de empresas exportadoras en el norte brasileño. El programa puede financiar desde el 75% hasta el 100% de los proyectos y tienen un plazo de 10 años con 3 de gracia. Los recursos provienen del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte. La administración del programa está a cargo del Banco de Amazonias (banco público), por lo que es la institución encargada de establecer los requisitos para la entrega del préstamo. El banco de Brasil promueve la implantación, ampliación y modernización de empresas exportadores en el centro-oeste de Brasil. Los principales bancos públicos encargados de aportar herramientas de promoción son el BNDES, CAIXA, Banco de Brasil, Banco de Amazonias y Banco del Noroeste de Brasil.

4.4.2.6. Otros programas e instrumentos

El Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas apoya PyMEs ofreciéndoles una garantía para que puedan estas completar las operaciones necesarias para conseguir financiamiento para sus exportaciones. Los fondos de garantías pueden estar provistos por la SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) o por el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad del Banco de Brasil. El fondo del SEBRAE cubre hasta un 50% del monto a financiar, a la vez que cobra una tasa por la concesión de la garantía. La Agencia de Promoción de Exportaciones realiza acciones de promoción comercial. Para ello, la agencia capacita a pequeñas empresas para que puedan exportar, llevando a cabo acciones de capacitación y adecuación de productos y procesos, además de las actividades tradicionales de promoción. Los fondos parten desde la SEBRAE. El Programa de Apoyo Tecnológico a la Exportación (PROGEX) brinda asistencia técnica para el desarrollo tecnológico de las firmas. En la ejecución del programa participan instituciones de investigación del Estado. El programa cuenta con dos modalidades, los Proyectos para el Estudio de Viabilidad Técnica y los Proyectos de Adecuación Tecnológica para Productos y Procesos al mercado exterior. La institución pública encargada de llevar a cabo el programa es la Agencia Financiadora de

Estudios y Proyectos (FIPEP) vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología. El Programa de Desenvolvimiento Tecnológico Industrial y Agropecuario concede beneficios fiscales sobre empresas industriales y agropecuarias para aquellos equipos e instrumentos vinculados con la investigación y desarrollo (incluso los importados). Se realizó una extensión de Programa de Sustentación de la Inversión (PSI) e inclusión de nuevos sectores. Lo mismo pasa para los PSI sectoriales (Ómnibus y Camiones, Bienes de capital, Exportación, Innovación) en donde se amplían plazos y se reduce la tasa de interés. Dentro del Programa una computadora por alumno lo que se busca es la inclusión digital en las escuelas públicas. Para ello se reglamentó la suspensión en el cobro de distintos impuestos hacia los fabricantes de computadoras portátiles, tanto para la adquisición de bienes intermedios como para intermediarios y comerciantes. Otras medidas incluyen el nuevo régimen automotor, la ley de informática y políticas antidumping

4.5. Ciencia, tecnología e innovación y competitividad, el rol de los sistemas nacionales de innovación

La competitividad y los patrones de especialización de los países en el comercio internacional se explican por el desarrollo diferencial que alcanzan sus capacidades tecnológicas e innovativas. En ese contexto, la innovación ocupa un lugar central en la explicación de la posición relativa de cada país en la economía mundial, debido a que las ventajas competitivas sólo se pueden sustentar en el mediano plazo a partir de una renovación continua de las competencias de las firmas. La presente sección, resume las principales consideraciones vertidas en el documento "Políticas de Innovación en una Perspectiva Regional", elaborado por Fernando Peirano y Fernando Porta (Centro REDES y UNQ, 2011)[28].

4.5.1. Innovación y Competitividad

El concepto de competitividad asociado a la mayor inserción internacional de las economías nacionales empieza a jugar un rol central desde mediados de la década del ´80. En principio, este concepto aludía a la capacidad de un producto y de la firma productora para enfrentar la competencia externa. Así, de modo transitivo, pasó a ser considerado a comparaciones entre países o economía. De este modo, el país de origen de los productos (o las firmas) con mayor

[28] Desarrollado sobre la base del Proyecto "Políticas Regionales de Innovación en el MERCOSUR: Obstáculos y Oportunidades", coordinado por Fernando Porta y realizado por equipos del Centro REDES (Buenos Aires) y del CEFIR (Montevideo). Asimismo, recupera y desarrolla elaboraciones presentadas en F. Porta, D. Suárez y F. Peirano (2010) y en F. Porta, D. Suárez y J. De Ángelis.

penetración en mercados extranjeros, se estaría beneficiando de niveles superiores de competitividad.

Considerando los enfoques sistémicos y estructurales, para que un adecuado set de precios macroeconómicos se traduzca en incrementos de productividad se requiere que, en paralelo, se realicen mejoras a nivel micro-económico y meso-económico (Chesnais, 1986; Porter, 2000). De esta manera, se pueden reconocer tres niveles distintos en la determinación de la competitividad estructural o sistémica: un primer nivel relacionado directamente con los esfuerzos individuales de las firmas, un segundo nivel vinculado a la estructura productiva existente dentro del cual se desenvuelven esas firmas y, por último, un nivel relacionado con las políticas, que afectan tanto a la firma como a su entorno. Así, el enfoque estructural o sistémico se centra en la consideración del impacto en el bienestar del cambio técnico u organizacional en sus diversas formas, como base para la generación de ventajas competitivas, tanto por el lado de los precios como por fuera de ellos (calidad, características o prestaciones del producto).

La distinción establecida por Fajnzylber (1988) entre formas genuinas y espurias de competitividad sigue siendo apropiada para considerar las distintas alternativas que los gobiernos disponen para mejorar su inserción externa. De acuerdo con este enfoque, la competitividad genuina sería aquélla basada en factores tales como eficiencia productiva, atributos del bien (calidad, prestaciones, etc.), redes de comercialización, capacidad de financiamiento, entre otros y, por tanto, puede ser sustentable. En cambio, la competitividad espuria resultaría principalmente de factores circunstanciales, coyunturas favorables, políticas públicas de apoyo, discriminación de precios entre el mercado doméstico y el externo (dumping), protección arancelaria o para-arancelaria, o bien de situaciones socialmente inaceptables o insostenibles e internacionalmente cuestionables (dumping social y ecológico).

El alcance de ganancias genuinas de competitividad dependería de la revisión permanente de la canasta de producción (elección de especialización) y del avance constante en materia de innovación y dominio tecnológico (tecnología de producto y tecnología de proceso), así como también de mejoras en la organización fabril y empresaria y las técnicas de comercialización. Esto indica que los logros en materia de competitividad genuina requieren de esfuerzos importantes y sistemáticos por parte de las firmas y la sociedad en su conjunto; sin embargo, ofrecen indudables ventajas en términos de mayor certidumbre, menor vulnerabilidad y fortalecimiento del sendero evolutivo de la firma, ya que, en la medida en que la misma realiza esfuerzos como los mencionados anteriormente, acumula conocimientos, experiencias y habilidades que incrementan sus posibilidades competitivas a futuro.

La idea de lograr ventajas “genuinas” suele complementarse con el interés de que éstas sean también “sustentables” y “acumulativas”. La noción de “sustentable” se refiere a ventajas que, aun dependiendo de la explotación de recursos naturales, no implican la degradación de los

mismos ni el deterioro del medioambiente, ya sea por la utilización de tecnologías "limpias" o por una gestión ambiental atenta a la preservación de los recursos (Sutcliffe, 1995). El término "acumulativas", por último, alude al papel condicionante de la trayectoria futura (*path dependency*) que encierra la conducta tecnológica de las firmas, y a la generación de externalidades vinculada a los procesos de aprendizaje y mejoramiento tecnológico (Ocampo, 1991).

Cada vez es mayor el reconocimiento respecto de que la innovación tecnológica es central para el éxito de las firmas industriales. A nivel agregado, por otra parte, contar con firmas innovativas supone no sólo una mayor competitividad de la economía en su conjunto, sino también la generación de *spillovers* tecnológicos hacia los restantes agentes económicos, con su consecuente incidencia en el sendero de desarrollo que –de manera tácita o explícita– es adoptado por un país. En efecto, la innovación tecnológica está llamada a ser la fuente principal de adquisición de mejoras competitivas genuinas, sustentables y acumulativas.

La innovación tecnológica resulta también el recurso adecuado para eludir la competencia por precio, característica de los mercados de *commodities*, en los cuales las posiciones de las firmas son más vulnerables, ya que están siempre expuestas a fuertes oscilaciones y desequilibrios entre oferta y demanda, a la permanente incorporación de nuevos competidores con ventajas salariales o de escala o que recurren a prácticas desleales de comercio. Claro está que los mercados de bienes diferenciados, donde es cada vez más rápida la obsolescencia de procesos y productos, exigen una conducta tecnológica activa por parte de las firmas y una permanente disposición y aptitud para el cambio. Sin embargo, en contrapartida, ofrecen la posibilidad de sostener relaciones de comercio más estables, de aprovechar el mayor dinamismo que caracteriza a estos mercados, de eludir eventuales desventajas en materia de costo salarial y de hacer prevalecer ventajas de carácter endógeno (capacidades propias de las firmas), cuya ampliación a futuro no enfrenta, en principio, limitaciones ni barreras ajenas a la empresa, si los factores exógenos (contexto macroeconómico, infraestructura, regulaciones) inciden favorablemente (French Davis, 1990).

A nivel agregado, la innovación tecnológica y la diferenciación de productos es el camino para que una economía pueda sostener un incremento sistemático de los salarios, sin afectar negativamente sus niveles de competitividad. Es, también, la fórmula más prometedora en relación con la posibilidad de evitar el deterioro de los términos de intercambio y los desequilibrios del sector externo que caracterizan a las economías latinoamericanas. Puede, asimismo, incidir en un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, favoreciendo su transformación doméstica en bienes de mayor contenido tecnológico.

4.5.2. El rol central de la integración regional

La integración regional ofrece una posibilidad cierta de ampliar los mercados, las escalas de producción y, en última instancia, estimular el dinamismo económico. La integración regional puede actuar como un factor eficaz para atraer inversiones, incrementar la productividad, generar empleos y diversificar exportaciones, pilares centrales de la competitividad sistémica (Robson, 1987). La multiplicación del comercio que favorece la proximidad geográfica induce, a su vez, fenómenos de integración física, social y cultural que confieren al espacio regional un valor estratégico en lo que respecta a la inserción en el contexto multinacional.

Estas expectativas llevan a considerar la integración económica como una fuente potencialmente eficiente de provisión de algunos "bienes públicos" regionales, que suponen un proceso de coordinación de políticas capaz de evitar la competencia predatoria entre instrumentos nacionales y el consecuente despilfarro de recursos y, a la vez, compartir economías de aprendizaje y aprovechar sinergias de red.

Tradicionalmente, tales bienes públicos han sido referidos a la posibilidad de establecer y gestionar una zona de estabilidad monetaria y cambiaria, a la provisión de infraestructura física y de comunicaciones y, más en general, al establecimiento de diferentes mecanismos y disciplinas para facilitar y liberalizar el comercio recíproco. Sin embargo, es probable que el mero establecimiento de estos mecanismos no sea suficiente para impulsar un proceso virtuoso de crecimiento económico en los países integrantes del bloque regional. Entre las principales razones que podrían limitar la aparición y el desarrollo de aquellos beneficios potenciales, se destacan la insuficiencia de los incentivos de escala, la ineficacia de los mecanismos de coordinación entre los agentes y los problemas distributivos entre los países socios, asociados a asimetrías en su respectivo grado de desarrollo o capacidades productivas y competitivas (Porta, 2008). Este tipo de problemas ha aparecido con frecuencia en el caso de esquemas de integración que incluyen a países no desarrollados. De aquí que la concepción tradicional de bienes públicos regionales haya sido extendida a la provisión de mecanismos estructurales de generación de nuevas capacidades productivas y de reducción de asimetrías.

En este entorno se inscribe la idea y la intención de potenciar sistemas regionales de I+D e innovación. En el marco de la integración regional, el desarrollo y alcance de mejoras relativamente permanentes de competitividad como resultado de un fortalecimiento de los procesos de innovación puede transcurrir a través de tres planos. En primer lugar, amplía las oportunidades para flujos de intercambio del tipo intra-industrial. En segundo lugar, facilita los procesos de aprendizaje vinculados con las exportaciones. Y en tercer lugar, si se logra forjar una política común de atracción de inversiones, permite mejorar las condiciones bajo las cuales las empresas domésticas participan de las cadenas globales de valor (CGV). Cada uno de estos aspectos estimula los procesos de innovación y por lo tanto fortalece la competitividad

de cada uno de los socios participes en el esquema de integración y del bloque regional en su conjunto.

Los principales efectos virtuosos de la integración económica están asociados al desarrollo de ventajas dinámicas, a partir de la complementación productiva y especialización intrasectorial de todos los países del bloque (Dornbusch, 1986). Es decir, además de procurar ganancias de eficiencia en actividades ya instaladas, la estrategia de integración regional debe promover la diversificación productiva hacia segmentos de mayor valor agregado y una mejor inserción en las cadenas internacionales de valor. El avance de un proceso de integración productiva de estas características requiere del cumplimiento de dos condiciones absolutamente necesarias: a) que los incentivos de escala sean efectivos y, b) que haya un entorno de prácticas y políticas que favorezca y aliente la cooperación interempresarial (Porta, 2008). Por otra parte, los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje sobre manejo de mercados externos, especialmente para las firmas de menor tamaño, por lo que pueden contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores (CEPAL, 1994; 2002).

Finalmente, en los últimos años se ha sumado otra dimensión importante en la vinculación entre acuerdos regionales y mejora de la inserción externa. Esta nueva dimensión se relaciona con la difusión de una nueva forma de organización de la producción, que tiene como novedad la constitución de cadenas globales de valor (Gereffi, Humphrey et al., 2001; UNCTAD, 2002). El nuevo esquema de relaciones industriales dominante obliga a contar con formas de intervención, desde la política pública, acordes a los nuevos desafíos y capaces de influir sobre un proceso que se desarrolla en el ámbito económico supranacional. En este contexto la integración regional también adquiere un renovado protagonismo.

Los motores que están detrás de la creciente difusión y alcance de las CGV incluyen el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), las que contribuyen a reducir los costos de coordinación, logística y monitoreo de operaciones realizadas en forma geográficamente descentralizada, la baja de los costos de transporte –evidenciada no sólo en el campo de las mercancías físicas, sino también en la circulación de intangibles- y la liberalización del comercio y la IED –acompañada por la proliferación de diversas formas de acuerdos bi o plurinacionales, que van desde procesos de integración regional a tratados de inversión. Todos estos factores facilitan la redefinición de las estrategias a escala global de quienes son los principales actores de las CGV, las grandes empresas trasnacionales (ET).

Las oportunidades y retos que surgen a partir del fenómeno de las CGV son variadas y sus efectos no siempre son homogéneos. La inserción en las CGV puede contribuir a diversificar las exportaciones, generar nuevos empleos y adquirir nuevas capacidades tecnológicas en consonancia con las mejores prácticas internacionales, fortaleciendo la competitividad de los países más atrasados. Sin embargo, los efectos distributivos y los *spillovers* (derrames) sobre

las economías domésticas –y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo- son más difusos.

La integración a las CGV puede constituir un mecanismo clave para el *catching-up* de varios países que permanecían atrasados en términos de prácticas productivas, estándares tecnológicos, recursos humanos, etc. con relación a los países centrales. No obstante, esa integración dista de ser homogénea. En líneas generales, Asia ha logrado sacar más provecho a esta forma de inserción externa que América latina y el Caribe. Estas diferencias pueden explicarse a partir de dos conceptos que son centrales para este enfoque: las estructuras de gobierno de la cadena de producción y la jerarquización (*upgrading*) de las firmas que integran la red. Si predominan las carencias en materia de capacidades innovativas y tecnológicas, es más probable que las firmas tiendan a insertarse en cadenas con estructuras cuasi-jerárquicas o jerárquicas, mientras permanecen excluidos de los sistemas tipo red (*network*) o participan de este último tipo de arreglos en forma marginal o únicamente a nivel local (Humphrey y Schmitz, 2000).

Es importante también examinar en qué medida se abren oportunidades de jerarquización para las empresas ubicadas en las distintas etapas de las CGV. Esto puede significar producir más eficientemente (jerarquización en los procesos o *process upgrading*), orientarse a líneas de producto con mayor valor unitario (jerarquización en los productos o *product upgrading*), desplazarse hacia tareas que requieran mayores capacidades –por ejemplo, diseño o marketing- (jerarquización funcional o *functional upgrading*) o aplicar la competencia adquirida en una función particular para desplazarse hacia otro sector (jerarquización intersectorial o *intersectoral upgrading*).

Como señalan Pietrobelli y Rabelloti (2005) la jerarquización, en última instancia, debería implicar un proceso de alejamiento de las actividades en donde la competitividad depende de los costos y las barreras de entrada son bajas. En particular, la jerarquización funcional puede reducir la vulnerabilidad de la posición competitiva de una firma, ya que en la etapa de manufactura usualmente hay mayor competencia de productores con bajos salarios *vis à vis* las actividades más intensivas en conocimiento –como diseño, logística, innovación, etc., en donde pesan más otros factores (por ejemplo, el capital humano o las capacidades tecnológicas).

En todo caso, participar de una CGV no es, a priori, un aspecto positivo desde el punto de vista de la competitividad a largo plazo de una empresa (ni de las perspectivas de desarrollo económico de un país), sino que dicha participación debe estar acompañada de un conjunto de factores que estimulen la jerarquización (*upgrading*) de las firmas locales y permitan que ellas absorban los potenciales beneficios derivados de insertarse en dichas cadenas.

4.5.3. Políticas de innovación a nivel regional

Durante las últimas décadas, diferentes regiones han avanzado en esquemas de integración que trascienden el mero trato preferencial en el comercio. Con la Comunidad Europea como su máximo exponente, varios de los esquemas de integración hoy existentes han procurado diseñar e implementar políticas comunes que promuevan el crecimiento y desarrollo. Las políticas de innovación se enmarcan en estas iniciativas. En el caso de los países en desarrollo, el fomento regional de los sistemas nacionales de innovación y la posibilidad de aunar esfuerzos constituyen elementos de suma relevancia para impulsar un sendero de desarrollo sostenible. Dado que los países de menor desarrollo relativo cuentan con algunos problemas o carencias en sus sistemas nacionales, los sistemas innovación de alcance supranacional se vuelven clave para el desarrollo.

A continuación, se presentan algunas experiencias regionales, en particular, los casos del Tratado entre Australia y Nueva Zelanda, de los países de la ASEAN, la Unión Europea y el MERCOSUR. Si bien está claro que ninguno de estos casos puede ser extrapolado de modo directo hacia otras regiones o iniciativas, su análisis y revisión permiten identificar aspectos clave y problemáticas comunes que sirvan de insumo al desarrollo de una política regional de innovación.

Estas experiencias se seleccionaron en función de diversos criterios: i) la consideración de un acuerdo regional que ha consolidado una institucionalidad supra-nacional y que comprende a países de estructura productiva relativamente diversificada, aunque con ciertas diferencias en su especialización y grado de desarrollo (la Unión Europea); ii), la consideración de un acuerdo entre países relativamente especializados en recursos naturales, aunque con una trayectoria de *upgrading* en términos de valor agregado (el bloque Australia-Nueva Zelanda); iii) la consideración de un bloque con una institucionalidad de tipo inter-gubernamental que ha desarrollado un esquema integral de promoción de la innovación en el que se articulan claramente la promoción nacional y la dinámica del bloque (la ASEAN); iv) la consideración de una experiencia a nivel latinoamericano, en la que se combina, en general, una intención de integración profunda con evidentes déficit de coordinación de políticas, lo que se replica a nivel de las políticas regionales de innovación (el MERCOSUR).

Se verá que algunas regiones han llevado a cabo esfuerzos para estimular la cooperación para la innovación entre los estados o las firmas; otras han centrado sus esfuerzos en la coordinación de iniciativas nacionales y la formación de *policy-makers*. Otras, a su vez, dirigieron los esfuerzos hacia la cooperación entre la oferta de conocimiento entre países así como también la inclusión de políticas de apoyo al comercio de bienes de alto contenido de conocimiento. En su versión más compleja, la implementación de una política común incluye cada una de las iniciativas planteadas, articuladas entre la política nacional y el desarrollo

regional. En el caso del MERCOSUR, por su parte, la región se encuentra todavía lejos de contar con una política común, aún cuando el interés por construirla sea explícito.

4.5.3.1. La Unión Europea

Ejes de intervención

En la base de la actual política de innovación de la UE se encuentra la idea de generar un *"contexto amigable con la innovación y el conocimiento"*, donde la primera es parte de los valores clave de la sociedad actual. En efecto, una de las causas que la Comisión coloca como detonante del poco aprovechamiento relativo del potencial para la innovación en la UE se relaciona con la subestimación de la innovación como un importante valor social. Es por esto que la política pone el acento en el desarrollo de un escenario propicio (amigable) para (con) la innovación.

Tres son los pilares de la estrategia de la Unión Europea para el impulso a la innovación: un conjunto de políticas articuladas bajo un programa estratégico, un set de instrumentos de apoyo con capacidad de tracción de la inversión privada y la delimitación de los agentes que ejecutarán las medidas acordadas.

En materia de política, muchas medidas han sido llevadas a cabo desde la conformación de la Comunidad, siempre en busca del incremento de la competitividad del área vía innovación. Entre los antecedentes más importantes cabe citar la cumbre de Lisboa en marzo del año 2000, donde se lanzaba la "*estrategia Lisboa para modernizar Europa"*. Este acuerdo tenía por objetivo convertir a la Unión Europea en *"la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, para el año 2010".* En 2005, esta estrategia fue simplificada y relanzada, ahora más focalizada en el crecimiento y el trabajo. Se incluyen así un conjunto de políticas y reformas para el impulso de la innovación.

En materia de instrumentos, se observan una series de fondos y programas que determinan significativas fuentes financieras para la innovación, estos son: el acuerdo denominado Nueva Marco Financiero (New Finantial Framework) el cual incluye la política de cohesión, el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (the 7th Research and Development Framework Programme[29]) y el Programa Marco de Competitividad e Innovación (CIP-Competitiveness and

[29] En la decisión 1982/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo se acordó un financiamiento de alrededor de 50,5 millones de Euros, los que serían distribuidos entre los diferentes programas y otorgados en esquemas colaborativos y de aportes de contraparte.

Innovation Framework Programme[30]). Se observa también un fuerte componente de financiamiento en la Política de Cohesión 2007-2013, la que de acuerdo con la Estrategia de Lisboa pretende promover con especial énfasis el conocimiento, la investigación, la innovación y los recursos humanos, aumentando así el financiamiento para tales propósitos.

En materia de ejecución, y como el tercer aspecto clave de la estrategia comunitaria, se encuentra el Directorio General de la Empresa y la Industria (DG Enterprise and Industry), como agente implementador de la Estrategia de Lisboa, a través del cual la Comisión acerca los instrumentos financieros contemplados en el Programa Marco de Competitividad e innovación (CIP-Competitiveness and Innovation Framework Programme).

Así, la dinámica de funcionamiento de la política de promoción de la innovación parte de las directrices de la Comunidad, las que son posteriormente ejecutadas por el Directorio General de la Empresa y la Industria, el que las coordina y monitorea según se trate de los programas de apoyo indirecto (esencialmente Europa INNOVA, Pro INNO Europa y Plataformas Tecnológicas) o los programas directos (Mercado líder, Enterprise Europe Network, Estandarización, Propiedad Intelectual, Eco-innovación, Compras estatales, Alianza Europea sobre Clusters, Observatorio Europeo sobre Clusters, Iniciativas Tecnológicas Conjuntas, Instituto Europeo de Innovación).

La revisión de la estrategia lanzada en 2006 escoge nueve acciones prioritarias a seguir a nivel nacional y europeo, estas son: (1) los derechos de propiedad intelectual; (2) Estandarización en el fomento de la innovación; (3) Provisión de apoyo público para la innovación; (4) Iniciativas Tecnológicas Conjuntas –JTIs-; (5) Mercados Líderes; (6) Instituto Europeo de Tecnología –EIT-; (7) Clusters; (8) Innovación en servicios; (9) Mercados de Capital de Riesgo.

A partir de estos lineamientos y siguiendo con la Estrategia de Lisboa, la Unión Europa avanzó en la promoción de la innovación en dos flancos, el de la creación de competencias en los *policy makers* y el del fomento directo a los creadores y demandantes de conocimiento con miras a mejorar el proceso innovativo.

Instrumentación de la Estrategia de Lisboa

El apoyo a la innovación de la UE se materializa a partir de un conjunto de mecanismos que responden al set de prioridades identificadas en la Estrategia de Lisboa: el financiamiento

[30] Por medio de la decisión 1639/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo se acordó un financiamiento de 3.620 millones de Euros, distribuidos de la siguiente manera: 60% para el financiamiento del programa Entrepreneurship and Innovation, 20% para el programa de apoyo a las TICs y 20% para el programa europeo de apoyo a la energía inteligente. Más información en http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm.

directo, la provisión de servicios de apoyo a la innovación, la promoción de la cooperación entre los agentes y los programas regionales de apoyo a la innovación.

La UE provee financiamiento directo para la innovación a través de una serie de herramientas. Entre las principales se encuentran los Programas Marco de Ciencia y Tecnología, el actual es el Séptimo Programa Marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (FP7-The seventh Framework Programme-), el Programa de Competitividad e Innovación (CIP-Competitiveness Innovation Programme-) y los programas operacionales de los Fondos Estructurales Europeos. Los instrumentos financieros bajo el CIP y algunos programas de los Fondos Estructurales, otorgan principalmente *venture capital* y garantías para la obtención de préstamos destinados al desarrollo de actividades innovativas a través de intermediarios financieros.

En lo relacionado a los servicios de apoyo a los innovadores, se pueden mencionar algunos servicios provistos gracias al uso de herramientas informáticas y otros servicios adaptados según casos particulares, como los destinados a la provisión de información sobre propiedad intelectual o los centros de innovaciones para emprendimientos, con una fuerte base comercial.

Entre los servicios de apoyo, también se encuentran aquellos destinados específicamente a la compatibilización de las políticas de fomento. El apoyo de los estados miembro a la innovación es controlado por la Comisión a través del dictado de normas y procedimientos con el objetivo de asegurar la compatibilidad con el mercado común. En relación al financiamiento, por ejemplo, la Comisión ha lanzado una Guía para los incentivos nacionales relativos a los capitales de riesgo en 2006. En este mismo plano, la regulación de los programas de incentivos fiscales -de gran importancia que los estados nacionales- constituye otro aspecto de vital importancia en la compatibilización de la promoción nacional y el desarrollo comunitario.

En *tercer* lugar, la UE apoya los vínculos entre los actores del Sistema Nacional de Innovación (SNI) dentro de las regiones o clusters. La UE encuentra en las regiones[31] y en los estados miembro los actores con mayores competencias en lo que hace al apoyo a la innovación. Al respecto, se reconoce que existen grandes oportunidades para la cooperación a través del intercambio de experiencias y complementación de capacidades. Muchas regiones poseen varias competencias en este sentido, sumado a un importante presupuesto para tales actividades. La política de innovación de la UE hace hincapié en la formación de redes o vínculos entre los diferentes actores de los sistemas de innovación especialmente a nivel regional. En este sentido desde 1990 existen las denominadas Regiones Innovativas en Europa

[31] La Regions Network abarca alrededor de 235 regiones innovativas. Esta red está abierta a todas las regiones europeas que busquen desarrollar sus sistemas regionales de innovación. Algunas de las regiones son: Andalucía, Extremadura (España); Dorset Hampshire, East Midlands, London South, Wales (Reino Unido); Alsace, Lorraine (Francia) Chipre (Chipre); Noreste de Lituania y Sureste de Lituania (Lituania); Salzburg (Austria), entre otras.

o IRE (por sus siglas en inglés), una red que concentra regiones comprometidas con el desarrollo del sistema regional de innovación.

El interés de la UE por el desarrollo de clusters se refleja también en una serie de mecanismos creados para catalizar su crecimiento. En primer lugar, la comisión ha establecido la Alianza Europea sobre Clusters y un grupo consultivo de alto nivel sobre clusters constituido por expertos. La Alianza Europea sobre Clusters es una plataforma abierta para mantener el diálogo permanente sobre las políticas de clusters a nivel de la UE entre las autoridades públicas nacionales y regionales. Por último, en 2007 fue establecido el Observatorio Europeo sobre Clusters para proveer información sobre las políticas de clusters en 32 países.

4.4.3.2. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

Dinámica de intervención

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o ASEAN por sus siglas en inglés (The Association of Southeast ASEAN Nations) fue constituida en 1967 por medio de la Declaración de Bangkok por cinco de los diez miembros con los que cuenta actualmente el bloque (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, y Tailandia –ASEAN/5). Luego fueron sumándose los restantes: Brunei en 1984, Vietnam en 1995, La República Democrática Popular de Lao y Myanmar en 1997 y Camboya en 1999.

Al efecto de los temas aquí tratados, la característica más importante de este bloque es su arreglo institucional. La organización del ASEAN se estructura a partir de un esquema intergubernamental, por lo que no tiene un poder de *decision-making* en sí mismo, aunque se han desarrollado algunas instituciones regionales. Dentro de las instituciones regionales más importantes para el desarrollo se encuentra el Comité de Ciencia y Tecnología del ASEAN (ASEAN COST), establecido formalmente en 1978.

La dinámica de funcionamiento del COST consiste en: a) la ejecución y monitoreo de de los acuerdos ministeriales en materia de CyT; b) la formulación de programas específicos y c) la evaluación de compatibilidad de los programas nacionales.

Aunque para el diseño de los programas dentro del APAST (ASEAN Plan of Action on Science and Technology) existen criterios claramente definidos, algunos programas ya existentes o en plan de implementación pueden no cumplir todos esos criterios, por lo que son analizados y evaluados por el COST y el ABAPAST (Advisory Body on the ASEAN Plan of Action on Science and Technology) que constituye una división de recomendaciones sobre la implementación de los *flagship programmes* del APAST. A partir del dictamen de este comité, los programas deberán ajustarse para responder a un set mínimo determinado por ambos.

Dentro del COST existen otros cuerpos subsidiarios destinados a realizar recomendaciones de política sobre programas específicos. Por ejemplo, el cuerpo de recomendaciones del Fondo de Ciencia y tecnología del ASEAN (ASF-ASEAN Science and Technology Fund), asiste al COST sobre la administración de este fondo. Existe también un cuerpo de funcionarios y consejeros que asiste al COST sobre temas relacionados con el APAST y monitorea el progreso de los subcomités en la implementación del plan.

Asimismo, los programas y acciones especiales implementados por el COST responden a los acuerdos de las reuniones de los ministros de CyT de los países miembros y en línea con estos objetivos y puntos estratégicos, a través de sus subcomités, el COST implementa proyectos y programas en las áreas prioritarias, que corresponden, a su vez, a los Sectores Prioritarios de Integración (PIS – por sus siglas en inglés) como parte del Plan de acción Vientiane 2004-2010 (VAP) sobre la base de los objetivos de la Visión 2020.

Criterios estratégicos de promoción de la innovación

En diciembre de 1997, los mandatarios del ASEAN adoptan la Visión 2020, la que consistía una declaración de voluntades sobre el estilo de desarrollo deseado, más orientado a incrementar la integración dentro del bloque y con énfasis en el crecimiento sustentable y equitativo. Bajo el paraguas de esta visión se acordaron entonces el Plan de acción Vientiane (VAP) y el APAST.

El VAP (por sus siglas en inglés) cubre el periodo de 2004-2010 sobre la base de los objetivos de la Visión 2020. Este programa se concentra en la profundización de la integración de los países y en la eliminación de las brechas económicas. Así, el VAP identifica una serie de sectores prioritarios para la profundización de la integración, entre ellos: en productos agrícolas, automotores, electrónica, pesca, productos de goma, textiles y prendas, productos de madera, aeronáutica, tecnologías de la información y la comunicación, salud, turismo, logística y servicios.

En 2006 se lanza el ASEAN Plan of Action on Science and Technology (2007-2011), conocido por las siglas APAST y continuación de planes anteriores (entre ellos el APAST 2001-2004). Este plan concuerda con los objetivos establecidos por los jefes de gobierno y los ministros de CyT del ASEAN, destacándose entre sus metas el incremento de la cooperación en CyT entre los países del bloque, la búsqueda de participación activa del sector privado, el establecimiento de una red de programas e infraestructura de CyT para el desarrollo de los recursos humanos, la promoción de una activa y económicamente beneficiosa transferencia tecnológica entre las instituciones y la industria, una expansión de la cooperación sobre CyT con la comunidad internacional y el incremento de la importancia pública de la CyT para el desarrollo (Schüller, 2008).

Las áreas prioritarias definidas por el VAP se combinan entonces con los sectores prioritarios de integración, delimitando de esta forma cada uno de los sub-comités que conforman el COST: Biotecnología, Ciencia y tecnología sobre alimentos, Desarrollo de infraestructura y recursos, Ciencia y tecnología marina, Materiales de ciencia y tecnología, Meteorología y geofísica, Microelectrónica y tecnologías de la información, Investigación sobre energía no convencional y Tecnología espacial y aplicaciones.

Principales instrumentos de promoción

Los análisis de los planes previos de promoción de la CyT pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar la instrumentación de los programas en dos planos: la financiación y la promoción de la cooperación. En efecto, como resultado de una cumbre de representantes nacionales realizada en el año 2006 en Brunei, se concluyó que aunque las actividades de I+D dentro del APAST 2001-2004 eran colocadas en un lugar prioritario, existieron –y existen- dificultades de implementación debido, principalmente, a los problemas de financiamiento.

A partir de estas conclusiones, para el apoyo del VAP fue establecido un fondo común de recursos, el ASEAN Development Fund (ADF) y se reforzó el ASEAN Science and Technology Fund (ASF). Respecto del primero, el ASF es un fondo que reúne recursos de los estados miembro para apoyar la implementación del VAP y de los documentos que lo sucedan. Los programas que se financian con el ADF se establecen cada dos años y se aprueban los proyectos coincidentes con la estrategia del VAP y de sus documentos sucesores. El segundo (ASF), fue establecido para la provisión de capital semilla para varias actividades, programas y proyectos en línea con el objetivo de aumento de la cooperación dentro del ASEAN. Los fondos provienen de los aportes de los miembros así como de contribuciones de terceros países

El financiamiento de los programas y proyectos es a través de los acuerdos "*cost-sharing*", financiados colaborativamente por los países interesados, el ADF, los Dialogue Partners[32] y el sector privado. Cuando un proyecto es "*cost sharing*", los países que proponen el proyecto deben compartir los gastos y proporcionalmente a los mismos serán sus beneficios. A su vez, cada país puede invitar al sector privado a compartir su parte de los gastos por lo que luego compartirá parte de los beneficios en el "*share*" de beneficios. Cuando parte del proyecto es financiado con fondos del ADF y/o del ASF estas entidades obtendrán beneficios proporcionales a su *"share"* de costos del proyecto. Lo mismo en el caso que terceros países o "*dialogue partners*" cubran parte de los costos del proyecto. El COST o alguna dependencia del mismo se encargan de monitorear el avance del proyecto y constatar la consecución de los objetivos, además de tener a su cargo la administración del fondo.

[32] Terceros países interesados, entre ellos China, UE, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, India y Japón.

En relación a la cooperación, en el año 2006 fue establecido el Instituto Virtual de Ciencia y Tecnología del ASEAN (AVIST), una red virtual de aprendizaje para el desarrollo profesional y estudios avanzados de ciencia y tecnología con oportunidades para el desarrollo de prácticas por parte de las universidades participantes. El AVIST cuenta con cinco nodos centrales que se encuentran en Malasia, Singapur, Indonesia, Filipinas y Tailandia, a los que pueden acceder todos los miembros. Este instituto otorga becas a participantes de los países miembros y lleva a cabo cursos online que se caracterizan por su corta duración y por estar dirigidos a las necesidades inmediatas de las empresas e industrias. A modo de ejemplo, entre los programas de entrenamiento vigentes se encuentra uno dirigido al manejo de la tecnología y la innovación, otro hacia el desarrollo del ecoturismo sostenible y otro hacia el desarrollo y manejo de la bioinformática.

En el plano de los programas para la coordinación de políticas, uno de los *flagship programmes* desarrollados por el ASEAN COST es la Red de Ciencia y Tecnología (ASEAN Science and Technology Network –ASNET), para apoyar la administración, el monitoreo y la coordinación de los planes, acciones y programas, para mejorar la eficiencia de la cooperación entre los miembros del bloque e interconectar los recursos de información de CyT, las bases de datos de las instituciones, los expertos, los centros de excelencia, el intercambio de experiencias y el *matching* entre ofertas y demandas.

La idea es que el ASNET se constituya en una infraestructura que promueva el planeamiento proactivo de los programas de cooperación regionales, el desarrollo de investigación competitiva básica y aplicada, la difusión de la educación básica, terciaria y universitaria, el desarrollo de recursos humanos y la transferencia de tecnología.

4.4.3.3. El bloque Australia-Nueva Zelanda

El esquema de cooperación y las estrategias nacionales

A diferencia de lo que sucede con los dos bloques antes desarrollados, para el caso de la relación entre Australia y Nueva Zelanda no existe un esquema regional que pretenda aunar y coordinar esfuerzos sino que, por lo el contrario, lo que se observa son esquemas nacionales de promoción con puntos en algún sentido coincidentes y, de manera más o menos explícita, tendientes a fomentar la cooperación.

De acuerdo a los documentos oficiales, la estrategia australiana para el desarrollo de la ciencia y la tecnología busca responder a los desafíos de un mundo globalizado, con una importancia creciente del conocimiento, para lograr una inserción dinámica en el comercio internacional. Esta estrategia, denominada *Backing Australia's Ability– Building Our Future through Science and Innovation*, ubica como base del desarrollo económico y social al conocimiento científico y

técnico y a las capacidades. Este programa fue lanzado en 2001 y consiste en un plan de mediano plazo, con un horizonte de 10 años

En Nueva Zelanda, la estrategia que rige desde el año 2002 parte del denominado Growth and Innovation Framework (GIF) o Growth through Innovation, estrategia focalizada en la búsqueda del crecimiento sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. A diferencia del plan australiano, el programa no establece horizonte de planeación sino que constituye una guía para alinear las iniciativas que se sucedan.

Ambas estrategias tienen puntos de encuentro, entre ellos, el apoyo a la colaboración público-privada y el fomento de la inversión privada, de modo de incrementar su participación en los esfuerzos totales. Si bien la I+D está en el centro de ambas estrategias, también se otorga gran importancia a la comercialización de los resultados obtenidos y la transformación de conocimiento en innovación.

En materia de sectores estratégicos, aunque las estrategias seguidas por ambos países se enfocan principalmente en la innovación en industrias procesadoras de recursos naturales, también se fomenta la innovación en industrias nuevas, como la biotecnología y en las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, el financiamiento dentro de los programas de cada país cubre todos los estadios dentro del proceso innovativo que van desde I+D, inicio de negocios nuevos, comercialización y articulación de redes e innovación en las PyMES.

Finalmente, el grado de compromiso público con la consecución de los objetivos planteados se manifiesta en los importantes recursos que se movilizan, en ambos países, como parte de estas estrategias (Moguillansky, 2006). La importancia dada a esta política por Australia puede ser cuantificada a través de los montos destinados, los cuales no sólo son de gran magnitud absoluta (6,7 mil millones de dólares americanos), sino que también han venido creciendo a una tasa de alrededor del 25% anual, si se consideran todos los programas de innovación. En el caso de Nueva Zelanda, la inversión ha sido menor pero no por ello menos importante: mil millones de dólares americanos en el año 2005, siendo la mayor parte financiamiento público[33] (Moguillansky, 2006).

Principales agentes involucrados

Debido a la ausencia de políticas comunes sobre innovación entre ambos países, pero dada la elevada interacción entre ambos sistemas de innovación, es necesario mencionar algunos de los principales actores dentro de los mismos, a fin de entender de qué forma se dan los lazos para la innovación.

[33] Financiamiento público fue de 61.5% y 38.5% el privado (Moguillansky, 2006).

En primer lugar, ambos países cuentan con una serie de agentes clave para la I+D. Por un lado, se encuentran los centros de excelencia del sector público, que son quienes llevan a cabo la mayor parte de esta actividad y colaboran con empresarios de los distintos sectores para agregar valor a los recursos naturales. En Australia se destaca la Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth (CSIRO), de gran importancia a nivel mundial y que abarca investigaciones que cubren el sector primario y el industrial. En Nueva Zelanda se destacan los CRIs (Institutos de Investigación de la Corona) los que realizan investigación básica, aplicada y algunos desarrollos que tienen como fin la comercialización, no sólo dirigidos a las empresas privadas sino también al gobierno.

En segundo lugar, en ambos países existen organismos tendientes a fomentar la colaboración entre el sector público, la academia y los institutos de investigación pública para promover la innovación en áreas rurales, algunos de los cuales cuentan además con participación del sector privado. En Australia, dentro de ésta categoría se destacan las Corporaciones de Investigación y Desarrollo (RDC) y los Centros de Investigación Colaborativa (CRC), mientras que en Nueva Zelanda se destacan los Consorcios para la Investigación, los cuales fueron formados por iniciativa de las empresas y de los centros de investigación.

En tercer lugar, además de los organismos señalados se observa una cantidad importante de espacios de diálogo e interacción, los que van desde los acuerdos nacionales para el comercio (ANZCERTA[34]) y la formalización de espacios de cooperación a nivel institucional, entre organismos de ambos países, hasta la existencia de acuerdos ministeriales para la cooperación en CyT.

Iniciativas conjuntas de promoción de la innovación

Aunque no existe aún un acuerdo de CyT entre ambos países, los acuerdos comerciales y los esfuerzos para la formación de un Iniciativa de Único Mercado Económico (o SEM o por siglas en inglés) apuntalan los compromisos relacionados con la investigación. En este sentido, las iniciativas contempladas en el **SEM**, se encuentran agrupadas en torno a cuatro temas:

Mejoramiento del acceso de las compañías de Nueva Zelanda al mercado Australiano.

- Mejoramiento del clima de negocios a través de la coordinación del marco regulatorio.
- Mejoramiento de la efectividad de las regulaciones para mejorar las operaciones en uno u otro país.

[34] Australia y Nueva Zelanda formaron en 1983 el Australia-New Zealand Closer Economic Relations Free Trade Agreement (ANZCERTA), caracterizado por el libre comercio en bienes, servicios y el reconocimiento mutuo de los bienes y recursos humanos que pueden trabajar libremente en el otro país

- Apoyo a las oportunidades de negocios a través de la cooperación sobre políticas industriales y de innovación, ampliando las oportunidades de las empresas de los países de usar el mercado del otro país como trampolín para proyectarse en la competencia internacional.

A partir de los criterios estratégicos y de la trayectoria en materia de cooperación, las iniciativas regionales han estado orientadas a la formación de centros de excelencia en áreas estratégicas y a la búsqueda de articulación público-privada.

En relación a los centros de excelencia, se destacan las siguientes iniciativas:

1. The BioGENEius Challenge, una competición para estudiantes con destacadas investigaciones en biotecnología, es para estudiantes del oeste de Australia;
2. El Centro de Investigaciones Australiano-neozelandés de la Universidad de Canterbury (NZARC, por sus siglas en inglés), dirigido hacia la colaboración entre los dos países en el desarrollo de investigaciones entre individuos e institutos, capacitación de postgraduación, apoyo en la búsqueda de desafíos internacionales y contribución al desarrollo de políticas.
3. ENSIS, *joint venture* conformada por el New Zealand Forest Research Institute Ltd (SCION) y la división forestal de CSIRO desarrollaron que tiene por objeto aunar las capacidades de investigación de ambos países respecto de temas forestales para crear una red de investigación de clase mundial.
4. El Fondo australiano-Neo zelandés sobre biotecnología (Australia New Zealand Biotechnology Fund -ANZBPF), un fondo dedicado a las vinculaciones con Australia en relación a la biotecnología;
5. El International Collaborative Indigenous Health Research Partnership (ICIHRP), iniciativa de cooperación en investigaciones en salud conformado por el Consejo de Investigación sobre Salud (HRC) de Nueva Zelanda y el Consejo Nacional sobre salud e Investigación médica de Australia (NHMRC).

En cuanto a la articulación público-privada, cabe mencionar:

- Vital Vegetables, proyecto sobre las industrias de vegetales de Australia y Nueva Zelanda, conformado por Crop & Food, Horticulture NZ, el Departamento de Industria Primaria de Victoria y Horticulture Australia Ltd en el que se trabaja con proveedores de investigaciones con miras a la agregación de valor en los productos y servicios.
- AUSGRAINZ, asociación entre CSIRO Plant Industry y Crop & Food para el desarrollo de capacidades de la industria de granos de los dos países.

- Grasslanz, parte del grupo AgResearch (centro de excelencia de Nueva Zelanda), que invierte en tecnologías sobre plantas que luego son otorgadas a través de licencias a compañías para su comercialización.

4.4.3.4. El MERCOSUR

La institucionalidad de la cooperación en CTI

La temática Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) estuvo presente desde los inicios de la creación del MERCOSUR. El primer impulso tuvo lugar en el año 1992, cuando los Estados partes crean la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT), con la finalidad de formular directivas referidas a políticas científicas y tecnológicas para la región. Más recientemente, el Segundo Programa Marco de Ciencia y Tecnología reforzó ese compromiso, definiendo áreas estratégicas y mecanismos de monitoreo y evaluación.

El objetivo central de la RECyT es la promoción y el desarrollo científico y tecnológico de los Países Miembro del MERCOSUR. Sus principales líneas de acción son: a) la promoción e incentivo a la investigación básica, aplicada y experimental orientada a la búsqueda de soluciones para los problemas comunes a los países de la región; b) la definición de áreas temáticas estratégicas y sectores prioritarios; c) el asesoramiento al Grupo del Mercado Común (GMC) en materia de CTI; d) la representación del MERCOSUR en foros internacionales y negociaciones extra-zona en lo que respecta a la ciencia y la tecnología; e) el análisis y evaluación de los proyectos y programas entre el MERCOSUR y terceros países, los que deben ser posteriormente aprobados por el GMC.

La coordinación de la RECyT se realiza a través de los consejos coordinadores nacionales de los países miembro: en Argentina por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en Brasil por el Ministerio de Ciencia y Tecnología con el apoyo del CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico), la FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos) y el IBICT (Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología), en Paraguay por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y en Uruguay por el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Educación y Cultura.

El segundo impulso a las políticas de CTI a nivel regional, tuvo lugar en 2005 con la creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM), instancia jerarquizada de definición política con el objetivo de fortalecer, proveer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los estados partes. En 2006, la RMACTIM aprobó el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR 2006-2010, el que fue sucedido en 2008 por el II Programa Marco (PM II) para el período 2008-2012.

El II PM, bajo la órbita de la RECyT, define como objetivos para el 2008-2012 promover los avances en el conocimiento en áreas estratégicas; generar redes y mecanismos que faciliten el intercambio de conocimiento y avances en materia científica y de innovación; promover la innovación en las micro, pequeñas y medianas empresas y democratizar el conocimiento por medio de la difusión del mismo.

A partir de estos objetivos se trazaron cuatro ejes estratégicos estrechamente interrelacionados: 1) desarrollo de las nuevas tecnologías; 2) incremento en el valor agregado de los bienes de los sectores industriales y agropecuarios; 3) el acceso más amplio y democrático al conocimiento generado y 4) el desarrollo de los Sistemas Nacionales de CTI.

Aunque su implementación es demasiado reciente como para extraer conclusiones respecto de su funcionamiento, se observan algunos indicios que podrían estar dando cuenta de su debilidad como marco general para el desarrollo de la CTI. En primer lugar, a pesar de la indiscutible importancia de los sucesivos PM, en ninguno de los casos se asignaron fondos de manera específica y continua. Aunque se considera la posibilidad de fondear las actividades del programa a partir de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en el II PM se señala que los países deberán realizar esfuerzos de orden nacional mientras se define el origen de los recursos que permitirán avanzar hacia los objetivos propuestos.

En segundo lugar, aunque los gobiernos han mostrado un creciente interés en dar impulso a las políticas regionales de CTI, aun persisten serias dificultades para traducir las declaraciones de voluntades en acciones concretas. En particular, se observa que es preciso fortalecer las diferentes instituciones creadas, al menos en tres planos: la disponibilidad de recursos financieros, la dotación de recursos humanos calificados y la interacción entre los que diseñas e implementan los programas y los beneficiarios de dichos instrumentos. En este sentido, el escaso financiamiento de la RECyT, los reducidos espacios de diálogo y la escasa coordinación entre los planes estratégicos nacionales y los programas regionales podrían reducir significativamente el impacto de un plan marco de esta naturaleza.

Principales iniciativas de cooperación en CTI

El MERCOSUR se caracteriza por ser un esquema de integración basado en la existencia de organizaciones regionales con escaso poder en el plano nacional y por instituciones intergubernamentales con claros lineamientos pero reducidos recursos. En este contexto, y a pesar de la existencia de una programa marco y un organismo específico (la RECyT), las iniciativas de cooperación para la CTI constituyen esfuerzos dispersos y poco articulados entre sí y entre los agentes implicados.

Se destacan, sin embargo, dos programas de trabajo, con relativo éxito en términos del impacto en la cooperación y en el desarrollo de la CTI: PROCISUR y BIOTECH (ver más

adelante). En efecto, a diferencia de lo que se observa para los bloques anteriormente presentados, en el MERCOSUR no es posible observar un esquema de políticas, programas o instrumentos CyT que permitan identificar los mecanismos institucionales, los instrumentos concretos y la dinámica del financiamiento regional. Por el contrario, para analizar la cooperación en el plano regional es preciso referirse al análisis concreto de las iniciativas mencionadas.

Se suman a estas iniciativas un cúmulo de redes bilaterales y multilaterales dedicadas a la realización de I+D, la difusión de información y la formación de recursos humanos calificados. Entre estas redes de cooperación cabe citar la RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología), la Red ScienTI (Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación), la Red CLARA (Red avanzada de infraestructura académica), REDBIO (Red de Cooperación Técnica en Biotecnología Agropecuaria para América Latina y el Caribe), el IANAS (InterAmerican Network of Academies of Sciences), la ACAL (Academia de Ciencias de América Latina y el Caribe), la FELASOFI (Federación Latinoamericana de Sociedades de Física), la RELAA (Red Latinoamericana de Astronomía), la RLB (Red Latinoamericana de Botánica), la RELAB (Red Latinoamericana de Ciencias Biológicas), la RELAQ (Red Latinoamericana de Química) y la UMALCA (Unión Matemática de América Latina y el Caribe).

En materia de impacto y resultados de las iniciativas MERCOSUR, surgen algunas conclusiones respecto de la dinámica de cooperación regional. En primer lugar, mientras que desde las más altas autoridades regionales se ha apuntalado a la RECyT como el organismo responsable en materia de CTI, depositando en este órgano funciones que van desde definir prioridades estratégicas hasta la validación y coordinación de programas regionales. Sin embargo, las responsabilidades asignadas no se corresponden con los esfuerzos alocados. En este sentido, la falta de recursos no sólo dificulta la operatoria de la RECyT sino que además atenta contra su capacidad real para influir en la conducta de otros agentes.

En segundo lugar, algunas iniciativas se han mostrado exitosas y ponen de manifiesto las ventajas de la cooperación. Este es el caso de PROCISUR. Al respecto, dos cuestiones aparecen como determinantes de su alto impacto y de los avances logrados en materia de CTI: el hecho que la dinámica organizacional funciona como un proceso continuo, que surge de la participación activa de los actores interesados y la disponibilidad de financiamiento, que surge de los fondos aportados por los países pero también de la búsqueda constante de recursos complementarios en fuentes alternativas. Comparado con BIOTECH, por ejemplo, se observa que ambas iniciativas comparten la disponibilidad de recursos pero sólo la primera presenta un modelo de gestión que articula a sus miembros desde las bases de la planificación. Dicho de otro modo, el acceso al financiamiento no necesariamente es causa de la cooperación, por el contrario, la cooperación puede permitir acceder a los recursos necesarios para el desarrollo sustentable y exitoso de las iniciativas de cooperación.

Una tercera cuestión tiene que ver con que ver con que toda política regional (aunque también aplica al ámbito nacional) debería incluir en su diseño (como variable o como dato) la institucionalidad donde estará basada. Si se compara el tipo de institucionalidad sobre la que reposan las iniciativas de promoción de la CTI con lo observado en otras regiones del mundo, se observa que no existe un único diseño institucional "exitoso" sino que la particular combinación de objetivos y actores da lugar a un abanico (al menos a un conjunto) de opciones. En este sentido, el desafío que enfrenta el MERCOSUR tiene que ver con la necesidad de encontrar, sobre la base de su institucionalidad, formas innovativas de articulación y cooperación.

Finalmente, una cuestión central para el éxito de las iniciativas regionales reposa en su capacidad de articularse con las iniciativas nacionales. Al revisarse los planes de promoción de la CTI en el plano nacional, se observa que la articulación con el plano regional ocupa un lugar central en el discurso pero secundario en la práctica; se observa también que, a pesar de existir macro-consistencias estratégicas (desarrollo de las nuevas tecnologías, fomento de la CyT, formación de recursos humanos), en la práctica, los intereses nacionales conducen a implementar esquemas de promoción aislados y sin atender a las posibles ventajas de la cooperación, cuando no a vulnerar algunos acuerdos previos del bloque.

4.5.4. En resumen

La competitividad y los patrones de especialización de los países en el comercio internacional se explican por el desarrollo diferencial que alcanzan sus capacidades tecnológicas e innovativas. En ese contexto, la innovación ocupa un lugar central en la explicación de la posición relativa de cada país en la economía mundial, debido a que las ventajas competitivas sólo se pueden sustentar en el mediano plazo a partir de una renovación continua de las competencias de las firmas.

En función de ello, durante las últimas décadas, diferentes regiones han avanzado en esquemas de integración que trascienden el mero trato preferencial en el comercio. Con la Comunidad Europea como su máximo exponente, varios de los esquemas de integración hoy existentes han procurado diseñar e implementar políticas comunes que promuevan el crecimiento y desarrollo. Las políticas de innovación se enmarcan en estas iniciativas. En el caso de los países en desarrollo, el fomento regional de los sistemas nacionales de innovación y la posibilidad de aunar esfuerzos constituyen elementos de suma relevancia para impulsar un sendero de desarrollo sostenible. Dado que los países de menor desarrollo relativo cuentan con algunos problemas o carencias en sus sistemas nacionales, los sistemas de innovación de alcance supranacional se vuelven clave para el desarrollo.

Numerosas experiencias regionales son ejemplo de ello. Así casos como los de la Unión Europea (que ha consolidado una institucionalidad supra-nacional y comprende a países de estructura productiva relativamente diversificada aunque con ciertas diferencias en su especialización y grado de desarrollo); el Tratado entre Australia y Nueva Zelanda (acuerdo entre países relativamente especializados en recursos naturales aunque con una trayectoria de upgrading en términos de valor agregado); y el de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN , un bloque con una institucionalidad de tipo inter-gubernamental que ha desarrollado un esquema integral de promoción de la innovación en el que se articulan claramente la promoción nacional y la dinámica del bloque), contribuyen a inspirar o sugerir acciones similares en otras economías o esquemas de integración.

Algunas de estas regiones han llevado a cabo esfuerzos para estimular la cooperación para la innovación entre los estados o las firmas; otras han centrado sus esfuerzos en la coordinación de iniciativas nacionales y la formación de policy-makers. Al mismo tiempo, otras dirigieron los esfuerzos hacia la cooperación entre la oferta de conocimiento entre países así como también la inclusión de políticas de apoyo al comercio de bienes de alto contenido de conocimiento. En su versión más compleja, la implementación de una política común incluye cada una de estas iniciativas, articuladas entre la política nacional y el desarrollo regional.

En el caso del MERCOSUR, la región se encuentra todavía lejos de contar con una política común, aún cuando el interés por construirla sea explícito. Sin embargo, los sistemas nacionales de innovación de los países de la región ofrecen algunos rasgos positivos, que posibilitan pensar en avanzar hacia la implementación de una estrategia de desarrollo en ese sentido. La existencia de una masa crítica de recursos humanos altamente calificados, la trayectoria y excelencia de algunas instituciones del complejo de Ciencia y técnica y la posibilidad de encontrar empresas en todos los sectores y tamaños que han optado por una estrategia basada en la innovación, permiten afirmar que existe una base a partir de la cual impulsar grandes proyectos regionales altamente innovadores. Lo expuesto, presenta un nuevo desafío en la agenda regional: potenciar la innovación conjunta y avanzar en la consolidación de grandes proyectos con base en la CyT.

La coordinación de las políticas de ciencia y técnica y los esfuerzos de innovación tendientes a la construcción y consolidación de un sistema de innovación supranacional, sin dudas constituirá un bien público regional eficaz para la promoción del desarrollo en los países miembros. Esto supone un proceso de coordinación de políticas capaz de evitar la competencia predatoria entre instrumentos nacionales y el consecuente despilfarro de recursos y, a la vez, compartir economías de aprendizaje y aprovechar sinergias de red.

De esta manera, la integración regional se constituiría en una formidable plataforma para mejorar la competitividad basada en procesos de innovación en la medida que facilite la inserción exportadora, amplíe las oportunidades para el comercio intra-industrial, incorpore el

desarrollo de grandes proyectos de inversión conjuntos con un elevado desafío científico-tecnológico incorporado y mejore las condiciones de inserción de las empresas domésticas en las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica y la diferenciación de productos es el camino para que una economía pueda sostener un incremento sistemático de las remuneraciones y el nivel de vida, sin afectar negativamente sus niveles de competitividad.

5. Complementación productiva entre Brasil y Argentina

5.1. Inversiones e integración productiva

Las asimetrías entre Brasil y Argentina, aunque importantes, son relativamente inferiores a los existentes en relación con otros miembros del MERCOSUR (ABDI, 2010). Si bien las diferencias en escala son muy favorables a Brasil ambos países han diversificado sus estructuras industriales, constituyendo condiciones favorables para el progreso de la integración productiva y el comercio intraindustrial. Sin embargo, la inestabilidad macroeconómica que imperó en muchos períodos y la falta de sincronía en los ciclos económicos entre Brasil y la Argentina resultaron, desde la formación misma del MERCOSUR, en graves obstáculos para el proceso de integración y, en particular, para las inversiones requeridas para articular las cadenas productivas regionales.

En un contexto de bajo crecimiento y fuertes restricciones externas, las diferencias en los regímenes de política económica (especialmente en política exterior) dieron lugar a ciclos cortos de expansión de la actividad económica que han afectado alternativamente a uno de los dos países. El carácter espasmódico del crecimiento restringía severamente las inversiones en los dos países en la fase expansiva y estimulaba la exportación hacia el país vecino de la producción excedente en la fase recesiva. Los desequilibrios comerciales resultantes, causaban recurrentes conflictos comerciales que paralizaban el proceso de integración.

En la década de 1990, la tasa de inversión en los dos países fue inferior al 25% del PIB, un nivel que se considera adecuado para promover el crecimiento. En Argentina la tasa de inversión alcanzó el 21% en 1998, en el apogeo de la expansión durante la paridad fija, pero se redujo a 11% en 2002, en el momento de crisis. En Brasil, la tasa se mantuvo alrededor del 16% en la década de 1990. En los últimos años ha aumentado del 17,6% en 2007 al 19% en 2008 (registrando un 21,4% en el tercer trimestre de este año, antes de la crisis global). Todo indica que la tendencia al alza en la tasa de inversión en los dos países continuará en los próximos años.

A pesar del contexto desfavorable, Brasil y Argentina atrajeron desde la creación de la Unión Aduanera en 1995 hasta finales de 2008, aproximadamente 400 millones de dólares en inversiones extranjeras directas (IED).

En general, la entrada de IED en los dos países siguió la tendencia internacional, con un fuerte crecimiento en la segunda mitad de la década de 1990, cayendo debido a la crisis de industrias de alta tecnología en 2000 y la posterior recuperación. A lo largo de los años noventa, una parte importante de la entrada de la inversión extranjera fue motivado por las oportunidades generadas por los procesos de privatización en Argentina y Brasil. En ambos países, el proceso permitió la entrada de capital extranjero en las actividades, principalmente servicios, donde

anteriormente se restringía su presencia. Otra parte importante en todo el período fue el intenso proceso de adquisición de empresas privadas locales por inversionistas extranjeros.

Se verifica también inversiones en nuevas plantas, concentradas en algunos sectores de la industria, en particular durante los períodos de crecimiento simultáneo del mercado en ambos países, como en los períodos 1996/97 y 2006/2008. Los sectores industriales que concentraron las inversiones extranjeras, tales como alimentos y bebidas, automóviles y productos químicos, eran aquellos en los que la integración productiva avanzó de manera más visible.

En la Tabla 10, a continuación, se observa que los sectores en los que el comercio intra-industrial entre Brasil y Argentina es más intenso son el químico y el automotriz, ambos con importante presencia de empresas extranjeras.

Tabla 8: Intercambio comercial Brasil-Argentina

Grupos Cuci* con CCI** > 0,5 e corriente de comercio > US$ 40 millones (2004)

Sector (CUCI)	1992		1998		2004	
	Comercio total (U$S mil)	CCI (en %)	Comercio total (U$S mil)	CCI (en %)	Comercio total (U$S mil)	CCI (en %)
Hidrocarburos	18.626	82,1	65.523	66,2	94.394	59,1
Pigmentos	-	-	-	-	59.641	51
Medicamentos	9.902	63,7	157.407	85,2	99.474	88,8
Perfumería	-	-	32.586	84,5	54.274	85,7
Fertilizantes	-	-	-	-	53.134	65
Polímeros de PVC	-	-	27.801	54,2	41.133	80,9
Otros plásticos	24.027	83	66.639	96,1	99.228	68,5
Laminados de plástico	32.944	53,8	78.742	87,1	80.441	72
Insecticidas	23.458	91,4	118.855	53,2	132.647	74,8
Almidón	-	-	22.510	84,3	40.273	55,5
Productos químicos diversos	-	-	-	-	50.855	60,9
Fibras textiles especiales	-	-	75.146	92,3	69.789	56,8
Laminados de hierro y acero	-	-	21.846	72,8	46.761	52,8
Autos y vehículos de transporte de carga	-	-	1.273.367	88,2	351.571	61,3

Fuente: Lucángeli (2007, op.cit.)
*grupos de clasificación uniforme del comercio internacional
**índice de comercio intraindutrial de Grubel-Loyd = 1- {|X-M|/ [X+M]}
nd = información no disponible.

No es de extrañar que las empresas extranjeras hayan tomado la iniciativa para aprovechar las oportunidades que ofrece la integración regional, y reorganizaran la división del trabajo entre sus filiales para fortalecer su participación en ambos mercados. Dada la fuerte presencia de capital extranjero desde el inicio de los procesos de industrialización en Argentina y Brasil y la experiencia de estas empresas en la gestión de las redes internacionales de producción, es natural que ellos sean protagonistas del proceso de integración.

Las empresas brasileñas y argentinas de capital nacional fueron menos ágiles en este proceso. El cuadro de inestabilidad y el alto costo del capital, se tradujeron en restricciones para las inversiones. Por otro lado, la menor experiencia en la internacionalización, ha llevado a las empresas a dar prioridad a los proyectos de reestructuración en sus países de origen y a sus mercados internos.

En el momento actual, más favorable desde el punto de vista de las perspectivas de crecimiento y la reducción del costo del capital en ambos países, ofrece condiciones favorables para superar estas limitaciones. Las inversiones directas bilaterales de empresas argentinas y brasileñas son canales importantes para impulsar la competitividad de ambas economías, ya que de esta forma es posible combinar las ventajas obtenidas en el país de origen con aquellos potencialmente existentes en el país receptor. En otras palabras, es importante verificar la magnitud y características de las inversiones bilaterales de las empresas nacionales para evaluar su contribución a la integración productiva.

5.2. Inversiones Bilaterales

5.2.1. IED de Argentina en Brasil

Según datos del Banco Central del Brasil (BCB), en 1995 las inversiones directas argentinas acumuladas ascendieron a poco menos de US$ 400 millones, lo que representa aproximadamente el 1% del stock total de inversión extranjera en Brasil. Entre 1995 y 2000, el valor asciende a casi el doble, pero en términos relativos la participación argentina se redujo a 0,74% del total.

Entre 2001 y 2008 las empresas argentinas invirtieron una suma adicional de US$ 736 millones en Brasil. Aunque la participación Argentina en la inversión extranjera total disminuyó. Debe tenerse en cuenta que el valor del stock acumulado de capital Argentino en Brasil se duplicó en comparación con el año 2000.

Para dimensionar adecuadamente la importancia de las inversiones argentinas en Brasil hay que tener en cuenta el grado incipiente de internacionalización de las empresas argentinas. En un estudio de la Agencia Argentina de de promoción de inversiones (Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones - ProsperAr) elaborado en agosto de 2009, se identificó a las empresas multinacionales argentinas más importantes y se analizaron sus actividades en el extranjero. El estudio identificó 19 empresas argentinas con aproximadamente US$ 19 mil millones invertidos en activos y 42.000 empleados en el extranjero en el año 2008. Ese mismo año, las empresas estudiadas tenían actividades en 42 países a través de 315 filiales y facturaron US$ 21 mil millones.

Más del 90% de los activos en el extranjero, perteneciente al grupo Techint, que opera en actividades relacionadas a la metalurgia, la energía y la ingeniería. Las empresas pertenecientes al grupo (Tenaris, Ternium, Techint Compañía Técnica Internacional y Tecpetrol) representaron el 80% de las ventas y a aproximadamente la mitad de los empleados de las multinacionales argentinas en el exterior.

Arcor, de la industria alimentaria, ocupó el segundo lugar en el ranking del valor de los activos en el extranjero, después de Techint. Industrias Metalúrgicas Pescarmona (IMPSA), que opera en la producción de maquinaria y equipo pesado, y el Grupo Bagó, productos farmacéuticos, ocuparon el segundo y tercer lugar del ranking, respectivamente.

Como se muestra en la tabla adjunta, se trata de empresas con un perfil relativamente diversificado, aunque con una menor escala al de las multinacionales de otros países, incluidos algunos países en desarrollo.

Tabla 9: Ranking de las mayores multinacionales argentinas (2008)

Número de activos (millones de dólares)					
Grupo / Empresa	**Actividades**	**Exterior**	**Total**	**Filiales**	**Países**
Grupo Techint	Conglomerado	17.406	20.651	86	27
Arcor S.A.I.C.	Almientos y bebidas	491	1.341	27	16
IMPSA	Máquinas y equipamientos	300	919	11	11
Grupo Bagó	Farmacéutico	192	555	26	20
Molinos Río de la Plata S.A.	Almientos	190	1.075	15	8
Grupo Los Grobo	Producción agropecuaria	175	343	30	3
Cresud	Producción agropecuaria	68	1.582	5	5
Roemmers	Farmacéutico	58	367	3	3
Tecna	Act. Especializadas en construcción	50	57	9	8
Lecsa S.A.	Ingeniería Cívil	50	439	10	6
S.A. San Miguel A.G.I.C.I.	Alimentos	23	187	9	2
BGH	Electrónica	15	232	5	4
Clisa	Recolección y tratamiento de residuos	8	599	4	4
Petroquímica Río Tercero S.A.	Productos químicos	8	91	1	1
Grupo Assa	Servicios de TI	7	25	5	5
Grupo Plastar	Productos de plástico y caucho	5	52	1	1
Sancor Coop. Unidos Ltda.	Almientos y bebidas	3	381	1	1
Havanna	Servicios asoc. Alimentos y Bebidas	2	45	66	8
Bio Sidus	I&D	1	38	1	1
Total		**19.052**	**28.979**	**315**	**42**

Fuente: ProsperAr: "Primer ranking de empresas multinacionales argentinas". Buenos Aires, mimeo: agosto de 2009.

De las 315 filiales de las multinacionales argentinas, el 64% se encuentran en América del Sur, el 17% en Norteamérica, 10% en Europa y el 7% en América Central. La presencia en Asia y África es prácticamente nula. En Sudamérica, Brasil es líder con 69 sucursales, seguido de Uruguay con 33 sucursales, Chile, con 32 sucursales, Paraguay con 12 y Bolivia con 11.

Las principales multinacionales argentinas identificadas en el estudio de ProsperAr, actúan en Brasil.

- Grupo Techint: Es la más grande multinacional Argentina, según el estudio de ProsperAr. En Brasil, Techint trabaja en proyectos como la construcción de instalaciones de producción, refinación, procesamiento y transporte de los complejos de petróleo y gas, química y petroquímica, plantas de metales de hierro, acero y no ferrosos, las estructuras educativas y sanitarias. Ha participado en la construcción de más de 8.000 km de gasoductos (que corresponde al 80% del sistema de gasoductos en el país), la construcción de módulos para plataformas marinas *off-shore*, trayendo tuberías y proporcionando "*hook-up*" y servicios de mantenimiento a los clientes brasileños, incluyendo a Petrobras.

  Una de las empresas del grupo, Ternium siderúrgica, tiene participación accionaria (14%) de Usiminas. Tenaris, otro grupo de empresas es la segunda compañía de acero en el continente americano, después de la Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil (CSN - Brasil). Tenaris / Confab es proveedora de tubos de acero para Petrobras.

- Arcor Saic: La segunda mayor multinacional argentina opera en Brasil desde la década de 1980. Originalmente se centró en la producción de dulces y chocolates, cuenta con plantas en Bragança Paulista (chocolates) y Rio das Pedras, Campinas y Count (galletitas). En 2006, una planta agrícola inició sus operaciones en Recife.

- IMPSA: El tercero en el ranking de multinacionales argentinas productoras de maquinaria y equipo para la generación de energía. Inauguró en 2008 una planta para la producción de generadores de energía eólica en el Puerto de Suape (PE) y se asoció con Cemig para la implementación de parques de generación de energía eólica.

- Grupo Bagó: Es la cuarta empresa en el ranking de multinacionales argentinas que operan en Brasil desde 2001 en el campo de los medicamentos. Pose oficinas en Río de Janeiro, y la producción de productos de salud animal en Curitiba.

- Otras: Otras multinacionales argentinas identificadas en el estudio de ProsperAr también operan en Brasil. En algunos casos estas son empresas ya consolidadas en Brasil, como Sancor (desde 1986), Petroquímica Río Tercero (desde 1996) y BHG (1999), un proveedor de servicios para Motorola y otras empresas de telecomunicaciones. En

otros casos se trata de empresas cuyo negocio en Brasil es más reciente, como Cresud (desde 2006) que posee Brasilagro. Los Grobo (desde 2008), que adquirió en Brasil Semillas Selecta y Ceagro Negocios, y Roemmers (desde 2007).

Cabe destacar que el estudio de ProsperAr no abarca a todas las empresas argentinas con actividades en Brasil. A modo de ejemplos de empresas que no forman parte del grupo de multinacionales argentinas mencionadas anteriormente, se pueden destacar a: Atanor, empresa de la industria química que opera en Brasil desde (1997) y produce pesticidas en Resende (RJ) y AGROMETAL, fabricante argentino de sembradoras que en 2008 adquirió la empresa brasileña Fankhauser, productora de maquinaria agrícola y complementos.

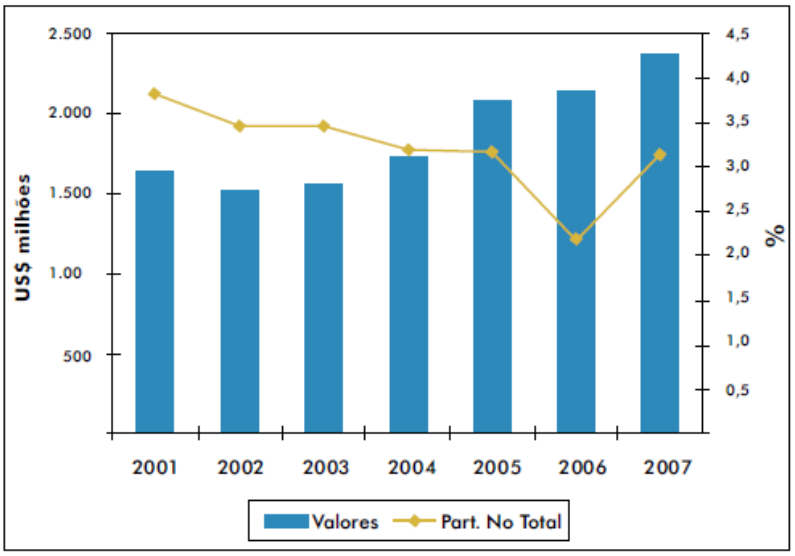
El análisis de los datos revela que las inversiones de empresas argentinas en el exterior repuntaron después de que el período crítico de principios de la década. Superada la crisis de 2001, las empresas argentinas han tratado de ampliar sus actividades, principalmente en América del Sur, especialmente en el Mercosur, y particularmente en Brasil. Es importante aprovechar las ventajas que da integrarse en actividades donde Argentina es reconocidamente competitiva tales como, la producción agrícola, la industria alimentaria, el acero y extracción de petróleo y gas, así como en otras actividades, como la producción de equipos para la generación de energía renovable, productos farmacéuticos, en los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de la información y la ingeniería civil.

5.2.2. IED de Brasil en Argentina

Según datos del Banco Central (BCB), el inventario de las inversiones brasileñas en el exterior aumentó de 42 mil millones de dólares en 2001 a 97 mil millones de dólares en 2006. En 2007 el valor de las inversiones se redujo 75 millones de dólares, la mayor parte de las cuales se centró en las actividades de servicios (US$ 67 millones), principalmente financieros (US$ 40 millones). Las inversiones en la actividad industrial fue de US$ 4,6 mil millones, concentrados principalmente en la fabricación de minerales no metálicos (US$ 1 mil millones), metalurgia (US$ 700 millones), fabricación de productos alimenticios (US$ 500 millones), la fabricación de vehículos de motor, remolques y los troncos (US$ 340 millones) y la fabricación de productos textiles (US$ 265 millones). .

Las inversiones en el exterior aumentaron rápidamente a partir de 2003, cuando las condiciones de acceso al financiamiento externo se hizo cada vez más favorable. El deterioro de las finanzas internacionales, que comenzó en el segundo semestre de 2007 interrumpió la expansión de las inversiones brasileñas en el exterior, especialmente en los servicios financieros.

Gráfico 25: IED de Brasil en la Argentina (en millones de dólares)



Fuente: BCB.

Las inversiones brasileñas en Argentina también aumentaron a partir de 2003, cuando su economía superó la crisis de 2001. La propia crisis ha permitido la compra de importantes empresas argentinas por inversores brasileños. El valor de las inversiones aumentó de 1,6 mil millones de dólares en 2001 a 2,4 mil millones de dólares en 2007. Argentina recibió alrededor de 13 mil millones de dólares de inversiones brasileñas directas entre esos dos años, sin embargo, en términos relativos, la inversión brasileña en Argentina disminuyó en importancia, pasando de 3,8% a 3,1% del total en el mismo período.

De acuerdo con un estudio realizado por la consultora abeceb.com, las empresas brasileñas fueron responsables en 2007 del 25% del total de la inversión extranjera directa en Argentina. En 2008, el stock de capital brasileño invertido en la Argentina ascendía a poco más de $ 8 mil millones de dólares. Según la misma fuente, el promedio de participación de Brasil en la inversión extranjera en Argentina en el período 2002 a 2007, fue de 19,5%. En el mismo período, la inversión brasileña representó el 0,47% del PIB de Argentina y generó 30.000 puestos de trabajo. Aproximadamente el 55% de las inversiones se han destinado a la actividad industrial y el 25% a los servicios.

Una moneda fuerte y la urgencia de la expansión internacional de algunas de las principales empresas brasileñas, aumentó la tendencia hacia la globalización que se ha producido en los últimos años. Acero, ropa, cemento, alimentos y bebidas son los sectores en los que las empresas brasileñas a través de fusiones y adquisiciones se están convirtiendo en multinacionales. Empresas brasileñas en estos sectores ya están en la posición de líderes mundiales.

En este período, empresas líderes argentinas (Acindar, Quilmes, Quickfood, Alpargatas y Loma Negra) pasaron a ser propiedad de los grandes grupos brasileños, aunque también hubo inversiones de medianas empresas brasileñas. Un relevamiento del Grupo Brasil, sugiere que habría aproximadamente 200 empresas brasileñas que operan en Argentina, en sectores tan diversos como petróleo y gas, acero, la distribución de combustibles, construcción, carne, alimentos procesados, bebidas, autopartes y calzado. Argentina es el país donde las inversiones brasileñas están más diversificadas. En efecto, las inversiones en Chile, Bolivia y Uruguay, se han centrado más en algunos grandes sectores como la energía o la agroindustria.

Aceite y bebidas son dos sectores en los que las ganancias de inversión brasileños representan más de mil millones de dólares (ABDI, 2010). Plásticos, carne, productos químicos, acero, autopartes, calzado, minerales no metálicos y servicios de construcción, transporte y distribución de gas también registran importantes inversiones (entre 100 y 600 millones de dólares). Los productos textiles y prendas de vestir, la extracción de minerales no ferrosos y los servicios turísticos, la distribución de electricidad, bancos, ferrocarriles e inversiones de transporte terrestre registran inversiones acumuladas por entre 10 y 100 millones de dólares. Otros sectores que recibieron inversiones brasileñas (menos de 10 millones de dólares) son: productos lácteos, caucho, motores eléctricos, maquinaria agrícola, el cuero, los servicios informáticos y de telecomunicaciones.

5.2.3. Perspectivas y oportunidades para los próximos años

Argentina y en Brasil han logrado en la última década mejorar gradualmente las condiciones en las cuales se desempeñan sus economías, retornando al crecimiento. La velocidad y la recuperación a largo plazo, dependerá fundamentalmente de la capacidad de generar altos y crecientes niveles de inversión que permitan expandir la capacidad de producción y la competitividad. Este panorama de crecimiento e incremento de la tasa de inversión en ambas economías presenta una oportunidad única para profundizar el proceso de integración. La inversión aparece como el vector de la integración productiva bilateral y como inductor de la integración comercial entre los dos países. Por otro lado, las oportunidades generadas por la integración productiva deben mejorar la tasa de inversión y permitir alcanzar mayores niveles de crecimiento en ambos países.

Lo descripto precedentemente, muestra que la integración productiva, bastante restringida por las inversiones de las empresas transnacionales en la década de 1990, se ha incrementado desde 2003 por las inversiones de las empresas argentinas y brasileñas fuera de su país de origen. Aunque incipiente, el proceso revela un escenario mucho más favorable a la integración que la de los años 90, cuando ambos países libraban "guerras fiscales" para atraer inversiones escasas de las firmas transnacionales a través de distintos incentivos.

La reanudación del crecimiento en los dos países, en medio de una tímida recuperación mundial de los efectos de la crisis global, debe potenciar la capacidad de atraer inversión directa de los países desarrollados y financiar las inversiones de las empresas argentinos y brasileñas. Es necesario que ambos países adopten la estrategia de promover inversiones que mejoren la integración productiva. En particular, las inversiones directas bilaterales de empresas argentinas y brasileñas.

Las inversiones de empresas brasileñas en Argentina y viceversa, son un canal importante para apalancar la internacionalización más amplia de estas empresas. Es también un medio para fortalecer la competitividad de ambas economías, ya que combina las ventajas de las empresas argentinas y brasileñas adquiridas en sus países de origen con las ventajas existentes en el país de acogida.

El eje principal de la estrategia de la integración económica en los próximos años debería ser promover las inversiones bilaterales. Por lo tanto, es necesario identificar y dar a conocer las oportunidades de negocios en ambos países que pueden generar inversiones bilaterales de manera coordinada, evitando las "guerras de incentivos". Se trata, en definitiva, de poner en práctica coordinadamente, una política de promoción de negocio conjunto.

5.3. La importancia de las políticas coordinadas

Las condiciones macroeconómicas internas y el contexto internacional, facilitan la entrada de inversiones extranjeras en las dos economías, pero es necesario también trabajar en pos de la promoción de las inversiones bilaterales, para que tanto empresas brasileñas como argentinas pueden incrementar su competitividad y profundizar su internacionalización.

A diferencia de otros países desarrollados, y a pesar de contar con políticas de apoyo en cada uno de los países, ni Argentina ni Brasil poseen el potencial suficiente y necesario en relación a políticas de apoyo a la internacionalización de sus empresas. El apoyo a las inversiones bilaterales puede ser el embrión para desarrollar estas políticas. Las oportunidades identificadas en este trabajo, la movilización de las finanzas, las compras, la regulación y coordinación de las inversiones de los gobiernos nacionales, resultarán indispensables para que las empresas nacionales puedan hacer de la integración bilateral, una plataforma para su internacionalización.

Es esencial que las políticas se coordinen y apunten al objetivo común de fomentar negocios conjuntos que promuevan la competitividad, como lo son el desarrollo de inversiones bilaterales, de participación accionaria cruzada, de consorcios y redes para compartir la logística, de acuerdos de provisión a largo plazo, de emprendimientos de desarrollo tecnológico conjuntos, etc.

La coordinación de políticas es la mejor alternativa a la aparición de posibles "guerras fiscales" y "guerras de incentivos", como las generadas en la década de 1990, en la disputa por atraer inversiones de firmas multinacionales, y deben minimizarse las tensiones que surgen en la aplicación de barreras comerciales con la intención de contrarrestar las asimetrías competitivas en algunos sectores.

5.4. El sector automotriz: un caso de coordinación de políticas entre Argentina y Brasil

La industria automotriz ha demostrado un importante crecimiento en Argentina y Brasil en las últimas décadas. Si bien el sector presenta estructuras disímiles en ambos países, la complementariedad de estas estructuras productivas, fundamentalmente en los sectores terminales, y la expansión de sus mercados son los ejes sobre los cuales pueden pensarse políticas de integración que den lugar a sinergias y saltos de escala en la producción de ambos países.

En las últimas dos décadas, ambos países han buscado profundizar sus vínculos comerciales en el mercado automotriz para lograr estos objetivos, suscribiendo en conjunto a acuerdos que contemplen la relación de fuerzas y disparidad de estructuras que los diferencia.

En este apartado, se presentará una síntesis descriptiva de las estructuras automotrices de los dos países, sus fortalezas y debilidades en el plano de la relación comercial bilateral y, por último, se señalarán perspectivas del sector automotriz argentino/brasileño y sus procesos de integración para el mediano plazo.

5.4.1. La industria automotriz a nivel mundial: organización de la producción

Antes de comenzar un análisis particular de la región y sus dos países líderes, es importante brindar una mirada sobre las principales prácticas de la industria automotriz y el sector autopartista a nivel mundial. Al mismo tiempo, es importante señalar la diferencia entre ambos subsectores, ya que la integración y los eslabonamientos entre los segmentos terminales y autopartistas varían de país en país y será un factor determinante en la relación entre Argentina y Brasil.

Como señalan Cantarella y Katz (2008), en los años noventa la demanda de vehículos estaba madura en tres regiones desarrolladas: Estados Unidos, Europa y Japón. El crecimiento vegetativo en ellas era muy lento, inferior al 1% anual. Esta lenta evolución de la demanda se veía agravada por el nivel de competencia entre las empresas. En esos años, la demanda creció fuertemente en algunos mercados subdesarrollados (primero en el MERCOSUR, luego en India y China). Para 1999, la producción fuera de los países desarrollados tradicionales había superado las 14 millones de unidades (26% de las ventas mundiales a ese momento).

La tasa de crecimiento de demanda en el MERCOSUR, con niveles superiores al 10% anual, se frenó con la crisis asiática de fines de la década del 90', consolidando una recuperación hacia 2006/2007. En los últimos años, el grueso de la demanda mundial de vehículos se situó en China y, en menor medida, en India, Rusia y Europa Central (Cantarella y Katz, 2008).

Este incremento de la demanda, traccionado por el aumento del nivel de vida en regiones en vías de desarrollo, se complementa con la diversificación de necesidades y gustos de los consumidores, lo cual dio lugar a una oferta creciente de modelos, respondiendo a demandas con distintas características en cada país; por ejemplo, de automóviles baratos en China y Tailandia, pequeñas pick-ups, vans y mini vans en Malasia y vehículos de menos de 1.000 cm3 en Brasil.

Dadas estas condiciones, la tecnología juega un rol fundamental en la industria automotriz en el desarrollo de nuevos modelos y la incorporación de novedades e innovaciones. Como señalan Cantarella y Katz (2008), en los últimos años se han incorporado componentes electrónicos a una velocidad sin precedentes, dando lugar a modelos sofisticados y logrando que el rubro tecnología represente en la actualidad, un 35% del costo de los vehículos.

El consiguiente proceso de aceleración en la renovación de modelos y complejización del proceso de producción, ha dado lugar a la necesidad de una escala global de producción para poder distribuir los costos y acercar la oferta a la demanda creciente en regiones no desarrolladas, dando cada vez más responsabilidades a los proveedores en el desarrollo e investigación de los nuevos componentes y lugar a la descentralización de la industria. Hasta 1980, cada empresa mantenía una presencia de extensión regional. Las empresas norteamericanas en América del Norte, las asiáticas en sus países y las europeas en Europa. Luego comenzó un proceso de desplazamiento de plantas productoras a distintas regiones del mundo. Esta estrategia fue complementada con otra de reorganización de los procesos productivos, compartiendo plataformas en distintas regiones para poder producir distintos modelos, con prácticas de base "mundial", pero con un concepto regional en cuanto a los modelos de vehículos, adaptándose a las características de los consumidores y su nivel de ingresos en cada región.

Por último, como se ha señalado, los proveedores han cobrado mayor importancia y responsabilidad en el proceso; tanto en la innovación tecnológica como en el valor agregado de la industria. Parte de la reorganización de la producción consiste en que las grandes automotrices encargan la producción de partes y componentes de modelos particulares con proveedores exclusivos. Este outsourcing, como fenómeno, debilita el papel de las empresas terminales pero las mantiene con capacidad suficiente para presionar a los proveedores locales y exigirles determinadas condiciones en materia de costos, calidad y ubicación de la producción (Cantarella y Katz, 2008). A su vez, en caso de que las terminales reduzcan su producción o hagan drásticos cambios de modelo, no deben reconvertir sus plantas, sino

exigírselos a los proveedores o cambiar de prestador, asumiendo menores responsabilidades y transfiriendo costos.

5.4.2. La estructura automotriz en Argentina y Brasil

Argentina y Brasil tienen estructuras productivas en la industria automotriz con características muy disímiles.

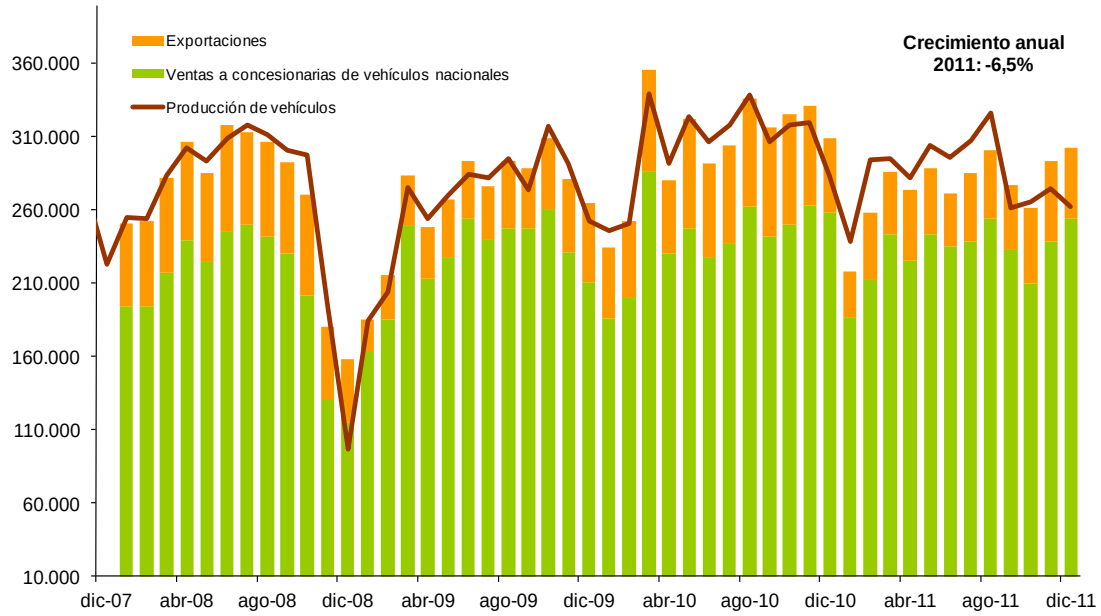
En Brasil, la industria automotriz representa el 5% del PBI y el 21% de la producción manufacturera nacional. El nivel de ocupación del sector sobre el empleo nacional llega al 0,7%. En la Argentina, mientras tanto, aporta casi el 1% del valor agregado total y cerca del 7% del PBI manufacturero, empleando al 0,2% de la nómina de ocupados de todo el país (BCRA, 2012).

Esta disparidad puede verse como consecuencia de procesos históricos diferentes en materia de desarrollo en la industria automotriz en los últimos 50 años. Mientras en la década del 60 existía cierta paridad en los niveles de producción entre ambas naciones, en los 70's Brasil ganó lugares ante el estancamiento de la fabricación argentina en el segmento. Este comportamiento cambió en las décadas del 80 y del 90, pero a diferentes niveles de escala, siendo más dinámico el crecimiento brasileño. Desde la segunda mitad de los 90, un nuevo quiebre profundizó la disparidad a favor de Brasil, proceso que comenzó a mitigarse en 2004, con la recuperación del dinamismo en la industria automotriz argentina, lo cual contribuyó a reducir las brechas productivas (que llegaron a su pico máximo en 2002 cuando la producción de Brasil era 11,2 veces la de Argentina) (ADEFA y Abeceb, 2008).

Actualmente, Brasil con su estructura se posiciona como el séptimo productor mundial de vehículos detrás de China, Estados Unidos, Japón, Alemania, Corea del Sur e India con 3,4 millones de unidades anuales. Esto es casi 4 veces la producción argentina. En lo que refiere particularmente al sector terminal, Brasil cuenta con 18 firmas que producen en 35 plantas, la mayoría de ellas con presencia en el área de San Pablo.

Estos niveles de producción responden a un crecimiento de la industria automotriz brasileña que ha dado un salto de gran importancia traccionado por inversiones de escala y en tecnología. En 1996, la producción del país se estimaba en 1,6 millones de unidades (ADEFA y Abeceb, 2008). Hoy la cifra producida es un 113% superior.

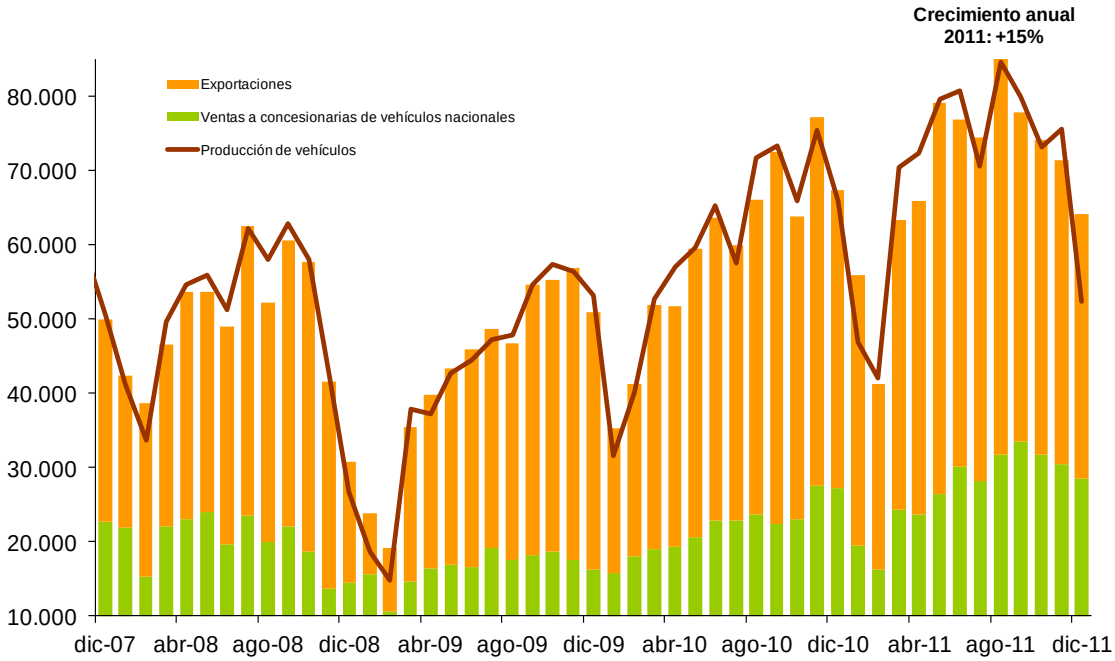
Gráfico 26: Brasil – Desempeño de la industria automotriz brasileña (en unidades)



Fuente: CEU-UIA en base a ANFAVEA

Otra diferencia estructural está dada por los destinos de las ventas. En Argentina, el grueso de la producción se exporta (61%), mientras que en el caso del país vecino el consumo interno representa el 84% de la producción. Como señala el Banco Central de la República Argentina en su "Informe Macroeconómico y de Política Monetaria" de diciembre de 2012, la robustez del mercado automotor brasileño (en el cual se patentan anualmente unos 3,6 millones de automóviles), contrasta con la alta dependencia externa que presenta la producción argentina. Al mismo tiempo, Brasil es el principal destino de las exportaciones automotrices argentinas (80%), lo cual deja en evidencia que la evolución económica del complejo automotor argentino depende de la evolución del mercado brasileño y su coyuntura.

Gráfico 27: Argentina – Desempeño de la industria automotriz argentina (en unidades)



Fuente: CEU-UIA en base a ADEFA

En el caso de Brasil, el desarrollo de modelos diseñados de acuerdo a las necesidades del mercado brasileño, acompaña la constancia de la demanda. Por ejemplo, en los últimos años, se generalizó en ese país la venta de vehículos flex fuel (que tienen una motorización especial que responde a combustibles de etanol, nafta o un mix de ambos) con una oferta que llega a 63 modelos (ADEFA y Abeceb, 2008). Esto complementa la gran variedad de vehículos compactos vendidos en el país (menos de 1.000 cm^3 de capacidad) que perdieron terreno ante la diversificación del consumo brasileño. Por su parte, Argentina concentra su producción en modelos de autos medianos, pick up y utilitarios.

En síntesis, a nivel regional, Brasil presenta una base productiva más amplia y diversificada (orientada al consumo masivo fronteras adentro), mientras que Argentina presenta una base más selectiva y especializada, en línea con las necesidades complementarias de su país vecino. Sumado a esto, la complementariedad entre ambos países puede verse en la disminución de plataformas productivas duplicadas. Esta especialización de los países acentúa las posibilidades de ganar escala de producción por modelo en cada país, siendo un factor de atracción de inversiones sostenidas en el tiempo.

5.4.3. El segmento de autopartes en cada país

Un caso particular dentro de la industria automotriz de ambos países es el que corresponde al segmento de autopartes. Como fue señalado, las modalidades productivas actuales separan las actividades de las terminales de las de los fabricantes de partes y componentes. Las terminales son el eslabón tractor que engrana la cadena productiva al demandar insumos de distintos rubros industriales e incentivar, entre otras, a la industria de autopartes. A su vez, el segmento autopartista se inserta con altas exigencias de adaptabilidad tecnológica, en un mercado cambiante y con una estructura más intensiva en mano de obra que las terminales.

Tal vez sea en este segmento donde Argentina y Brasil presentan mayores asimetrías en cuanto a la integración que el rubro de autopartes tiene en cada país respecto a la industria automotriz en su conjunto. A su vez, desde el lugar que se lo mire, el comercio de autopartes entre Argentina y Brasil está fuertemente desequilibrado.

En Brasil, la industria autopartista ha crecido desde 2003 con una leve meseta en el 2009, en el marco de la crisis financiera internacional. En el 2011, según Sindipeças, el sector alcanzó un nivel de facturación record de 54,6 mil millones de dólares, esto implica un crecimiento del 311% con respecto a 2003 (13,3 mil millones de dólares). A la vez, el sector generó en 2011 inversiones por 2,4 mil millones de dólares pero su balanza comercial es deficitaria en 4,5 mil millones que se explican, fundamentalmente, por sus posiciones comerciales con Europa.

El crecimiento del sector encuentra causas en el desarrollo creciente de la producción automotriz; el sector terminal explicó en 2011 el 70,8% de la facturación de autopartes brasileñas, mientras que inversiones en reposición explicaron un 14,7%, las exportaciones un 8,4% y el comercio intersectorial un 6,1%, siempre de acuerdo a los datos publicados por Sindipeças.

A esta dinámica se la suma la expectativa que generan los futuros efectos del plan “Innovar Auto” que regirá entre enero de 2013 y diciembre de 2017. Este programa implica un incentivo a la innovación tecnológica por parte del gobierno brasileño y busca mejorar la competitividad del sector automotriz en general, promoviendo la seguridad y al eficiencia energética de los vehículos, la protección del medio ambiente y la calidad de los autos y autopartes producidos y comercializados en el país. Una de las condiciones del plan destaca que los autopartistas brasileños deberán utilizar un porcentaje mínimo y creciente de piezas y partes producidas en el Mercosur, hasta alcanzarse un mínimo de integración regional del 70% en 2017.

Esto puede implicar una gran oportunidad para el sector autopartista argentino y a la vez una amenaza ya que los incentivos fiscales del vecino país podrían funcionar como un foco de atracción a la radicación de este tipo de empresas en su territorio. Esta observación resulta

aun más relevante si se tiene en cuenta que el déficit del sector en Argentina, principalmente con Brasil, asciende a los 3 mil millones de dólares.

En Argentina, las ventas de autopartes han acompañado el rumbo ascendente de la industria desde 2003, pero, al mismo tiempo, la falta de políticas de integración intersectorial hace que pierdan competitividad con los productos brasileños (que, como se verá más adelante, son considerados como nacionales a partir de las condiciones negociadas del comercio bilateral entre los dos países). En definitiva, lo que se evidencia en el segmento argentino de autopartes es una correlación entre el déficit en la balanza comercial de autopartes y el aumento de la producción automotriz. Es decir, las terminales tienen una matriz de producción fuertemente dependiente de insumos importados. Como señalan Cantarella y Katz (2008), el 63% de las importaciones totales de autopartes son por compras de las terminales.

Los autores citados señalan en su publicación "La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes" que los principales desafíos de la industria de autopartes argentina radican en:

a) **un reducido nivel de articulación productiva**, siendo escasos los vínculos entre proveedor y cliente que pueden incentivar a los primeros (las empresas fabricantes de autopartes) a invertir en tecnología teniendo asegurada su demanda. Además, dentro de esta lógica, cuestiones a respetar como normas de calidad, protocolos de comunicación, especificidad de software de trabajo y hasta la sincronización de los períodos de cierre por vacaciones tienen un tratamiento totalmente desarticulado.

b) **Incertidumbre**. La asimetría de información entre terminales y proveedoras y la transferencia de riesgos de las segundas a las primeras a cambio de una reducción en los beneficios implican un limitante a las inversiones del sector.

c) **Protección efectiva**. Como se señalará más adelante, la protección arancelaria suele beneficiar a las terminales, sobre las cuales hay mayores esfuerzos de políticas de protección y estimulo.

d) **la preeminencia de mayores costos totales** en comparación con competidoras internacionales de mayor escala cuyos costos de bienes exportados son variables y no totales.

e) **la existencia de beneficios fiscales estaduales en Brasil**, país con una estructura más autónoma y federal cuya cara fiscal puede perjudicar a las competidoras argentinas y, por ultimo;

f) **la escasa autonomía de las filiales locales** en el caso de las empresas de capital foráneo, lo cual limita la capacidad de decisiones de inversión que aumenten la competitividad y estimulen la integración productiva en el segmento.

La relación con Brasil implica oportunidades y desafíos en este rubro que deben ser analizados. El sector de partes y componentes, como afirman Cantarella y Katz (2008), requiere una

política industrial que mejore su protección efectiva y favorezca la compra de componentes nacionales para superar las fallas de mercado mencionadas.

En el largo plazo, para el caso argentino, la no protección efectiva de este segmento deja a la industria automotriz en su conjunto desprotegida ante shocks exógenos o condiciones internacionales desfavorables.

5.4.4. La relación comercial entre los países: asimetrías, acuerdos y continuidades

El comercio bilateral de automóviles y autopartes ha sido un tema central en las negociaciones argentino/brasileñas de los últimos 20 años orientadas a establecer políticas de integración. El norte de las mismas es lograr la especialización productiva de cada país y llegar a una liberalización comercial plena. En orden a ello, la estrategia conjunta de integración comprende la especialización brasileña en autos pequeños de consumo masivo y la de Argentina como productora de autos medianos más complejos. Las autopartes tendrían un tratamiento común dentro del MERCOSUR y los autos grandes se importarían fuera del bloque (BCRA, 2012).

La relación bilateral orientada a estos objetivos tuvo su inicio a partir de la firma del Protocolo 21 de Cooperación e Integración de la Producción de Automóviles entre Brasil y Argentina en 1988. Los acuerdos bilaterales resultantes determinaron el comienzo de la Política Automotriz Común (PAC). Estos acuerdos y su implementación se consideran como transicionales de cara hacia la liberalización plena; mientras tanto, para evitar desequilibrios dada la disparidad de fuerzas y estructuras entre los dos países se fijó un coeficiente máximo de desvío permitido, conocido como “flex”; que permite un excedente máximo de importaciones sobre exportaciones (el flex vigente hasta junio de 2014 es de 1,95; es decir, se tolera la importación sin aranceles de autos y autopartes desde Brasil hasta un monto igual al 195% de las exportaciones argentinas a dicho país).

Desde la celebración de los primeros acuerdos hasta 1999 fue el período de mejor relación entre los países, ya que ambos transitaban una expansión en el sector. Como señalan Abeceb y ADEFA (2008), el contexto internacional favorable para el ingreso de capitales y la estabilidad económica lograda por los dos países favoreció al desarrollo del sector automotriz, promoviendo el intercambio comercial bilateral.

Una de las consideraciones de las medidas tomadas en el período, toma a las autopartes brasileñas compensadas como factibles de ser contabilizadas como nacionales en Argentina, afectando las condiciones de protección nacional de un mínimo de autopartes nacionales argentinas en la producción de vehículos (50% en modelos nuevos, 60% en los restantes) (Cantarella y Katz, 2008).

El buen clima de intercambio bilateral se modificó en 1999 con la devaluación de Brasil, el comienzo de la crisis argentina y la caída de las inversiones externas. Esto dio lugar a conflictos sectoriales vinculados a las asimetrías productivas de ambas economías, lo cual estaba relacionado también a las políticas públicas aplicadas sobre la industria (en especial en Brasil) y sus efectos sobre los incentivos a invertir en uno u otro país.

Esta situación dilató los avances en torno al objetivo de alcanzar el libre comercio sectorial. Se definió un porcentaje de contenido mínimo de autopartes argentinas en la producción regional de vehículos (medido como máximo importado y decreciente en el tiempo) y se modificaron los términos del flex. Estas regulaciones apuntaban a disminuir las disparidades entre ambos países y lograr el libre comercio en 2006; lo cual siguió dilatándose hasta el día de hoy en el que sigue vigente el flex como herramienta para medir los máximos desequilibrios permitidos.

Ante situaciones de crisis como las de 2008/2009 y la caída en la actividad de primeros meses de 2012, el comercio bilateral se vio resentido, perjudicando la situación de las terminales argentinas. Políticas de intervención y estimulo fiscal por parte de Brasil como recortes de impuestos a actividades financieras en 2008 para estimular el crédito o Programas de estímulo a la inversión a través del BNDES en 2009 que tuvo una réplica similar en 2012 han servido para que el consumo reaccione positivamente, repunte la producción y, al mismo tiempo, mejoren las ventas argentinas a Brasil (BCRA, 2012). A la vez, la sofisticación en la demanda del público brasileño por autos más complejos y de mejores prestaciones implica que las medidas de recuperación tomadas por el gobierno brasileño impacten de mejor forma en Argentina, ya que dichas preferencias comerciales condicen con los modelos en los que se especializa el país.

Por los motivos expuestos que caracterizan la relación comercial entre las los dos países, es que resulta importante establecer un esquema de mayor integración productiva, con especial foco en la inversión. Las negociaciones sobre la PAC (Política Automotriz Común) que regirán entre 2014 y 2018 tendrán los aspectos mencionados en este apartado como los temas centrales a tratar, fundamentalmente, la localización de los procesos productivos y la reducción del déficit comercial. En las nuevas negociaciones, se impone la necesidad de mantener mecanismos que equilibren la situación de todos los sectores, tanto en lo que respecta al equilibrio global, como le de autopartes.

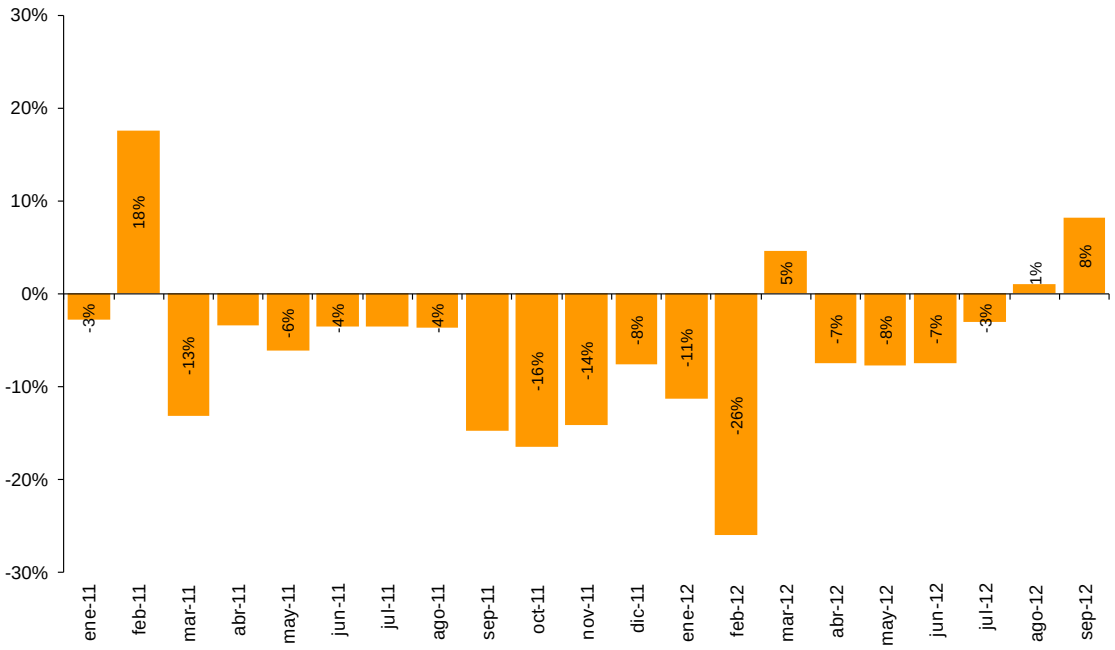
En síntesis, la demanda brasileña augura un horizonte alentador para la Argentina y las posibilidades de integración. Pero el desarrollo de un proceso sustentable y conveniente para ambas naciones dependerá de la forma en que prospere y se materialice la intención de reducir las asimetrías entre ambas naciones, de manera en que no se conviertan en estructurales y permitan un desarrollo equilibrado para las dos economías (BCRA, 2012).

5.4.5. Coyuntura reciente y perspectivas

El 2012 ha sido un año con dificultades para la industria automotriz de ambos países. Desde el último trimestre de 2011, se evidenció una desaceleración de la actividad que afectó a la industria automotriz.

En el caso brasileño, el año 2011 ya había registrado una caída del 6,5% en la producción automotriz respecto al año anterior. Esta tendencia se mantuvo en 2012; para los primeros nueve meses del año, la contracción fue del 5,5% versus los primeros tres trimestres del 2011. Este estancamiento en las unidades vendidas impulsó al gobierno brasileño al relanzamiento, en mayo, de un plan de estímulo al sector similar al implementado en 2009. A partir de esto, comenzó a advertirse una recuperación del sector con una morigeración del nivel de las caídas interanuales en junio y julio y una expansión a partir de los meses de agosto y septiembre.

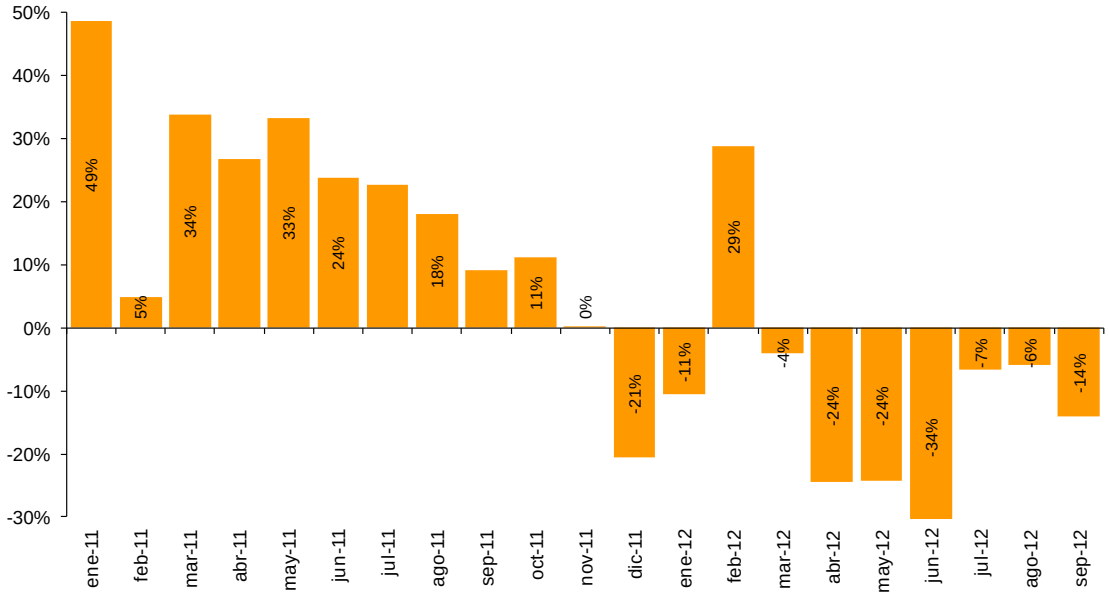
Gráfico 28: Brasil – Variación Interanual de la Producción Automotriz



Fuente: CEU-UIA en base a ANFAVEA

Por su parte, Argentina venía de un 2011 en el que alcanzó los records históricos de producción automotriz. La producción anual alcanzó las 828.771 unidades, un crecimiento del 15,7% respecto a 2010. Sin embargo, en el último trimestre, una desaceleración brusca en el mes de noviembre y una fuerte caída interanual en el mes de diciembre; dinámicas que se extendieron durante 2012. Los primeros nueve meses del año acumularon una contracción del 13% con respecto al mismo período del 2011.

Gráfico 29: Argentina – Variación Interanual de la Producción Automotriz



Fuente: CEU-UIA en base a ADEFA

A pesar de este comportamiento, los planes de recuperación llevados adelante en Brasil benefician a la industria automotriz argentina y se espera que traccionen una recuperación en el sector en el último trimestre de 2011, dado el peso que tiene la demanda brasileña en las exportaciones automotrices argentinas.

5.5. Complementación productiva bilateral: sectores con mayor potencialidad

La posibilidad de una mayor integración productiva está dada por las complementaciones que existen entre ambos países. Brasil ofrece mayores ventajas asociadas a la capacidad de explotar economías de escala a partir del tamaño del mercado interno que posee y de la madurez (en términos de capacidades de producción y gestión) con las que cuentan varias firmas brasileñas (muchas de ellas internacionalizadas), entre algunas características. En cambio, Argentina presenta una serie de ventajas propias asociadas a la disponibilidad de múltiples recursos (humanos y naturales) y nichos productivos donde existen altos niveles de competitividad genuina en relación al resto del mundo. A nivel regional, las políticas en común a través del MERCOSUR o de otros intentos de cooperación, sirven como aliento para la promoción de la integración productiva entre ambos países.

A partir de un estudio realizado por ABDI (2010) se clasificaron distintos rubros sectoriales de de acuerdo a la potencialidad en estos de seguir una agenda de complementación productiva. Para dicha clasificación se tomaron en cuenta factores cualitativos y cuantitativos, que refieren a la propia dinámica sectorial a nivel regional y local de los sectores. Entre las características tomadas en cuenta, se encuentran las ventajas asociadas a la explotación de economías de escala, liderazgo y know how, las posibilidades de explotación de las ventajas de localización ya sea por cuestiones propias (ventajas de disponibilidad de insumos, mercado interno consolidado, infraestructura y grado de desarrollo local etc.) como creadas (por Ej: por la existencia de políticas de promoción sectorial, marco legal y estabilidad, políticas públicas de fomento).

Tomando en cuenta las consideraciones cualitativas y cuantitativas, el trabajo realizado por ABDI (2010) señala que los sectores con una potencialidad alta para la integración productiva pueden sub-dividirse en aquellos donde la integración se encuentra impulsada por la primacía de ventajas positivas por parte de Brasil, o en aquellos sectores donde son las ventajas que ofrece Argentina las que brindan muy buenas oportunidades para la integración. Para la clasificación del primer caso, la integración impulsada por características positivas de empresas brasileñas, se tuvo en cuenta la expansión o consolidación del liderazgo de firmas brasileñas, aprovechando lo que se conoce como sus ventajas de propiedad de activos como la capacidad de producción, economías de escala y las ventajas ya adquiridas por varias empresas de internacionalizarse (lo cual se refleja en su desempeño a nivel mundial en muchos sectores industriales).

En cuanto a indicadores cuantitativos, para medir el nivel probable de integración, se tuvo en cuenta que exista una diferencia significativa en el nivel productivo y exportador entre países para una misma actividad, que Brasil considere dichos sectores estratégicos de acuerdo a sus planes de desarrollo, en donde existan grandes empresas brasileñas, el flujo de inversión brasileño hacia Argentina haya sido nulo o muy bajo en los últimos seis años y donde haya un pobre nivel de intercambio comercial. Los sectores identificados como potenciales nichos de una integración asociada al impulso de Brasil fueron aeronáutica, minería, maquinaria agrícola, maderas y muebles, celulosa y papel y embarcaciones.

Según ABDI (2010), un sector importante con alta potencialidad para la complementación, en términos de flujo comercial bilateral y estrategias de empresas multinacionales, es el de autopartes. No obstante, se señala en el trabajo, si bien ha habido un nivel alto de inversiones brasileñas en los últimos años, la relevancia de Brasil en el total de los anuncios de inversión en Argentina fue clasificada como media-baja. La situación particular se encuentra asociada a la consolidación relativa de Brasil en materia de diseño en la región y desde donde se toman las decisiones de producción a nivel regional, mientras se da un proceso de reconfiguración en Argentina. Esto brinda perspectivas para una mayor complementariedad productiva.

El otro grupo de sectores que pueden originar una alta complementación productiva es el asociado a aquellos donde Argentina posee ventajas competitivas para la atracción de inversiones brasileñas. Para clasificar las posibilidades de integración se tuvo en cuenta aquellos sectores que resultan estratégicamente importantes para Brasil según sus planes de desarrollo, donde Argentina posee mayor relevancia exportadora relativa que Brasil, a la vez que es muy superavitaria en el intercambio bilateral del rubro y donde las inversiones brasileñas en Argentina en los últimos años hayan sido marginales en cuanto al monto. La estrategia de inversión para las firmas brasileñas es diferente en comparación con el primer sub grupo. En este caso la estrategia de las firmas brasileñas puede estar asociada a la búsqueda de eficiencia o el mejoramiento de las condiciones competitivas de las firmas argentinas, por lo cual las primeras aprovecharían la estructura, el desarrollo local y su capacidad de asimilación de conocimiento, la disponibilidad y calidad de recursos físicos y humanos y la búsqueda de eficiencia en la producción mediante la especialización en algún eslabón de la cadena de producción. Los sectores que quedaron clasificados en este subgrupo fueron lácteos, productos de la molinería, biodiesel y cuero.

Para clasificar el tipo de integración con una potencialidad media el trabajo de ABDI (2010) tuvo en cuenta que Brasil tenga a favor una brecha productiva y comercial respecto a la Argentina, que los sectores cuenten con apoyo público en Brasil, que en los últimos años este país haya consolidado un flujo inversor hacia Argentina en niveles medios o altos y que estos sectores posean una importante atomización en su eslabón final en Argentina. Los sectores seleccionados en base a estos criterios fueron: calzado, textil e indumentaria, carne, carrocerías, químicos y maquinaria y equipo. Otros sectores con potencialidad media pero que no cumplen estrictamente los criterios definidos para este grupo serían material ferroviario y motos.

Asimismo, existen sectores con alta potencialidad de inversiones que no son detectados mediante indicadores de producción o comercio exterior como es la situación de los pertenecientes a servicios y comercio. En este caso los criterios utilizados se orientan a rasgos más cualitativos considerando la disponibilidad de los cuantitativos. Entre las características relevantes se destaca la dinámica de la inversión brasileña y de extrazona de los últimos años, el apoyo estratégico de Brasil en cuanto a fortalecimiento competitivo o expansión de liderazgo para con sus empresas del sector, la existencia de empresas importantes de capital brasileño, la disponibilidad y costo de los recursos humanos en Argentina, el nivel de desarrollo local para la asimilación de conocimientos y las condiciones de localización creadas como marco normativo, leyes de fomento, profundización de procesos de integración, etc. A partir de lo anterior se identificó al sector del software, transporte y logística y construcción como potenciales nichos para una mayor integración entre ambos países.

5.5.1. Sectores productivos con elevadas oportunidades de complementación

5.5.1.1. Aeronáutica

Este sector se encuentra dominado por la empresa brasileña Embraer (tercer mayor fabricante de aviones comerciales del mundo). La posibilidad que tiene la integración entre países para este sector está dada por la promoción que se ha dado al sector aeronáutico argentino en los últimos años y la escasa presencia de inversiones brasileñas en este rubro en Argentina. Como muestra de la revalorización de este sector en Argentina se encuentra la renacionalización de la ex-Área Material Córdoba (todavía bajo la concesión de Lockheed-Martin). Esto complementa la posibilidad que esta se transforme en un polo complementario de la fabricación de aeropartes de Embraer.

Una ventaja propia de Argentina que facilita la integración es que el país cuenta con una rica tradición de fabricación en el sector aeronáutico. La planta de fabricaciones aéreas en Córdoba mantiene capacidad para fabricar piezas de grandes dimensiones en tanto que se mantiene, latente, un importante conjunto de empresas proveedoras de aeropartes. La situación sectorial en ambos países da lugar al comercio intrasectorial, tanto en el caso de fomento de actividades de ensamble, donde en una primera etapa la provisión podrá venir desde el país de origen de la inversión (en este caso Brasil por contar con una estructura), como en una segunda etapa, mediante el desarrollo de la cadena productiva a nivel local, donde la estrategia puede orientarse a la especialización de piezas y búsqueda de eficiencia en el proceso productivo.

5.5.1.2. Minería

Teniendo en cuenta la situación del sector minero en ambos países, en Brasil esta actividad extractiva es considerada estratégica para el gobierno. En los últimos años Brasil recibió un significativo flujo de inversiones, hecho que permitió el incremento de la capacidad productiva en aquel país. Sin embargo la dimensión empresarial y las inversiones tecnológicas de las empresas brasileñas siguen resultando inferiores a las líderes internacionales. En materia de flujo comercial existe una relevancia exportadora de Brasil muy elevada respecto a Argentina, en especial en mineral de hierro (dado que Argentina no posee yacimientos de este mineral) y, en menor medida, en extracción de piedra, arena y arcilla. Los ítems en los que la ventaja exportadora está del lado argentino son extracción de carbón de piedra y de turba. En relación al intercambio bilateral no existe un flujo significativo de de comercio en este sector. La excepción es en mineral de hierro donde Argentina tiene un saldo altamente deficitario.

El desarrollo de la minería en Argentina está asociado a la vigencia de la Ley 24.196 y su modificatoria 25.429 que promueven la actividad minera, otorgando estabilidad fiscal por 30 años, deducciones impositivas del impuesto a las ganancias por inversiones y beneficios a las

exportaciones, entre otras cuestiones, brindando previsibilidad para la actividad en el largo repercutiendo en importantes ventajas de localización. El resultado de esta promoción es que en 2007 se hayan contabilizado 337 proyectos de minería mientras que en 2003 eran sólo 40. La participación de Brasil en este incremento de proyectos ha sido mínima.

El sector minería se divide en dos grupos según su relevancia exportadora relativa. Por un lado en los que Brasil posee ventajas comparativas y del otro donde las ventajas aparecen del lado argentino. En el primer grupo aparecen los segmentos de extracción de minerales de hierro, los de lignito y piedra, arena y arcilla donde además de poseer alta relevancia exportadora, existe poco o nulo intercambio comercial con Argentina. Si bien la existencia de un bajo nivel de intercambio entre países con ventajas competitivas se da en la disponibilidad de recursos naturales, la estrategia se orienta a la búsqueda de ampliación de recursos y aumentar el ratio de exportaciones de la IED bajo el objetivo de internacionalización de la producción y expansión de liderazgo regional. En el segundo grupo donde se encuentran los segmentos con mayor relevancia comercial de Argentina aparecen Extracción y aglomeración de piedra y de turba. Al igual que en el grupo anterior, el intercambio es bajo o nulo entre Argentina y Brasil. La estrategia de explotación sigue en línea con la expansión del liderazgo aunque por medio de la internalización de las ventajas adquiridas de estos sectores en Argentina.

5.5.1.3. Madera y muebles

El sector de madera y muebles es parte de los sectores que el Estado brasileño busca promover. Del lado de Argentina se encuentra vigente la Ley 25.080 (Ley de inversiones para bosques cultivados) que entre sus principales disposiciones determina una estabilidad fiscal para los emprendimientos forestales y un apoyo económico no reintegrable para la implantación de bosques, entre varias cuestiones. En diciembre de 2008, se sancionó la Ley 26.432 por medio de la cual se prorrogaron por otros diez años los beneficios de la promoción establecidos en la Ley 25.080. De toda la cadena forestal y de muebles, las firmas argentinas (en su mayoría PyMEs) se concentran principalmente en la fabricación de muebles, aserraderos y carpinterías. Existen pocas industrias de partículas y de fibras. Tanto en el segmento aserrado y acepilladura como en el de fabricación de productos de madera y corcho, Brasil se encuentra en el grupo donde las diferencias productivas con Argentina resultan muy altas respecto al promedio sectorial por lo cual las potencialidades de explotación de sus ventajas de capacidad productiva pueden ser aprovechadas.

Las oportunidades de complementación se dan tanto del lado de la consolidación y expansión por parte de Brasil en segmentos manufacturados y tableros de madera, como para la internalización de las ventajas de propiedad del lado argentino en los segmentos de tableros de madera, teniendo en cuenta que es uno de los sectores clave para el fortalecimiento competitivo por parte de Brasil y no se registran anuncios de inversión en Argentina.

Complementando la visión de integración a nivel bilateral, la complementación en este sector también surge de una estrategia a nivel regional. Dentro del MERCOSUR existe el Foro de Competitividad de la Cadena de Madera y Muebles, creado en 2003, cuyo objetivo es aprovechar las ventajas comparativas de los países miembros y para mejorar la competitividad global. Por lo tanto, la plataforma regional puede servir para potenciar ciertas cuestiones de la complementación a nivel bilateral.

5.5.1.4. Celulosa y Papel

Brasil es uno de los productores mundiales de celulosa y papel. A partir de la política pública se propicia la internacionalización de sus empresas. En el año 2005 en Brasil existían 2 grandes empresas de origen de capital brasileño que individualmente exportaban productos de papel y celulosa por más de U$S 450 millones anuales. Se trata de un sector que en los últimos años recibió un importante flujo de inversiones que permitió el incremento de la capacidad productiva en aquel país. Una de las ventajas con la que cuenta Brasil es el acceso privilegiado a fuentes de materias primas, no obstante la dimensión empresarial y las inversiones tecnológicas de las empresas brasileñas siguen resultando inferiores a las empresas que se posicionan como líderes a nivel internacional.

Si bien el grado de penetración de los productos brasileños en Argentina es elevado por lo cual una inversión con estrategia de internacionalización de productos parecería estar agotada, la participación brasileña en este mercado ha disminuido en el último año a favor de Finlandia, Chile y China. La participación de las importaciones desde Brasil en los totales pasó de 49,2% a 44,6% entre 2007 y 2008. La de Finlandia paso de 7,3% a 9%, la de Chile 9,2% a 10,2% y la de China de 2,1% a 3,1%. Un factor explicativo de la disminución del peso de Brasil en Argentina es la definición del acuerdo voluntario entre privados que existe producto de las gestiones de la Comisión de Monitoreo de Comercio entre Argentina y Brasil, en la cual se consideró la incorporación de este producto a pedido de Argentina. A fines de 2004 se estableció un cupo de la cuarta parte del consumo aparente en Argentina. Recientemente, a principios de mayo de este año el cupo establecido entre las partes de exportaciones brasileñas a Argentina fue de 50.000 toneladas por año. Las diferencias en la relevancia exportadora total y el alto superávit a favor de Brasil en el comercio bilateral, como también la significativa penetración de sus productos limitada por la existencia de cupos, hacen que la estrategia de internalización mediante el incremento del flujo de exportaciones se encuentre limitada.

Cuando se observan que los niveles de inversión de Brasil en Argentina son relativamente bajos, la estrategia de inversión podría orientase a la internacionalización transfronteriza de los productos. El primer paso para la consolidación de la integración puede consistir en un cambio de composición de exportaciones por flujo de inversión donde la penetración sea in situ. En una segunda etapa las potencialidades aumentan si las posibilidades de

abastecimiento de eslabones anteriores de la cadena son tanto en el país destino como desde el origen de la IED.

5.5.1.5. Naval y embarcaciones livianas

En Brasil, el programa estratégico promueve el fortalecimiento de la industria naval a partir de pedidos del segmento off-shore y de las demandas de armado a nivel nacional, en especial para cabotaje. En Argentina existe actividad productiva y de reparación tanto en grandes embarcaciones como en embarcaciones livianas. La industria náutica argentina tiene una importante historia y tradición de fabricación, y en la última década se empezó a percibir una revitalización de la actividad.

Si bien Brasil presenta grandes ventajas en este sector con una alta relevancia relativa de sus exportaciones totales frente a Argentina, el intercambio entre sí es muy bajo. Este es considerado clave para el fortalecimiento competitivo naval y de cabotaje. No se encuentran anuncios de inversiones brasileñas en Argentina. En el entramado de la oferta argentina existen recursos calificados con experiencia en reparación de buques. El astillero marplatense Servicios Portuarios Integrados ganó la licitación para la reparación de un buque petrolero de la empresa Petrobrás en el año 2006. Existiendo ventajas de propiedad, en el sentido de know how e infraestructura desde los dos países, la internalización de las ventajas de asociatividad puede potenciar las sinergias contribuyendo al desarrollo logístico regional y la ampliación de la capacidad de carga.

En este sentido la estrategia de inversión va más allá de la búsqueda de mercados o internacionalización de la producción sino a la búsqueda de eficiencia con beneficios regionales que se traducen en mejoras de capacidad logística. Sin embargo, estas potencialidades se encuentran limitadas a fuertes inversiones por parte de los Gobiernos para aumentar la capacidad portuaria.

5.5.1.6. Maquinaria Agrícola

Todos los grandes productores internacionales han instalado plantas de alta tecnología en Brasil, con capacidades que superan ampliamente las necesidades del mercado interno. Las diferencias productivas entre Argentina y Brasil son importantes. En el caso de tractores la brecha es superior a las 40 veces, mientras que en cosechadoras es mayor a 6 veces. A su vez, a nivel comercial Brasil tiene una mayor internacionalización de sus productos: exporta el 50% de los tractores y el 75% de las cosechadoras que produce a una gran diversidad de destinos incluyendo países de Europa y Estados Unidos. En Argentina, el 70,3% de las cosechadoras y el 66,8% de los tractores que se comercializan en el mercado interno son de origen brasileño. Aún así se mantiene un importante nivel tecnológico de los productos locales, aunque en bajas escalas de producción. El segmento de Cosechadoras está dominado por multinacionales con

base productiva en Brasil y Estados Unidos, aunque también hay 4 productores locales y nuevos proyectos en marcha. Vassalli y Metalfor ya están produciendo cosechadoras axiales (último desarrollo tecnológico) que tienen mayor rendimiento y menor desperdicio. En Tractores, entre 2 productores nacionales (Pauny y Agrinar) se concentra alrededor del 80% de la producción local, a los que los sigue la multinacional Agco.

5.5.1.7. Autopartes

La visión estratégica de Brasil en el sector de autopartes es la de continuar mejorando su posicionamiento en la producción de vehículos. La consolidación del sector en Brasil se dio en los últimos años a través de la mayor captación del mercado regional por parte de empresas brasileñas. A pesar de ello, los anuncios de inversión brasileños en Argentina han sido relativamente poco significantes en relación con inversiones realizadas por firmas de otros países.

En Argentina el sector autopartista está conformado por unas 400 empresas productoras de partes, piezas y, en algunos casos, componentes. A nivel intersectorial existe una alta heterogeneidad en cuanto a la productividad y el tamaño de las empresas. Las empresas multinacionales predominan en la fabricación de autopartes que cuentan con procesos de ingeniería y de fabricación global, con capacidad de producción modular y con capacidad de diseño), en cambio en la provisión de componentes estandarizados o de materias primas del sector (vinculadas con el mercado de reposición) predominan empresas PyMEs de capital nacional pero con reducidos niveles de facturación.

La relación bilateral es crecientemente deficitaria para Argentina en toda la cadena automotriz, pero en particular dentro del sector autopartista ,es por ello que en el año 2008 se aprobó la Ley de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional (Ley Nº 26393) que involucra al Régimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino y al Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión. Por medio de las mismas se otorga un beneficio consistente en un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales, adquiridas por las empresas fabricantes de automotores, ejes con diferencial, motores y cajas de transmisión. Asimismo se prevé el reintegro por la compra de matrices y moldes fabricados en el país.

Si bien en los últimos años existió un flujo de inversiones brasileñas en Argentina todavía existen condiciones que darían cuenta para continuar con dicho proceso. Entre ellas, condiciones del sector en términos estructurales (consolidación sectorial relativa de Brasil, mayor capacidad decisoria a nivel productivo y de diseño en la región, entre otras), coyunturales (sector con ajuste de producción y cierres de plantas en Argentina) y caracterización del sector en Argentina (gran cantidad de firmas y atomización).

5.5.1.8. Lácteo

Las firmas argentinas mantienen competitividad a nivel internacional en el sector lácteo a pesar de ciertos problemas crecientes en la actividad ganadera.

La estructura productiva del sector en Argentina muestra una marcada atomización en el sector primario (tambos productores) y una importante concentración en su sector industrial. En este último eslabón coexisten tanto grandes empresas de origen de capital local (con importante poder de mercado) como multinacionales. Estas últimas utilizan la estructura productiva de Argentina para crear una plataforma de sus productos a nivel regional y local. Dado que el sector es más competitivo en Argentina que en Brasil, las exportaciones son superiores y la relación de comercio bilateral es muy superavitaria para el primer país.

La complementación podría darse a través de la asimilación de las ventajas de propiedad argentinas por parte de firmas brasileñas en el marco de la búsqueda de fortalecimiento competitivo dada la existencia de grandes empresas (en niveles de facturación).

5.5.1.9. Productos de la molinería

Existe una tendencia en Brasil orientada al autoabastecimiento que se ve acelerada por el efecto del paulatino cierre de las exportaciones argentinas de trigo. Si bien Brasil posee mayor relevancia productiva que Argentina, cuando se observan las exportaciones totales en términos relativos, las de Argentina son 1,5 veces mayores que las de Brasil.

En las potencialidades de explotación del sector se encuentran asociadas con la asimilación de las ventajas de propiedad del país receptor de la IED tanto en lo referente a la disponibilidad de los recursos como del conocimiento, como también al aprovechamiento de la estructura y desarrollo a nivel local acorde a la búsqueda de eficiencia en el marco de una estrategia de fortalecimiento competitivo del sector por parte de Brasil. Sin embargo, la disponibilidad de recursos locales como ventaja de propiedad parece estar en segundo plano dada las caídas de las cosechas trigo tanto por el efecto del avance de la soja por encima de los cereales como por los efectos de la última sequía. La elaboración de productos alimenticios derivados de materias primas con mayor disponibilidad y creciente desarrollo pero con escasa incorporación de valor agregado presenta altas potencialidades.

5.5.1.10. Biodiesel

A través de políticas públicas Brasil promueve la expansión de su liderazgo en Bioetanol. También busca fortalecer su competitividad en el segmento de biodiesel. En Argentina todavía no se ha dado un desarrollo sustantivo en la producción de etanol, aunque si se avanzó bastante en la generación de biodiesel, principalmente a partir de la soja. La competitividad de

Argentina en este último rubro se sustenta en las ventajas comparativas por disponibilidad de insumos, la existencia de normativas y un negocio que todavía está en plena expansión. Los principales productores en Argentina son empresas grandes cuya actividad principal es la fabricación de aceites derivados de oleaginosas.

En los últimos años se fue acelerando la normativa sobre biocombustibles en Argentina, desde la Resolución 1156/2004 (creación del Programa Nacional de Biocombustibles), la Ley 26.093 (creación del marco general y los lineamientos básicos para la producción, distribución y consumo) y el Decreto 109/2007 (desarrolla las disposiciones de la Ley 26.093). De 14 anuncios de inversión en los años 2006 y 2007, 12 fueron greenfield, y estas se dan tanto por empresas aceiteras argentinas como de capitales estadounidenses, alemanes, entre otros, sin embargo el peso de Brasil es bajo. Hasta el momento, la empresa brasileña que invirtió en Argentina para la fabricación de biodiesel es Integrated Biodiesel Industries (IBI).

El sector muestra una alta potencialidad desde la estrategia de búsqueda de eficiencia mediante la complementariedad o especialización mediante alianzas estratégicas, dado que ambos países cuentan con disponibilidad de recursos pero presentan diferentes especializaciones (bioetanol por parte de Brasil y biodiesel de Argentina). Dichas alianzas pueden favorecer las condiciones de ingreso a terceros mercados, principalmente a los países desarrollados aumentando el poder de negociación como también ganando eficiencia desde la especialización en la producción.

5.5.1.11. Cuero

La estrategia brasileña es fortalecer la competitividad, conquistar nuevos mercados y ampliar el acceso a sus productos a nivel local. En Argentina el sector de cueros presenta un rasgo heterogéneo en su cadena productiva siendo relativamente concentrado en los primeros eslabones de donde provienen la materia prima y atomizado en la etapa de manufacturas compuesto por empresas de pequeño o mediano porte. La provisión de recursos depende tanto de la industria curtidora como la de frigoríficos, eslabones de la cadena donde existe una alta concentración de la oferta provocando una relación desigual con las empresas de manufacturas de cuero que dependen de estos como proveedores.

En este sentido, en el caso de la industria curtidora (curtiembres) solo tres empresas concentran el 50% de las exportaciones, mientras que se estima que existen alrededor de 200 firmas. Argentina posee ventajas de localización en cuanto a la calidad y disponibilidad del cuero. No obstante, esta depende del sacrificio de animales por parte de los frigoríficos y la evolución del stock de ganado bovino. Como es sabido, el sector ganadero se encuentra atravesando dificultades en cuanto a la pérdida de stock, la caída de la zafra de terneros y la pérdida de vientres, con consecuencias desfavorables en cuanto a la oferta de cueros y el precio interno. En las últimas décadas, Brasil consolidó su actividad en el sector de cueros

tanto en niveles productivos como en calidad. Esto le permitió lograr cierta brecha productiva respecto a Argentina.

El nivel de inversiones brasileñas en Argentina ha sido bajo y en lo que respecta al comercio bilateral, se evidencia un escaso intercambio. En las potencialidades de explotación del sector se encuentran asociadas con la asimilación de las ventajas de propiedad del país receptor (Argentina), en cuanto a la calidad de materias primas y disponibilidad, más allá de los problemas actuales y considerando que existe alta capacidad ociosa. También es factible aprovechar la estructura y desarrollo a nivel local acorde a la búsqueda de eficiencia en el marco de una estrategia de fortalecimiento competitivo del sector por parte de Brasil. Las oportunidades son percibidas actualmente en una coyuntura actual desfavorable en algunos segmentos que afecta temporalmente la dinámica del sector pero que altera las condiciones estructurales de capacidad de recursos y calidad.

5.5.2. Sectores productivos con oportunidades medias

5.5.2.1. Carrocerías

En Brasil es considerado como un sector clave bajo el objetivo de fortalecimiento competitivo. En la estructura de la oferta de aquel país se encuentran empresas de gran porte de capitales brasileños, algunas de las cuales han realizado inversiones en Argentina aunque a una baja escala. Entre ellas se destacan inversiones de Marcopolo, Randon y Agrale. Las diferencias en magnitudes productivas y comerciales son amplias a favor de Brasil, respecto a Argentina. En el caso de las exportaciones totales, Brasil es 26 veces superior.

5.5.2.2. Carnes

Brasil ha logrado posicionarse como uno de los principales exportadores a nivel mundial de proteína animal. Para seguir ampliando el *market share*, las empresas brasileñas tienen como desafío mejorar la calidad de sus carnes.

El comercio bilateral tiene un elevado grado de complementariedad de ambas economías, mientras Argentina tiende a exportar carne bovina, por otro lado Brasil dispone un importante nivel de exportaciones de carne porcina.

Argentina cuenta con ventajas de localización para la producción como la disponibilidad y extensión de tierras, la producción de granos para su alimentación, cuenta con un incipiente mercado y unidades productivas. Además Argentina cuenta con un alto status sanitario declarado de TGE, PRRS y de Peste Porcina. Las potencialidades mediante la explotación de las ventajas de especialización resultan elevadas teniendo en cuenta las dificultades atravesadas

por el sector en Argentina respecto a la pérdida de vientres, la caída de la zafra de terneros a raíz de la sequía y ciertas malas señales derivadas de la política económica aplicada al sector. Si se modifican algunas de las regulaciones recientes y se dan señales económicas y sectoriales positivas, existe potencialidad para desarrollar el mercado de exportación y profundizar el sistema de engorde a corral en la Argentina. Paralelamente, en los últimos años se observó un proceso de inversiones brasileñas en Argentina, principalmente en el área de frigoríficos

En términos de carne porcina, las potencialidades se consideran elevadas bajo la estrategia de internacionalización de la producción donde Brasil resulta competitivo. En el segmento de carne aviar Brasil dispone de un importante posicionamiento internacional a nivel de producto y empresas. En ese segmento, Argentina dispone de una producción competitiva que cumple garantías de seguridad alimentaria. Los productores argentinos están organizados bajo el sistema de integración vertical, método que facilita la trazabilidad del producto.

5.5.2.3. Maquinaria y equipos (bienes de capital)

En Brasil existe una gran heterogeneidad productiva intraindustrial con bajo nivel de eficiencia en las empresas del sector de capital local. Es por ello que se busca fortalecer a las firmas a través de la consolidación empresarial y la promoción de exportaciones. Se considera necesario fortalecer la cadena de valor en su conjunto.

Pese a contar con dificultades internas en Brasil, este país cuenta con una alta diferencia en términos productivos frente a Argentina. En el marco de una búsqueda de fortalecimiento competitivo la penetración de productos brasileños en Argentina constituye una oportunidad.

Un tema a tener en cuenta al respecto es que este segmento explica una alta proporción del crecimiento de las importaciones argentinas totales desde China, mostrando la existencia de una demanda abastecida por países de extrazona. Las medidas de protección para este sector en Argentina afecta a casi el 10% del total de importaciones, aunque no resulta un alto porcentaje en relación con otros sectores tradicionalmente protectores y se dan en algunos productos puntuales.

5.5.2.4. Químicos

Se trata de sectores altamente integrado entre Argentina y Brasil. Los sectores productivos de ambos lados de la frontera tienen un elevado grado de desarrollo y en cierta medida un nivel de competitividad similar. En dicho contexto se genera una situación de entendimientos entre los sectores privados de ambos países, no existiendo negociaciones para tratar de frenar las importaciones en algún sentido. Además, la alta coordinación y entendimiento de los sectores de ambos países permite un desarrollo equilibrado tanto en términos de producción como de comercio.

Dentro del sector químico coexisten diversos rubros (abonos, herbicidas, cosméticos, limpieza, medicamentos, pinturas, etc.) por lo que se debería analizar puntualmente cada uno de ellos para detectar posibles oportunidades de inversión.

Se han evidenciado inversiones brasileñas en Argentina en un nivel medio, como los casos de Grafor y Praxair. No obstante, la relevancia de los anuncios de inversión brasileña en el total de los anuncios de este sector en Argentina se ubican en un rango bajo. Existirían posibilidades de acentuar la complementariedad productiva entre ambos países a nivel sectorial.

5.5.2.5. Plásticos

Para fortalecer la competitividad en este sector Brasil pretende consolidarse como exportador de productos con tecnología y valor agregado, así como aumentar la competitividad de las industrias de procesamiento de plástico. En los últimos años, se evidenció un alto nivel de inversiones brasileñas en Argentina. No obstante, la participación de Brasil en el total de los anuncios de inversiones plásticas de la última década es baja.

La dimensión productiva de Brasil es superior a la de Argentina, aunque las diferencias no son tan notorias. Asimismo, los niveles de competitividad también son bastante equiparables. En ambos países la oferta productiva se encuentra concentrada en los eslabones de materias primas de características oligopólicas, dado que la cadena se inicia con la utilización de insumos derivados de la industria petroquímica producto del procesamiento del petróleo y gas natural donde existe una alta concentración de la oferta. Tanto Argentina como Brasil cuentan con una industria petroquímica desarrollada, condición para el abastecimiento local de materias primas de la industria plástica.

Existe un importante intercambio bilateral, en ambos sentidos, lo que demuestra la similitud del sector a ambos lados de la frontera y ciertos parámetros de integración regional. El comercio equilibrado como la semejanza de sus características productivas hacen que las potencialidades de un proceso de inversión bajo una estrategia de internacionalización de productos mediante la búsqueda de expansión de liderazgo por parte de Brasil se encuentre en cierta forma agotado. Asimismo las limitaciones también se observan en caso de la búsqueda de asimilación de ventajas de propiedad relativa del lado argentino donde estas no se observan en lo concreto.

5.5.2.6. Calzado

Constituye un rubro en el que Brasil busca fortalecer sus estándares de competitividad. Para ello se presentan como grandes metas la consolidación de su mercado interno y su posicionamiento internacional, en los cuales se encuentra amenazado por los productos del Sudeste Asiático. También es un desafío para Brasil la incorporación de tecnologías

estratégicas (TIC`s, nanotecnología y biotecnología) en la cadena de valor de cuero, calzado y productos derivados.

El proceso de inversiones brasileñas en este sector en Argentina fue caracterizado por una búsqueda de expansión de liderazgo aprovechando sus ventajas de propiedad mediante la adquisición de plantas, ampliación de las existentes y recuperación de costos hundidos.

Existen grandes diferencias de escala entre los sectores de ambos países, en términos de dimensiones, escalas de producción e internacionalización. Esto queda plasmado en la superioridad exportadora de Brasil (60 veces más que Argentina) y en el comportamiento del comercio bilateral (elevado déficit sectorial para Argentina). El 97% del comercio con Brasil se explica por las importaciones abarcando estas el 60% de las importaciones totales. Las diferencias de escala a favor de Brasil y la atomización del sector en Argentina frente a la asociatividad y fortaleza se reflejan en la relevancia relativa de las exportaciones brasileñas respecto a las argentinas.

Las importaciones del sector calzado en Argentina están fuertemente afectadas por medidas de protección. Las licencias no automáticas abarcan más del 96% de las importaciones totales afectando negativamente el ingreso de mercancías y generando dificultades operativas en algunas empresas a la hora de exponer su oferta importada en el mercado local.

5.5.2.7. Ferroviario

Rubro en el que son por demás notorias las diferencias en la escala productiva de Brasil respecto a Argentina. No obstante, no parece ser prioritario entre los sectores estratégicos en Brasil. A nivel productivo no se evidenciaron inversiones brasileñas en Argentina en los últimos años, aunque si las hubo a nivel medio en lo referido al servicio de transporte por vía férrea.

Existen acciones desde los sectores público y privado para revitalizar el sector ferroviario argentino que involucran el fomento de actividades productivas, el fortalecimiento de la cadena de valor ferroviaria en el país y un proceso de capacitación de recursos humanos. El Gobierno argentino impulsa la reactivación del sector ferroviario. A fines de febrero de 2008, se creó la Ley 26.352 que tiene como fin el reordenamiento de actividad ferroviaria. La norma crea 2 organismos bajo la órbita del Ministerio de Planificación (la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado para administrar la infraestructura ferroviaria y los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando finalice la concesión; y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado para asumir la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros o de carga).

Alstom, empresa líder a nivel global en la actividad ferroviaria, dispone plantas productivas tanto en Argentina como en Brasil y mantiene planes para acrecentar su actividad en ambos países. En el caso de Argentina, Alstom busca profundizar su actividad de reparación de vagones y construcción de unidades para el subte en La Plata.

5.5.2.8. Motovehiculos

El mercado interno argentino está consolidado en niveles históricamente altos, a pesar de la actual crisis. Pasó de ser 9 veces menor al brasileño en 2004 a sólo 3 veces en 2008. El Estado argentino impulsa el desarrollo y la integración nacional en la producción de motovehiculos. Desde septiembre de 2006 se exige para las importaciones de motovehiculos de hasta 250 cc. de cilindrada el Certificado de Importación de Motocicletas.

Actualmente el sector productor y de ensamble no dispone de un sector motopartista desarrollado. La producción local de motopartes es insuficiente en términos de cantidad, costo y calidad para abastecer al nuevo sector ensamblador. En los últimos años, las empresas tradicionales volvieron a producir y a ensamblar algunos modelos de entre 50 cc y 150 cc de cilindrada de forma competitiva. También se incorporaron nuevos jugadores en la producción, los que están invirtiendo en el ensamble local de algunos modelos de motocicletas de 100 cc a 125 cc de cilindrada y cuatriciclos. La producción nacional se ha concentrado históricamente en los modelos de menor cilindrada, no existiendo producción nacional ni ensamble de motovehiculos de más de 150 cc. Zanella, la única empresa que produce motos en el país, es de capitales locales. También existe un conjunto de empresas que sólo importa unidades terminadas y/o ensambla CKD, y se incluyen tanto firmas de capitales locales como filiales de empresas multinacionales.

A pesar del incremento de la producción nacional y del ensamble de motovehiculos a partir de kits importados, la actividad productiva local ha visto reducida sistemáticamente su participación en las ventas luego de la crisis del 2002. En el ensamble de motocicletas del total de partes y piezas utilizadas, en promedio, alrededor de un 10% corresponde a partes fabricadas en el país, mientras que el 90% restante proviene del exterior, principalmente de China. La participación de motovehiculos de origen brasileño sobre el total importado por Argentina superó el 7,4% en 2008. Este share supera al de 2007 de sólo 5,7%, pero está muy por debajo del 39% alcanzado en 2003, antes de la fuerte penetración de motos de origen chino.

5.5.3. Servicios con elevadas oportunidades de complementación

En lo que se refiere a servicios, desde Brasil se percibe una actitud proactiva para fortalecer la competitividad en rubros como Transportes; Viajes y Turismo; Ingeniería y Construcción;

Seguro y Finanzas; y, Comunicaciones, entre otras. En todos los casos, la estrategia brasileña persigue la conquista de mercados y la especialización. Para ello se intenta aumentar la participación del país en el comercio mundial de servicios, ampliando la base de sus empresas exportadoras. No obstante, para la determinación de oportunidades altas se consideraron también otros indicadores como la dinámica de la inversión brasileña y de extrazona de los últimos años, la existencia de empresas importantes de capital nacional en Brasil, la disponibilidad y costo de los recursos humanos en Argentina, el nivel de desarrollo local para la asimilación de conocimientos y las condiciones de localización creadas (marco normativo, leyes de fomento, profundización de procesos de integración, etc.).

5.5.3.1. Informática

El sector de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC`s) de Brasil está incluido dentro de los programas movilizadores en áreas estratégicas. Al respecto, el objetivo central es posicionar a Brasil como un productor y exportador relevante de software y servicios de TI.

Paralelamente, se procura ampliar la producción local y el desarrollo tecnológico en segmentos como los de microelectrónica, displays y otros TIC`s. Asimismo se percibe que, por el momento, es baja la participación de empresas brasileñas de tecnología propia en el mercado interno de aquel país. Además se considera que la oferta en Brasil está fragmentada, con un gran número de PyMEs.

En lo que se refiere al sector informático, Argentina se destaca en el plano latinoamericano por su mano de obra calificada y a buen costo tanto para las actividades de diseño de software como para otras actividades vinculadas a la informática.

A su vez en Argentina se cuenta con un régimen de promoción de software a nivel nacional (Ley 25.922) que busca mejorar la competitividad de las empresas mediante el otorgamiento de beneficios fiscales, estimulando el desarrollo y dinamizando la industria del software en el país. Los beneficiarios del presente régimen gozarán del beneficio de la Estabilidad Fiscal hasta el 17/09/2014. Convertir en un bono de crédito fiscal intransferible hasta el 70% (setenta por ciento) de las contribuciones patronales que podrá ser usado para la cancelación de tributos nacionales, entre otras cuestiones. Otro factor relevante desde Argentina, es el desarrollo de la actividad de call centers.

El flujo de inversiones brasileñas en Argentina es relevante teniendo en cuenta la dimensión de este segmento de servicios. Las inversiones fueron orientadas a servicios de consultoría en equipo y programas de informática, provenientes de firmas como Itecsa, Stefanini, Datasul y Microsiga. Existen posibilidades de continuar este flujo inversor brasileño, el cual puede seguir aprovechando las ventajas que dispone Argentina para el desarrollo de esta actividad.

5.5.3.2. Construcción

En este rubro, se destaca la competitividad de Brasil en los servicios de Ingeniería y Construcción donde existen grandes empresas. En Argentina, el sector de la construcción presentó un fuerte crecimiento durante la última década. En los últimos años, se ha expandido la cantidad de grandes empresas constructoras, con participación de capitales extranjeros que se dedican a importantes desarrollos inmobiliarios.

Diferenciando por sectores de la demanda, se vislumbran más oportunidades en lo que refiere a los productos destinados para sectores de ingresos medios altos y altos, ya que ante el impacto de la reciente crisis financiera internacional, todavía pueden mantener posiciones líquidas. Los sectores de ingresos medios bajos y bajos se enfrentan a la restricción de un elevado costo financiero de los créditos hipotecarios y a una creciente inseguridad laboral.

Si bien el blanqueo de capitales otorga beneficios para los fondos destinados al sector de la construcción, por debilidades en la redacción del régimen y la incertidumbre acerca de la política local, se ha reducido la expectativa acerca del flujo de fondos que puede atraer hacia el sector.

En lo que refiere a la obra pública, por el menor crecimiento de los ingresos sumado a las restricciones de acceso al mercado internacional de crédito y los elevados vencimientos de deuda, se espera una desaceleración de los gastos de capital en el corto plazo, tanto a nivel nacional como provincial. Los costos de la construcción presentan una tendencia alcista, aunque a un ritmo que se viene desacelerando.

5.5.3.3. Transporte / Logística

Este es un sector que presenta un gran desarrollo en Brasil y que cuenta con una disponibilidad de grandes empresas. En los últimos años se constataron varias inversiones de empresas brasileñas en Argentina. Las mismas se refirieron a varios segmentos de servicios de transporte: por vía férrea, por vía terrestre y marítima. También se verificaron inversiones en actividades complementarias de transporte y logística.

El hecho que sectores manufactureros de material de transporte como aeronáutica y embarcaciones sean percibidos como de oportunidad alta por el presente análisis y que los gobiernos de ambos gobiernos tengan intenciones manifiestas de desarrollar dichas actividades productivas, puede ser funcional a un mayor dinamismo en servicios vinculados como el caso de transporte y logística.

5.6. Lineamientos de una agenda sectorial para el abordaje de negocios conjuntos: espacios tentativos para la acción pública/privada a nivel regional

En función de lo desarrollado en los capítulos anteriores y a modo de conclusión sobre este análisis, en este apartado se plasman algunos lineamientos a ser considerados en distintos sectores para la formulación de acciones de complementación productiva entre Argentina y Brasil, de modo que contribuyan a intensificar la integración bilateral. Asimismo, más allá del grado de oportunidad detectado en cada rubro, se considera también el espacio existente para la acción pública y privada, la cual constituye una variable significativa a la hora de delinear una estrategia productiva/comercial en la región. Adicionalmente, a través de entrevistas con informantes "clave", se logró profundizar en la detección de oportunidades al interior de estos sectores con potencial.

Una característica común a estos sectores, es el importante papel de la intervención pública en la estructuración y expansión de los negocios de las empresas. La acción estatal puede ocurrir de varias maneras: a través de incentivos, a través de la regulación, o a través de la coordinación de las iniciativas empresariales. Independientemente de la combinación de instrumentos elegidos, el papel del Estado sugiere que las políticas públicas son, sin duda, un vector importante en la promoción de la integración bilateral productiva.

Así, a continuación, se presentan los sectores con mayor potencial para la acción público/privada a nivel regional. Éstos, son aquellos en los que habría más oportunidades de obtener réditos concretos de una exploración profunda y una búsqueda de consensos para la complementación, entre ellos se destacan: Minería, Petróleo y Gas, Autopartes, Maquinaria agrícola, Equipamiento Ferroviario, Aeronáutica, Industria Naval, Construcción, Biocombustibles y Software. Asimismo, se señalan otros sectores como el Celulósico-Papelero, el de Madera y Muebles y el de plásticos, con espacios para el abordaje de negocios conjuntos.

5.6.1. Sectores con mayor potencial para la acción público/privada a nivel regional

5.6.1.1. Minería:

La actividad minera en Brasil cuenta con una gran cantidad de empresas de capital local con un alto nivel de internacionalización y de exportación. Una de las mineras más importantes en la producción y exportación de hierro a nivel mundial, Vale do Rio Doce, ha invertido en el país con el fin de satisfacer el 70% de la demanda de potasio del Mercosur. En Argentina, sin embargo, si bien en la producción metalífera participan jugadores mundiales, en la producción

no metalífera y de rocas de aplicación, son las pequeñas y medianas empresas locales las que tienen una alta participación.

En este sentido, y en función de las necesidades de sustentar el crecimiento de Brasil en materia agroindustrial, sumado al hecho de que la actividad es considerada como uno de los sectores estratégicos a desarrollar, la estrategia de inserción en Argentina vendría de la mano de oportunidades de complementariedad en aquellos productos en los que cada país dispone ventajas comparativas.

Dentro de ese marco de oportunidades, se presentan escenarios que impulsan el crecimiento de la producción minera en Argentina, fundamentalmente a partir de las significativas inversiones que se registran - provenientes de diversos orígenes de capital - destinadas a actividades de exploración y desarrollo de proyectos.

El sector cuenta en Argentina con un marco normativo favorable, lo cual refuerza las potencialidades, dando así una importante estabilidad fiscal a largo plazo en los proyectos de inversión, a través de deducciones impositivas, como así también diversos beneficios a las exportaciones del rubro.

Litio: una gran oportunidad

El litio es un insumo imprescindible en la industria electrónica. El noroeste de Argentina, el norte de Chile y Bolivia concentrarían el 85% del litio del mundo. Actualmente, la demanda es traccionada por pocos fabricantes de baterías recargables. La fortaleza del litio radica en que a partir del carbonato de litio se fabrican baterías con tecnología actual (Litio Ion) y tecnologías de desarrollo futuro (Litio oxígeno o litio aire) que sirven para computadoras, teléfonos celulares y automóviles híbridos y eléctricos. El desafío local y regional consiste en superar un esquema de proveedor de materia prima, priorizando la producción final de alto contenido tecnológico. Es importante que el desarrollo de estos proyectos, además de todo, sea sustentable con el medio ambiente.

Mientras que el costo de extracción del carbonato de litio es aproximadamente de 3 dólares por tonelada, el de purificación asciende a 6.000 dólares por tonelada y las baterías tienen un mayor costo. Sin embargo, el valor de una planta de purificación asciende a 300 millones de dólares. Es decir, hay que contar con la escala necesaria para que sea un negocio rentable en sí mismo. Por ejemplo, Bolivia es un país donde se exporta litio puro.

Mientras que el costo del carbonato de litio es de aproximadamente 3 dólares por tonelada, este material, una vez procesado y purificado, llega a valores de 6.000 dólares por tonelada. Las baterías tienen un costo aún mayor. Sin embargo, levantar una planta de purificación conlleva una inversión cercana a los 300 millones de dólares. Es decir, es necesario contar con

una escala adecuada como para que esta inversión se traduzca en un negocio rentable en sí mismo. Bolivia es ejemplo en este sentido, avanzando hacia esta etapa de procesamiento para producir litio puro, verificando exportaciones con una gran diferencial de valor agregado.

Argentina hoy está produciendo algunas pocas baterías de litio con litio purificado, pero el proceso de purificación del litio se realiza en el exterior del país. Es decir, exporta el carbonato de litio, se purifica en otro país, para luego importar ese producto y realizar finalmente la batería localmente, perdiéndose ese potencial de valor.

En su etapa extractiva, es necesario es necesaria tecnología adecuada, donde se visualiza una oportunidad para desarrollar una red de proveedores. En ese punto, se puede agregar valor desde la provisión de servicios específicos, así como tecnología de procesos.

Analizar si es conveniente la instalación de una planta de purificación de litio o no, es un tema relevante. Distintos expertos manifiestan que el litio en su estado básico, como insumo, no es relevante en la cuenta final. Acceder al recurso natural no es una condición totalmente trascendente para ser "el lugar" de instalación de la planta.

Respecto a las tecnologías asociadas a las baterías, lo relevante no necesariamente es el desarrollo de las baterías propiamente dicho, procesos muy concentrados en pocas empresas a nivel mundial. La investigación para desarrollar mejores procesos y baterías, estar a la vanguardia de esta tecnología a nivel mundial generando patentes al respecto, parece más relevante aún. En este punto, la existencia de mineral de litio en Jujuy es un buen nicho para investigar los procesos para producir litio purificado, así como distintas tecnologías asociadas la producción de baterías.

El Ministerio de Industria, conjuntamente con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCYT) está estudiando la posibilidad de desarrollar en el país baterías de Li-Ion, que son las que se utilizan actualmente en teléfonos celulares, computadoras y automóviles, a través de "ingeniería reversa".

A su vez, con el objetivo de poder estar a la vanguardia del desarrollo tecnológico, desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT), a través del Instituto de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA, se están desarrollando baterías de Litio – Oxígeno cuyo prototipo estaría listo para el año 2013 y podrían ser comercializadas en el 2020. Estas baterías serían mucho más eficientes, pero aún están en etapa de desarrollo.

Si bien el litio es un recurso interesante para Argentina y Brasil para el desarrollo de automóviles híbridos (que funcionan con baterías eléctricas y nafta, tal como actualmente es el Toyota Prius) o bien eléctricos (funcionan únicamente con baterías), es importante señalar que la localización del litio per se no implicará un beneficio tangible para el desarrollo de la importante industria automotriz regional que tiene un potencial para fabricar 6 millones de

automóviles al año. El desafío para desarrollar una cadena de valor para la producción de baterías para automóviles, estará centrado en lograr que las terminales automotrices se vean interesadas en invertir en un programa regional de desarrollo, que cubra ambos mercados. El peso del mercado regional, en sí mismo, es el mayor incentivo, incluso respecto a la disponibilidad cercana de litio. El desafío no sólo es ingresar al mercado de los desarrolladores de este tipo de baterías, sino fundamentalmente, participar activamente de los desarrollos de software asociado a la electrónica de este tipo de automóviles, donde existe mucha competencia a nivel internacional. La demanda mundial del litio para baterías de autos eléctricos aumentará cerca de 20 veces en la próxima década.

Potasio:

El potasio es uno de los tres principales macronutrientes para las plantas y es necesaria su reposición en todos los suelos agrícolas. Un 95% del cloruro de potasio que se produce a nivel mundial es utilizado como fertilizante para la agricultura. Argentina y Brasil concentran cerca del 50% de la producción mundial de soja (se estiman 136 millones de ton. para 2013), 10% del maíz (98 millones de ton.), más del 10% del aceite de girasol y más del 20% de la producción de carne bovina y aviar, que utilizan parte de la producción agrícola como forraje.

La explotación de potasio en Argentina, puntualmente en Río Colorado, con una inversión de la empresa brasileña Vale, que ocasionaría una potencial reducción en los costos de fertilizantes y podrían reducir el costo de producción de los alimentos.

El proyecto de Río Colorado (Mendoza) contempla inversiones por USD 5.915 millones, incluyendo el desarrollo de una mina de potasio, la construcción de un puerto en Bahía Blanca, una planta eléctrica y la gestión de un tramo de 756 kilómetros de ferrocarril para su conexión logística. Las reservas de potasio de esta mina ascienden a 430 millones de toneladas y la capacidad de producción podría ascender hasta los 4,35 millones de toneladas al año. Estas fuertes inversiones en la explotación de potasio tienen que canalizarse para la producción de fertilizantes.

He aquí un nicho para aprovechar y generar eslabonamientos productivos, tanto con proveedores para minería como productores de fertilizantes, donde hubo una inversión de una empresa brasileña con desarrollo de la red de logística que permite generar distintos encadenamientos productivos tanto para el desarrollo de la metalmecánica y la construcción como proveedores de la infraestructura, como así también poder generar economías de escala para el abastecimiento de fertilizantes que son sumamente importantes para la producción agropecuaria.

5.6.1.2. Petróleo y Gas

La expansión de la capacidad prevista de extracción de petróleo y gas en Brasil representa un volumen extraordinario de inversiones y una oportunidad única para promover la integración productiva. La actuación de Petrobras en la extracción de petróleo en la Argentina y la presencia de empresas argentinas que suministran equipos y componentes en Brasil, representan condiciones favorables para explorar posibilidades de integración. Brasil domina la tecnología de extracción en aguas profundas y tiene como objetivo desarrollar la industria de equipos y componentes locales. Argentina tiene capacidad en el desarrollo y suministro de equipos, piezas y componentes. Hay oportunidades claras para la complementación productiva y la expansión de negocios conjuntos existentes en la actualidad, incorporando empresas pequeñas y medianas

Asimismo, Argentina y Brasil tienen un gran potencial de reservas que las convierten en potenciales grandes productores de petróleo y gas no convencional. Ello presenta la oportunidad no sólo de transformarlos en potenciales países petroleros, sino también en países especialistas en extracción no convencional, convirtiendo a sus empresas nacionales (YPF y Petrobras) en petroleras de nicho, con la posibilidad de desarrollar tecnologías específicas a través de nuevas empresas de base tecnológica. Petrobras, de hecho, ya es una gran petrolera de nicho, especializada en el desarrollo de la exploración off shore.

En efecto, Petrobras posee vasta experiencia en este tipo de exploración y desde 2004, comenzaron a perforar por debajo del “presal”, que es un conjunto de rocas ubicadas en las porciones marinas de gran parte de la costa brasileña, con un enorme potencial para la generación y acumulación de petróleo que se encuentran por debajo de esa capa. En determinadas áreas, esa capa llega a alcanzar un espesor de hasta 2.000 metros a una profundidad desde la superficie del mar hasta los reservorios de petróleo que puede llegar a más de 7.000 metros. Actualmente, la empresa logró superar dicha capa y descubrir efectivamente estas reservas de petróleo. Este descubrimiento posicionó a la empresa Petrobras, y a Brasil como país, a un nivel elevado de reservas y producción de petróleo. En los últimos años, Petrobras está orientando buena parte de sus esfuerzos en investigación y desarrollo productivo a asegurar la producción de este tipo de petróleo. La refinería de Capuava (Recap) en Sao Paulo ya procesó el primer volumen de petróleo extraído de la capa presal.

En el presente, a través del Programa Tecnológico para el Desarrollo de la Producción de los Reservorios Presal (Prosal), sumado a otros exitosos programas desarrollados por su Centro de Investigación (Petrobras-Cenpes), como el Procap, hicieron viables la producción en aguas profundas. Sumado al desarrollo de tecnología propia, la empresa trabaja fuertemente articulada con el sistema universitario, contribuyendo a la formación de una cartera tecnológica nacional.

En Argentina, por su parte, en diciembre de 2010 YPF, en ese momento Repsol YPF, anunció el descubrimiento de shale gas y shale oil en el yacimiento de Vaca Muerta (Provincia de Neuquén), que en el caso de poder explorarlo y poder ser explotados adecuadamente convertirían al país en un país petrolero. De acuerdo a un estudio de la U.S. Geologic Survey, es posible que haya 774 billones de pies cúbicos de gas natural en las formaciones de pizarra argentinas, el equivalente a 300 años de consumo actual. Si esa estimación fuera correcta, Argentina tiene la tercera mayor reserva de gas no convencional del mundo, detrás de China y EE.UU.

Cabe señalar que la existencia de shale gas y shale oil se verifica a nivel mundial comienza a explotarse en EE.UU. y Canadá recién a principios de los años 2000 y pasó de ser una tecnología marginal a la actividad con mayor dinamismo en el sistema energético, con previsiones de crecimiento exponencial. El Departamento de Energía de EE.UU. prevé que en 2035 un 45% de la oferta de gas natural provenga de shale gas, triplicando su participación en 2009. Esta oferta abundante llevó a una reducción del precio del gas natural en dicho país.

El shale gas y shale oil son los que quedan retenidos debajo de una piedra basal, la cual impide su extracción con la tecnología tradicional. Para extraerlos, las empresas perforan pozos horizontales relativamente caros y luego fracturan las rocas inyectando millones de litros de agua con elevado contenido químico y miles de toneladas de arena permitiendo que el petróleo y el gas puedan ser extraídos.

El problema de exploración y extracción radica no sólo en el costo, sino en la necesidad de generar tecnología especializada para poder explotar este yacimiento. Para ello se requiere una inversión cuantiosa. YPF pronosticó invertir 40.000 millones de dólares en el período 2013-2017 y está lanzando distintas alternativas para financiarse, tal como el Bono YPF.

No sólo es una inversión cuantiosa en términos económicos, sino también en términos físicos. La explotación de estos yacimientos implica una serie de acciones tecnológicamente complejas. En efecto, para ello, hay que fracturar la roca basal con agua a mucha presión e ir rellenando ese espacio con arena (arenas de sostén), lo que aporta densidad al suelo. En paralelo, se necesita desarrollar camiones con bombas especiales que sean colocados en serie para llegar a la presión de agua necesaria para esta operatoria. Este tipo de camiones aún no existen en el país. Asimismo, se necesitan grandes obras de infraestructura, como la construcción de un arenoducto para transportar el enorme volumen de arenas requerido para este tipo de explotaciones.

El pasado 6 de diciembre de 2012, YPF y el Conicet anunciaron la creación de una empresa conjunta: YPF Tecnología S.A., una firma para el desarrollo de nuevas tecnologías específicas al sector cuya misión será la de investigar, desarrollar, producir y comercializar, tecnologías, conocimientos, bienes y servicios en el área de petróleo, gas y energías alternativas como

biogás, biocombustibles o geotermia, entre otras. Sus primeros proyectos estarán enfocados en el desarrollo de recursos no convencionales y en la producción de yacimientos maduros del sector de hidrocarburos.

Con el potencial de exploración de Vaca Muerta, si se logra impulsar el desarrollo de los sistemas, servicios complementarios y una articulada red de proveedores (como la producción de grandes bombas), se podría generar una importante trama de pymes con elevado contenido tecnológico. Es importante destacar que, una vez hundido el costo del desarrollo, baja sustancialmente el costo de extracción de petróleo, de 20 millones de dólares por pozo a 5 millones de dólares. Esta inversión en Ciencia y Tecnología tiene el potencial de cambiar sustancialmente esa ecuación de costos de extracción a largo plazo. Este proyecto puede constituirse en un hito del desarrollo tecnológico e industrial en la historia de la Argentina.

Por otro lado, el desarrollo de las arenas de sostén es muy importante (las mismas tienen un tratamiento especial, donde se las recubre con una resina). De esta forma, se necesitará desarrollar una planta de procesamiento de arena y producción de arenas de sostén que son necesarias para la fractura de la roca, accediendo de esta manera al tamaño mínimo de una planta productora de arenas. En el mismo sentido, el acceso al agua necesaria para la explotación, constituye otro desafío tecnológico en sí mismo, así como el desarrollo de sensores de presión que monitoreen los pozos durante y después de la fractura hidráulica con el fin de que la producción sea más eficiente y amigable con el ambiente.

Con el desarrollo de todas estas tecnologías asociadas y con las posibilidades que da Vaca Muerta, YPF puede transformarse en especialista a nivel mundial en shale gas y shale oil, posicionando a la empresa en un lugar privilegiado dentro de las petroleras de nicho, así como lo es actualmente Petrobras con el desarrollo de la explotación off-shore. Complementariedad y especialización deben ser las normas por las cuales nos deberíamos regir para lograr un mejor posicionamiento regional en materia no sólo de aprovisionamiento energético, sino también de desarrollo de nuevas capacidades productivas con valor agregado diferencial.

5.6.1.3. Autopartes:

El grado de integración de la industria automotriz de Argentina y Brasil supera a la de otros sectores económicos, pero está lejos de haber agotado su potencial. El grado actual de integración es el resultado de restricciones mutuamente acordadas al comercio bilateral de automóviles y partes.

La cadena automotriz, está dominada por ensambladores y fabricantes de automóviles multinacionales de primer nivel. En Brasil y Argentina experimentaron, en la década de 1990, una fuerte desnacionalización y reorganización de la producción de piezas y partes. Las

empresas nacionales de mediano porte fueron también desnacionalizadas y muchas de las más pequeñas cesaron sus actividades en ese período.

El escenario actual muestra fuertes asimetrías que favorecen a Brasil: escala de la producción y del mercado, sede regional de las filiales extranjeras y sede de las actividades de ingeniería y diseño, funciones corporativos con alto grado de valor agregado. En Brasil, algunas empresas nacionales sobrevivieron y se consolidaron como proveedoras globales de estos fabricantes. Estas empresas han realizado inversiones en Argentina para abastecer a las filiales locales de fabricantes multinacionales.

En cuanto a Argentina, la actividad autopartista se expandió ininterrumpidamente, pero en el último bienio se profundizaron algunas problemáticas estructurales del entramado local, en especial referente a insuficientes inversiones para mejorar el contenido local de vehículos fabricados localmente y creciente pérdida de competitividad. También han surgido inconvenientes en cuenta a una oferta incompleta de productos, como así también dificultades en la calidad y tecnología en algunos rubros.

La cadena automotriz, debido a su importancia en la economía de ambos países, es objeto de medidas de apoyo directo e indirecto de ambos gobiernos. La regulación y los incentivos del gobierno son cruciales para la definición de los patrones de producción y consumo, por lo que poseen un papel importante en la estabilización del mercado durante los períodos de menor demanda.

En la situación actual de crisis profunda de los fabricantes de automóviles estadounidenses, y frente a la amenaza de nuevos competidores chinos e indios, el papel regulador de los gobiernos y la posibilidad de establecer incentivos será más relevante aún. Argentina y Brasil tienen mercados domésticos bien estructurados y dinámicos, por lo que el apoyo a los fabricantes de automóviles debería estar condicionado al menos a que las contrapartes extranjeras promuevan el desarrollo capacidades tecnológicas y empresariales en empresas de capitales nacionales. Las medidas deben ser coordinadas para promover la integración productiva y la reducción progresiva de restricciones comerciales entre los dos países.

5.6.1.4. Maquinaria Agrícola:

Comparativamente existen amplias diferencias de Brasil en magnitudes productivas y comerciales, pero también divergencias en cuanto a fisonomías.

En el caso de Brasil, se evidencia una presencia más nutrida de empresas multinacionales, mientras que para el caso argentino se observa una mayor atomización en firmas locales medianas.

No obstante, el sector de maquinaria agrícola argentino ha demostrado una importante capacidad de desarrollo tecnológico propio, siguiendo así los estándares tecnológicos internacionales. Esto puede vislumbrarse no solo en los segmentos de autopropulsados, sino también referente a no autopropulsados. A ello se le suma la existencia de un significativo polo de provisión de partes y piezas para el sector.

De esta forma, y en función de lo expuesto, es posible percibir favorables perspectivas para el desarrollo de negocios conjuntos, en especial, al estilo de joint ventures entre las grandes empresas brasileñas y las firmas medianas argentinas.

5.6.1.5. Equipamiento Ferroviario:

Las redes ferroviarias de Argentina y Brasil fueron privatizadas en la década de 1990 y requieren grandes inversiones en los próximos años, tanto para el transporte de pasajeros como de carga. En la actualidad se verifica la previsión de inversiones para la expansión y modernización del transporte ferroviario en ambos países por iniciativa de los gobiernos y el sector privado. Si bien ambos países pretenden incorporar nuevas tecnologías para incorporar trenes de alta velocidad, Brasil recientemente dio señales concretas al respecto (el 13 de diciembre de 2012, el gobierno brasileño puso en licitación la primera parte de un tren de alta velocidad entre las ciudades de Río de Janeiro, Sao Paulo y Campinas).

Existe capacidad productiva en equipamiento y un cierto nivel de capacitación tecnológica sectorial en ambos países, aunque con una clara ventaja de escala en Brasil. Se prevé que la necesidad de mejorar la infraestructura y conectividad regional, al igual que las infraestructuras internas de cada uno de los países, abre la posibilidad de generar negocios conjuntos, tanto para proveedores argentinos como brasileños.

Dada la importancia de la capacidad de compra de los gobiernos y la existencia de condiciones favorables, dicho proceso debería ser acompañado por una mayor coordinación de este tema en la agenda de gobiernos entre Argentina y Brasil, que de alguna forma propicien medidas de acción, ya sea para la fabricación de trenes, tranvías y/o partes de estos. Este paso parece ser fundamental a la hora de pensar en el desarrollo de un proceso de integración regional.

5.6.1.6. Aeronáutica:

En el sector aeronáutico, existen una serie de elementos determinantes, que analizados conjuntamente dan lugar a importantes oportunidades para las inversiones brasileñas en Argentina.

La existencia de una elevada disparidad, tanto en términos productivos como comerciales, entre Argentina y Brasil (a favor de este último), se vislumbra a través del liderazgo a nivel

internacional del sector aeronáutico con EMBRAER como pilar de desarrollo. Por su parte, Argentina intenta recomponer una actividad, que si bien es histórica en el país, proviene de un largo período de desmantelamiento.

Cabe mencionar además, en vistas a una complementación productiva entre ambos países, la voluntad política en Argentina de fomentar la actividad sectorial, con un fuerte apoyo público y con iniciativas a nivel regional que involucran a Brasil como socio estratégico. Se suma a ello además, la disponibilidad de know how latente en Argentina, expuesto en la disponibilidad de un entramado de aeropartistas y de mano de obra calificada.

A partir de los aspectos antes citados, se vislumbran significativas oportunidades para la consolidación brasileña en este rubro, que sea funcional a la reactivación sectorial en Argentina y simultáneamente fomenten la integración productiva a nivel regional. De esta forma, en un primer paso se podría revitalizar la actividad aeropartista argentina como proveedoras de Embraer, y en un segundo paso avanzar en actividades de ensamble de más valor agregado.

5.6.1.7. Industria Naval:

El sector se caracteriza en ambos países por poseer amplias ventajas de propiedad, y en consecuencia importantes potencialidades de desarrollo.

En Argentina, existe capacidad productiva, no sólo referente a las grandes embarcaciones, sino también de embarcaciones livianas, con una significativa tradición de fabricación durante las últimas décadas.

En cuanto a las grandes embarcaciones, y dado que se trata de una actividad con acotada cantidad de jugadores, producción a pedidos, elevados requerimientos de inversiones y desarrollo para el cumplimiento de normas internacionales, es importante destacar la relevancia que adquiere un mayor impulso desde el sector público.

En ese sentido, el direccionamiento de los gobiernos debería enfocarse a fomentar actividades productivas, que amplíen aún más la infraestructura existente y contribuya así al desarrollo logístico regional y la ampliación de la capacidad portuaria de carga.

5.6.1.8. Construcción:

Referente a los servicios de Ingeniería y Construcción, se destaca la competitividad que posee Brasil y la presencia de grandes empresas en el sector. A partir del 2002, se han percibido un importante flujo de inversiones brasileñas en Argentina. En Argentina, en los últimos años, la actividad de la construcción se ha expandido fuertemente, tanto como consecuencia de la

actividad privada, como por un fuerte impulso a nivel sector público. En este proceso, se ha incrementado considerablemente la cantidad de grandes empresas constructoras con participación de capitales extranjeros. En este sentido, las mismas han enfocado sus actividades hacia importantes desarrollos inmobiliarios.

Si bien actualmente el sector comenzó a sentir los efectos de la nueva coyuntura internacional, y es probable que se resienta el ritmo de la obra pública, todavía se perciben oportunidades para la inversión brasileña. Hay que tener en cuenta que, por la propia historia argentina, la vivienda es percibida como una importante reserva de valor. Asimismo, es probable que se mantengan nichos en productos destinados a sectores de ingresos medios/altos y altos, que serán los que dispondrán mayor liquidez en el plano privado.

Las oportunidades se asocian con el papel central que cumple la financiación pública para el desarrollo del sector. El desarrollo conjunto de tecnología asociada a nuevos sistemas constructivos y la adopción de normas comunes, pueden generar negocios conjuntos para empresas argentinas y brasileñas, constructoras y productoras de materiales.

5.6.1.9. Biocombistibles:

Dada las amplias ventajas de Argentina en cuanto a la producción de soja, tanto en disponibilidad de recursos como en términos de localización, y en función de las condiciones desarrolladas en Brasil referente a la caña de azúcar, ambos países poseen relevancia productiva diferenciada: Argentina en biodiesel y Brasil en bioetanol.

El sector cuenta en Argentina con un marco regulatorio de promoción de biocombustibles, denotando las altas potencialidades que evidencia el sector a nivel local. En este sentido, está estipulado a partir del 2010, la obligatoriedad de incorporar a los combustibles derivados del petróleo hasta un 5% de compuestos de origen vegetal para el año próximo, creando importantes perspectivas para el sector. Sin embargo, hasta el momento, y en el marco de un desarrollo incipiente del sector, las inversiones brasileñas han adquirido poco peso en Argentina.

Los principales productores en el país son empresas cuya actividad principal es la fabricación de aceites derivados de oleaginosas. En este sentido, el país cuenta con un complejo oleaginoso eficiente y altamente tecnificado, disponiendo además de grandes superficies con potencial para ser explotadas.

Cabe remarcar que Argentina exporta el 90% de su producción de biodiesel a Estados Unidos y Europa. En este sentido aparece una incipiente oportunidad en el sector, producto de la implementación por parte de la Comisión Europea de un sistema de tarifas adicionales a un conjunto de empresas estadounidenses exportadoras de biodiesel.

Brasil y Argentina tienen programas para fomentar el desarrollo y uso de los biocombustibles. Las alianzas estratégicas podría aumentar el poder de negociación de las empresas argentinas y brasileñas para superar las barreras de los países desarrollados y los negocios conjuntos de grupos empresariales de uno y otro país, pueden facilitar la escala necesaria para competir con empresas de otros países que buscan oportunidades en los combustibles renovables.

5.6.1.10. Software:

Tanto Argentina como Brasil tienen programas para fomentar el desarrollo de la industria del software. Ambos países intentan aprovechar la ventaja de contar con mano de obra calificada y a costos relativamente competitivos. Hay incipientes inversiones bilaterales en actividades especializadas que sugieren la existencia de oportunidades para la integración productiva en esta actividad.

En efecto, el sector de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s) de Brasil se encuentra incluido dentro de los programas de fomento dirigidos a áreas estratégicas. En particular, el objetivo es consolidarse como productor y exportador relevante de software y servicios de TI. En Argentina, por su parte, existen ventajas de propiedad que pueden ser aprovechas. Así, la amplia disponibilidad de mano de obra en calidad, cantidad y costo competitivo, como así también las políticas públicas que alientan el desarrollo (Régimen de Promoción de Software), son claros ejemplos de ello.

Así, se verifican enormes oportunidades para seguir desarrollando el sector siendo parte de distintos procesos de complementación productiva. Si bien es factible desarrollarlo asociado a distintos desarrollos tecnológicos orientados a una multiplicidad de fines, aquellos asociados al agrobusiness parecen ser un buen punto de partida. La estrategia debería contemplar la existencia de un entramado de empresas PyMEs en Argentina que disponen de una notable capacidad de innovación y desarrollo tecnológico, pero carecen de capacidad financiera para su internacionalización. Propiciar negocios entre estas firmas y empresas brasileñas que poseen una mayor capacidad de financiamiento y acceso a mercados más extensos, sería una alternativa de vinculación a profundizar.

- **Otros sectores con potencial**

5.6.1.11. Industria transformadora de plásticos

Existe un potencial a desarrollar con una mayor integración comercial que permita generar un entramado productivo más denso entre Argentina y Brasil en el sector de transformados de plástico, sobre todo en el área de envases, tanto rígidos como flexibles incluyendo a las etiquetas de plástico. Las exportaciones argentinas han experimentado un fuerte dinamismo y

acaparan aproximadamente un 20% del mercado de importación brasileño, que es importador neto de estos productos con fuertes tasas de crecimiento, que demuestran un exceso de demanda en Brasil. El crecimiento de las actividades que necesitan este producto para su venta al consumo final, así como la menor productividad relativa de la industria de transformación plástica de Brasil en comparación con la Argentina, abren la posibilidad de una mayor integración (CENES, 2009).

Las principales dificultades que se encontraron en la cadena radican en la falta de acceso al crédito para invertir y modernizar máquinas y equipos, así como un desacople entre el financiamiento de la compra de materias primas plásticas con relación al financiamiento que el sector otorga a sus clientes, fruto de la concentración a ambos lados de la cadena que generan un efecto de tenazas.

A su vez, se suman los elevados costos de transporte en la exportación y las trabas burocráticas existentes en Brasil, así como a la ausencia de traders que puedan llevar a cabo la dinámica de la exportación.

5.6.1.12. Celulósico-Papelero

Argentina y Brasil presentan buenas posibilidades de complementación productiva en la fabricación de celulosa y papel. Las diferentes aptitudes forestales, las posibilidades que otorgan las zonas fronterizas entre ambos países, así como la posibilidad de canalizar demandas de otras actividades que generan un alto valor agregado, tal como la industria alimenticia, configuran un terreno de oportunidades para avanzar en la integración.

Argentina presenta una estructura productiva en el complejo celulósico – papelero madura. Sin embargo, al día de hoy importa USD 1.000 millones, de los cuales un 90% lo representa la producción de papel. De acuerdo al Plan Industrial 2020, la tendencia muestra incrementos en las importaciones del complejo hasta llegar a los USD 2.500 millones. Gran parte de esas importaciones provienen de Brasil (aproximadamente la mitad).

Desde el punto de vista de las explotaciones forestales, de acuerdo a las estimaciones de algunos especialistas, Argentina es muy competitiva en términos de costos de forestación (entre 1.200 y 1.400 USD/ha.), mientras que en Brasil asciende a 2.500 USD/ha. Esta diferencia se da no solamente por la apreciación relativa de la moneda brasileña sino también por normas complejas como cargas sociales, compromisos que no se pueden tercerizar en Brasil. En contraposición, Argentina, tal vez no tenga superficies de tierra tan grandes como para dedicar a un proyecto de pasta celulosa al estilo mega fábrica de escala internacional.

Dentro de los productos de papel, probablemente donde más posibilidades de integración productiva se verifican sea en el de papel de packaging. Actualmente se importan 200.000

toneladas al año y se producen sólo 90.000 toneladas. La producción de este tipo de papel requiere celulosa de pino, que es de fibra larga, por la mayor flexibilidad que otorga y, en consecuencia, requiere de menos capas para alcanzar el gramaje necesario. Argentina tiene exceso de producción de pino y en Brasil la producción de pino ha ido perdiendo lugar a favor de la producción de eucaliptus para fabricar celulosa que se exporta directamente a China. Brasil posee empresas líderes en este rubro, tales como Klabin o Celulosa Irani.

Es posible pensar un proyecto de integración productiva realizando algún tipo de joint venture entre una fábrica brasileña que tenga foco en packaging y una argentina con plantaciones de pino para instalar plantas de celulosa de pino en el Noroeste Argentino (Corrientes y Misiones fundamentalmente). Cabe señalar que la industria brasileña de celulosa está apalancada en un 50% en el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y que el 70% de las fábricas de celulosa se realizan bajo licencia. De esta forma, las condiciones materiales y de potencial de mercado para implementar un proyecto de esta envergadura en Argentina están dadas, la problemática es el acceso al financiamiento. La importancia de este proyecto radicaría en que el packaging es fundamental a la hora de querer exportar alimentos con mayor valor agregado, con lo cual adquiriría un nivel estratégico significativo.

Es importante destacar que existe un acuerdo de complementación productiva entre la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel (AFCP) de Argentina y la Asociación Brasileña de Celulosa y Papel (Bracelpa) que se inició en 1999 y que fuera extendido por dos años más en septiembre de 2011. Dicho acuerdo fue rubricado por ambos estados. Dicho convenio establece pautas de intercambio y compromete a mantener los niveles de abastecimiento interno y a desarrollar políticas conjuntas en terceros países. Este acuerdo es fundamental para los productores de papeles de escritura.

5.6.1.13. Madera y Muebles

El complejo madera y muebles posee cierto potencial de integración productiva que, con la excepción de algunas pocas experiencias exitosas, no ha sido explotado a pesar de la cercanía de las zonas con aptitud forestal de la Argentina que limitan con el sur de Brasil, donde se radican un número importante de industrias del mueble.

Dentro de las experiencias exitosas del segmento de la madera, se destaca la producción de madera compensada (terciados) de la empresa Taeda S.A., que exporta láminas a Brasil. Los actores del sector en Argentina son pymes y poco internacionalizadas, lo cual genera un esquema de autoexclusión del mercado brasileño.

Por su parte, en el mercado de chapas de madera de pino, hay fábricas brasileñas que compraban en la Argentina para enchapar muebles de pino, porque Brasil no es fuerte en

calidad de materia prima, aunque si en volumen. Esa integración fronteriza tiene perspectivas, más allá de la crisis que atraviesa la industria de la madera de 2005 a la fecha.

En lo que respecta a la industria del mueble argentino, hay dos grandes rubros de exportación: molduras de pino a EE.UU., que es madera con valor agregado, y componentes de muebles a Brasil. Hay un comercio histórico de componentes de muebles de la provincia de Misiones a Brasil (finger joints y tableros alistonados), que son negocios de volumen pequeño pero constantes, además de micro negocios que existen en las fronteras. Un pequeño caso exitoso de integración es la producción argentina de finger joints y encolados que los brasileños utilizan para la producción de camas marineras (llamadas “beliche” en Brasil). Estos mueble partes representan la mayor proporción de valor agregado de estos productos. El acuerdo entre firmas se mantuvo por bastante tiempo, solamente con acuerdos de palabra.

El desafío para la industria de mueble argentino de madera maciza se encontraría en convertirse en proveedor masivo de componentes para la industria del mueble brasileña. Sin embargo, como el entramado productor de muebles brasileño está básicamente compuesto por pymes, el ingreso puede ser algo más complejo, dado que idiosincrásicamente prefieren proveedores brasileños, salvo casos de extrema necesidad, aunque el diseño sea de menor calidad. Tal vez sea conveniente buscar proyectos asociativos entre firmas argentinas y brasileñas.

6. Reflexiones finales: principales lineamientos de una agenda de políticas

Brasil es el principal socio comercial de Argentina. En virtud de esa certeza, las tensiones comerciales propias a esta relación estratégica necesitan seguir trabajándose y profundizándose a través de espacios institucionales y los mecanismos que permitan resolver los diferendos de la coyuntura. Argentina y Brasil representan un mercado de 250 millones de personas, tienen una base industrial sólida con gran potencial, son abundantes en recursos naturales estratégicos (agua, proteínas, minería, energía) y han consolidado su sistema democrático. Trabajando juntos con el resto de la región están en condiciones de duplicar su producto en la próxima década.

Es por ello que resulta clave un trabajo articulado que redoble el esfuerzo para promocionar el desarrollo conjunto de la región con foco en el valor agregado y empleo local. De esta manera se evita tomar el atajo de basar el crecimiento en las ventajas dadas por la dotación de recursos naturales, cuyo destino inevitable es la primarización de la economía.

En efecto, los procesos de integración y complementación productiva bilateral suponen el desarrollo de ventajas dinámicas conjuntas y la generación de procesos de escalamiento productivo en ambos países. La integración productiva se basa, en esencia, en la posibilidad de establecer y consolidar mecanismos estables de cooperación inter-empresarial. El desarrollo de relaciones permanentes de intercambio y abastecimiento, de redes de empresas, de cadenas de clientes y proveedores, de clusters horizontales, de consorcios de exportación o de intercambio tecnológico y de alianzas estratégicas de diversa índole requiere, principalmente, certidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado regional (Porta, 2008). En la medida en que se estabilicen las reglas de acceso y de circulación de bienes y servicios de la región y se vayan limitando las restricciones al comercio interno, se progresará con mayor velocidad en procesos de complementación productiva entre firmas de ambos países.

En el mismo sentido, se destaca que ambos países han desarrollado instituciones, programas y políticas de promoción del desempeño y de mejoramiento o fortalecimiento de la competitividad de sus empresas, con especial atención al segmento de MiPyMEs, dada su vulnerabilidad. Entre las acciones más destacadas se pueden mencionar las iniciativas tendientes a fomentar la asociatividad entre las firmas de menor tamaño, a integrarlas en clusters y redes de cooperación y a desarrollarlas como proveedores de grandes firmas (Porta, 2008). Parece relevante así, considerar la promoción de iniciativas que mejoren la integración de redes de empresas o cadenas de abastecimiento entre los países socios. En la medida en que el desarrollo de estas instituciones nacionales y su potencia promocional resulta muy

desigual, es necesario instalar un mecanismo de coordinación que asegure que todos los países puedan participar de los potenciales beneficios. Es claro que se requiere ampliar las fronteras de la integración productiva, promoviendo en forma mancomunada políticas para la industrialización y la inclusión sin que los legítimos intereses de la coyuntura obstaculicen la alianza estratégica de largo plazo.

El principal riesgo para la región consiste en la primarización de su estructura productiva en virtud de las importaciones que provienen fundamentalmente de China y otros países de Asia. Si bien en la Argentina no se ha experimentado dicho proceso tan marcadamente, es dable destacar que en caso de desaceleraciones en el crecimiento, el sector más impactado será el manufacturero.

Es en este sentido donde se destaca la tarea de acordar una visión común en todos los foros y entidades internacionales donde participan la UIA y la CNI: la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Grupo Empresarial Bilateral Argentina – Brasil, el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, entre otros. Se deben potenciar posiciones comunes en las principales Negociaciones Internacionales (Ronda de Doha, UE-Mercosur) como así también a todos los temas vinculados al desarrollo productivo regional (Financiamiento, Infraestructura, Rol de los Organismos Internacionales, etc.).

Resulta clave así, abordar un conjunto de temas que complementen las relaciones y potencien los vínculos entre los sectores privados de ambos países. A continuación, se resumen una serie de aspectos centrales a ser considerados para el desarrollo de una agenda común, con miras a profundizar el proceso de integración productiva bilateral, elaborados sobre la base de tres ejes: los desafíos y oportunidades que presenta la actual coyuntura mundial y regional; la potencialidad conjunta de Argentina y Brasil y el reto que enfrentan ambos países para transformar su dotación de recursos naturales en una oportunidad para agregar valor.

- *Los nuevos desafíos y oportunidades que presenta un mundo en transición*

El mundo está atravesando una coyuntura compleja y dinámica. Su difícil resolución será resultado de un conjunto de factores producto de un nuevo orden estructural, que repercute en la faceta económica y geopolítica. Este escenario en permanente transformación le plantea a la región amenazas y desafíos, tanto cotidianos como estratégicos. Exige pensar a largo plazo, vislumbrar y prever las transformaciones que incidirán en el bienestar de nuestros países.

En este contexto, el surgimiento de China no es lineal: el mundo no avanza a un nuevo esquema bipolar, sino que está construyendo un nuevo paradigma donde la multipolaridad

con alianzas cruzadas y cambiantes será la norma por varias décadas. Esta multipolaridad requerirá una política exterior enfocada en la definición clara de los intereses propios y la consideración no inocente de los intereses ajenos. La tensión entre países en un mundo en crisis apunta a dos variables: los recursos naturales y la agregación de valor. La corriente global invita a nuestros países a apostar a la primera y olvidar la segunda. Pero el desafío de la región es compatibilizar ambas y evitar el mayor peligro de nuestra era: la primarización de nuestras economías.

Tal como fuera señalado, Argentina y Brasil están en condiciones de duplicar su producto en la próxima década, alcanzando los 6 billones de dólares de PIB, el salto cualitativo y cuantitativo que la región necesita. A pesar de este potencial, la integración regional es una deuda pendiente en América Latina. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Europa el comercio regional de bienes representa tres cuartos del total de las exportaciones del bloque en este rubro; en Asia y en América del Norte supera la mitad del total de las exportaciones de bienes; mientras tanto, en América del Sur y Central, éste apenas alcanza una cuarta parte del volumen exportado del continente.

Hacer valer nuestras fortalezas conjuntas y obtener réditos tangibles para nuestras sociedades, nos obliga a reconocer esta deuda pendiente y enfrentarla estableciendo e instrumentando una agenda común para incrementar el flujo comercial intra-zona, avanzando hacia una región interconectada vía la agregación de valor.

En esta línea, resulta central revertir la especialización tradicional de la región en tanto exportadora de recursos naturales, por una estrategia que permita reducir las barreras existentes al comercio, potenciando mecanismos de sustitución de importaciones extrazona e implementando políticas específicas de incentivo a la industria, evitando causar efectos no deseados que deterioren la relación bilateral. Es decir, diseñar una estrategia regionalmente articulada que trascienda el ámbito político-económico y las buenas intenciones. Entre las acciones concretas, los acuerdos comerciales y de integración, la construcción de infraestructura y el financiamiento son pilares fundamentales. El rol de Brasil como motor del crecimiento ciertamente es clave.

Consecuentemente, es posible consolidar los beneficios económicos y sociales en el plano regional, pasando tanto por procesos de complementación productiva como a través de la conformación de cadenas de valor a nivel regional y la ampliación de la escala del mercado. Al mismo tiempo, será necesario resolver cuestiones vinculadas a las asimetrías estructurales entre los países de la región. Las capacidades competitivas, en tanto, deberán profundizarse regionalmente de modo tal que permitan acelerar el desarrollo de complementariedades

estratégicas y una consiguiente especialización, incluyendo el fortalecimiento de la red de proveedores regionales con fuerte participación de las PyMEs locales.

Un elemento que constituye un sólido pilar de esta estrategia es que tanto desde Argentina como desde Brasil se han impulsado planes estratégicos, junto a medidas de política macroeconómica, tendientes a desarrollar la industria nacional. El objetivo radica en apoyarse en la institucionalidad del Mercosur y coordinar dichas estrategias para impulsar el desarrollo conjunto del bloque, consolidar las posiciones de la región en los foros internacionales, así como emprender estrategias conjuntas de inserción internacional en nichos medios y de alto contenido tecnológico.

- *Ampliando las fronteras para la integración: la potencialidad conjunta de Argentina y Brasil*

Bregar por un proceso de integración productiva profunda, apoyada en la sustitución de importaciones extra-zona, la complementación productiva y el desarrollo de cadenas de valor regionales requiere ampliar las fronteras de la integración, promoviendo en forma mancomunada políticas para la industrialización e inclusión sin que los legítimos intereses de la coyuntura obstaculicen la alianza estratégica de largo plazo.

Sustentar este proceso, darle sostenibilidad y viabilidad en el tiempo, requerirá perfeccionar y profundizar la identificación, evaluación y ejecución de proyectos de integración de infraestructura física entre los países, avanzando en materia de corredores viales, fluviales y ferroviarios, que permitan interconectar de modo efectivo los centros productivos neurálgicos de la región. Ello abrirá las puertas a mejores y nuevas oportunidades productivas y de negocios conjuntos, brindando conectividad a aquellos actores que antes encontraban dificultades para establecer relaciones y a la vez, reducir tiempos y costos logísticos, aportando a la competitividad regional.

En esa línea se destaca la necesidad de activar numerosos proyectos conjuntos de inversión. Entre ellos: i) mejorar la infraestructura de los pasos fronterizos para que puedan hacer frente a los caudales crecientes de tránsito comercial; ii) desarrollar interconexiones ferroviarias binacionales; iii) avanzar en trabajos conjuntos para la mejora de las condiciones de navegabilidad en la Hidrovía Paraná–Paraguay y en la armonización de las reglamentaciones de sus puertos (integra a unos 25 en toda su extensión desde el Río de la Plata hasta Puerto Cáceres en el Mato Grosso, movilizando soja, combustible y más de 50 mil ton. mensuales de hierro); iv) desarrollar el eje Mercosur-Chile, que vincula Río de Janeiro–Sao Paulo–Montevideo–Buenos Aires y Santiago, compuesto por carreteras, oleoductos y tramos de transporte ferroviario (moviliza más de 20 millones de ton. anuales de carga); y v) desarrollar

el eje marítimo del Atlántico y el Pacífico, que va desde la costa Argentina hasta Venezuela, pasando por toda la costa atlántica de Brasil (moviliza más de 30 millones de ton. de carga).

El compromiso con este proceso de integración de infraestructura, se completa considerando especialmente la faz energética. Trabajar en pos de una mayor integración en este sentido permitirá a los países ampliar, complementar y diversificar sus matrices energéticas, ganando independencia de abastecimiento frente a países de extra-zona. Asimismo, la enorme potencialidad con que cuenta la región, por ejemplo, en extracción no convencional de combustibles fósiles (Ej.: Brasil con el Pre-Sal y el desarrollo de su tecnología de plataformas marinas y Argentina con una enorme potencialidad en reservas de shale gas y Shale oil), abre importantes posibilidades para desarrollar proyectos conjuntos para su aprovechamiento. Entre ellos, en nuevas tecnologías de exploración y explotación de esas cuantiosas reservas y en la generación de proveedores y capacidades tanto locales como regionales. Estos proyectos se constituyen en una enorme oportunidad para la región, que debe ser aprovechada en toda su dimensión.

Lo expuesto, presenta un nuevo desafío en la agenda regional: potenciar la innovación conjunta y avanzar en la consolidación de grandes proyectos con base en la Ciencia y Tecnología (CyT). Los sistemas nacionales de innovación de los países de la región ofrecen algunos rasgos positivos, que posibilitan avanzar en la implementación de una estrategia de desarrollo en ese sentido. La existencia de una masa crítica de recursos humanos altamente calificados, la trayectoria y excelencia de algunas instituciones del complejo de CyT y la posibilidad de encontrar empresas en todos los sectores y tamaños que han optado por una estrategia basada en la innovación, permiten afirmar que existe una base, a partir de la cual impulsar grandes proyectos regionales altamente innovadores.

La coordinación de las políticas de CyT y los esfuerzos de innovación tendientes a la construcción y consolidación de un sistema de innovación supranacional, sin dudas constituirán un bien público regional eficaz para la promoción del desarrollo en los países miembros. Esto supone un proceso de coordinación de políticas capaz de evitar la competencia predatoria entre instrumentos nacionales y el consecuente despilfarro de recursos y, a la vez, compartir economías de aprendizaje y aprovechar sinergias de red.

La creación de la Comisión Binacional de Energía Nuclear (COBEN) en 2008 para discutir la estrategia de la cooperación futura en el campo nuclear e identificar proyectos concretos de cooperación bilateral, es ejemplo y prueba de ello. Bajo este marco, en 2011, se llegó a un acuerdo de colaboración entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de la Argentina y la Comissão Nacional de Energía Nuclear (CNEN) del Brasil para desarrollar dos reactores de investigación multipropósito basados en el reactor OPAL de Australia, diseñado y

construido por la empresa INVAP de la Argentina. Entre los beneficios más tangibles de este acuerdo, se destaca el ahorro de un 20% para cada país en la ejecución del proyecto básico de ingeniería de las piezas comunes.

De esta manera, la integración regional se constituye en una formidable plataforma para mejorar la competitividad basada en procesos de innovación en la medida que facilite la inserción exportadora, amplíe las oportunidades para el comercio intra-industrial, incorpore el desarrollo de grandes proyectos de inversión conjuntos con un elevado desafío científico-tecnológico incorporado y mejore las condiciones de inserción de las empresas domésticas en las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica y la diferenciación de productos es el camino para que una economía pueda sostener un incremento sistemático de las remuneraciones y el nivel de vida, sin afectar negativamente sus niveles de competitividad.

- *Recursos naturales: de la primarización hacia el valor agregado con integración productiva y territorial*

La región posee características sobresalientes en recursos naturales. La biodiversidad de ambos países, su dotación de tierras cultivables, petróleo, agua y minerales, son bien conocidas a nivel mundial. Esto genera a la vez, grandes oportunidades para la región en función del agregado de valor y fomento del empleo local. Pero también la expone a la tentación de basar su crecimiento en las ventajas dadas por la dotación de recursos naturales, sin agregado de valor, cuyo destino inevitable es la primarización de la economía.

En función de ello, es central comprender que la única forma de contar con un desarrollo sustentable e inclusivo es fomentar un proceso de industrialización progresivo sobre la base de más y mejor utilización de los recursos naturales. En esta línea, el potencial productivo de la región no sólo se encuentra dado por su abundancia de recursos naturales, sino que también existe un importante entramado empresarial, capaz de industrializar estos productos, con posibilidades de agregación de valor, generación de empleo y fortalecimiento de las economías regionales. Algunos ejemplos de recursos con elevada potencialidad de ser industrializados, traccionando a amplios sectores de la industria y del empleo son el litio, el potasio, la producción agrícola y los recursos forestales.

El litio es un insumo imprescindible en la industria electrónica. Argentina, junto con Bolivia y Chile, poseen cerca del 55% de las reservas mundiales, cuyo costo de extracción está entre los más bajos del mundo. La demanda actual se concentra en unos pocos fabricantes de baterías recargables. El desafío local y regional consiste en superar un esquema de proveedor de materia prima, priorizando la producción final de alto contenido tecnológico y amigable con el medio ambiente. Actualmente, en el mundo se fabrican un millón de baterías de Li-Ion para

vehículos híbridos y se estima que ese número ascenderá a 6,5 millones de unidades en 2020. Ello impactaría en la demanda de litio para ese tipo de baterías, incrementándose cerca de 20 veces en la próxima década.

Precisamente, Argentina y Brasil producen más de 4,3 millones de automóviles al año, con una industria fuertemente integrada regionalmente y con la posibilidad de desarrollar no sólo automóviles, sino también autopartes especializadas en autos híbridos. El desafío es, pues, avanzar en el desarrollo de nuevos proyectos que contemplen no sólo la producción de esas baterías de Li-Ion, sino también que impulsen otros desarrollos conexos como el diseño y fabricación de motores eléctricos, por ejemplo. En definitiva, explotar las bondades del litio regionalmente, aprovechando la fortaleza del entramado productivo existente para hacerlo más denso, más rico y con mayor agregación de valor. Es importante estudiar en detalle si contar con esta ventaja natural es razón para poder generar un entramado "aguas abajo" para explotar la industrialización del mismo o si, por el contrario, es importante avanzar "aguas arriba" generando industrias y servicios conexos vinculados a la extracción del mismo. Lo ideal es fomentar el avance en ambas direcciones.

Otra área minera con gran potencial es la relacionada con el mineral de hierro. Brasil es el segundo productor global (representando el 17% de la producción mundial) y posee la quinta reserva más grande de dicho mineral. Paralelamente, Argentina no posee yacimientos de mineral de hierro en explotación. Potenciar estas reservas para fomentar la producción de acero, principal destino de este mineral, es central. Ambos países cuentan con un sector productor de acero muy consolidado y de vital importancia para sus industrias, con una producción conjunta superior a las 40 millones de toneladas de acero crudo y posibilidades de realizar productos elaborados planos y no planos, así como distintas aleaciones para abastecer al sector de la construcción civil, automotriz, de bienes de capital y de maquinaria y equipamientos.

Argentina y Brasil también cuentan con un gran potencial en la producción de potasio, uno de los principales macronutrientes utilizados en la producción agrícola (Brasil cuenta con 300 millones de ton. de reserva, un 3% de las reservas mundiales). En la provincia de Mendoza (Río Colorado) existe un proyecto brasileño desarrollado por la empresa Vale, que contempla inversiones por más de 5.900 millones de dólares, incluyendo el desarrollo de una mina de potasio, la industrialización y distribución del producto, así como la construcción de instalaciones portuarias en Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires), una planta eléctrica y la gestación de un tramo de 870 kilómetros de ferrocarril para su conexión logística. Se espera que el Proyecto de Río Colorado mantenga su producción por 40 años, creando 16.750 puestos de trabajo.

Este caso emblemático, aportó una clara muestra de la potencialidad que genera la atracción de inversiones regionales. Sin embargo, el desafío está en realizar más proyectos como este, que sortee la tentación de exportar el recurso en "bruto", canalizando la explotación del mismo para la producción de fertilizantes. El enorme potencial agrícola de la región, naturalmente genera una demanda creciente de este insumo. He aquí un nicho para explotar y generar eslabonamientos productivos tanto con proveedores para la minería como hacia el desarrollo de productores de fertilizantes de clase mundial.

El posicionamiento de China como nueva potencia emergente incorpora a millones de personas al consumo mundial. En los últimos años y de modo acelerado, la región es vista por China como una fuente abundante de recursos naturales y proveedor sostenible de commodities. A modo de ejemplo, sólo Argentina y Brasil concentran cerca del 50% de la producción mundial de soja (se estiman 136 millones de ton. para 2013), 10% del maíz (98 millones de ton.), más del 10% del aceite de girasol y más del 20% de la producción de carne bovina y aviar. Anclar localmente los beneficios derivados de estas riquezas, requiere generar condiciones que incentiven el desarrollo conjunto de emprendimientos con inversión público/privada, reinvirtiendo los recursos generados por el sector agropecuario primario con el objeto de multiplicar varias veces el valor de esta producción, antes de llegar a los puertos.

Ello requerirá avanzar en el diseño conjunto de estrategias tecnológicas integrales. Promover procesos de industrialización primaria en origen y la transformación de ese alimento vegetal en proteína animal (carne bovina, leche, cerdo, producción avícola), avanzar en la industrialización secundaria (frigoríficos, plantas lácteas, chacinados, etc., con calidad trazable y denominación de origen) y terciaria (carnes cocinadas listas para ser consumidas), impactará notablemente en ganancias de productividad y valor agregado, a la vez que otorgará sustentabilidad a todo el desarrollo agropecuario de la región.

Otra área aún no explotada en su totalidad, se relaciona con la posibilidad de potenciar la fuerza productiva que posee el sector agropecuario latinoamericano para generar marcas propias que abastezcan al mundo. Pasar de ser el "granero del mundo" a ser el "supermercado del mundo", avanzar en la creación de valor a través de marcas locales y regionales y ampliar la base empresaria exportadora de este tipo de productos (Ej.: girasol, trigo, cítricos, frutas de pepita, aceitunas, té, galletitas, golosinas, vinos y mostos, etc.). Si bien existen firmas que ya exportan con marca al mundo, es importante apoyar las mismas dotándolas de identidad regional, trabajar en la creación de más y nuevas marcas y a la vez, conformar y extender las tramas necesarias para poder hacerlo de manera más generalizada.

La enorme potencialidad forestal que posee la región en general y Brasil y Argentina, en particular es otro ejemplo. Argentina y Brasil poseen más del 13% de los bosques a nivel

mundial y más de 6 millones de hectáreas de bosques implantados con una buena aptitud forestal y un excelente potencial de expansión (Argentina podría cuadruplicar su área implantada para el 2020). Si bien ambos países vienen trabajando hace años en forma conjunta sobre este sector, aún está pendiente avanzar de modo decidido en acuerdos que nos lleven a profundizar las posibilidades de integración y complementación de sus estructuras productivas para un mejor aprovechamiento del recurso.

Competir exitosamente en los mercados locales (frente a la amenaza China) y en el mundo con productos de mayor valor, solo será posible en la medida que se establezcan estrategias conjuntas de industrialización en cadenas regionales de valor. El desafío, está en aprovechar la potencialidad industrial de ambos países, estableciendo vínculos mutuamente beneficiosos. Así, se busca tanto incorporar mayor contenido de diseño en la producción de muebles, articular a los productores de tableros con diseñadores y fabricantes de muebles, desarrollar proveedores de mueble-partes, de molduras y pisos flotantes, como aprovechar el potencial que ofrece el importante complejo celulósico-papelero regional.

En conclusión, Argentina y Brasil poseen un potencial único en el mundo para explotar sus recursos naturales sustentado en una historia industrial pujante, que permite pensar en un aprovechamiento integral de los mismos a nivel regional, agregándoles valor y captando localmente los beneficios derivados de ello (mayores ingresos, empleos, desarrollo de conocimientos científico-tecnológicos, etc.), con el objetivo de abastecer no sólo a la región, sino también al mundo.

Argentina y Brasil: una alianza económica, cultural, productiva y política clave para el desarrollo regional

- Representan la 5ª economía mundial con un PBI de 2.930.000 millones de dólares, y generan el 70% del PBI de América del Sur.
- Un mercado 250 millones de personas. 400 millones si se suma toda América del Sur.
- Abarcan una superficie total de 1.129 millones de hectáreas, el 55,3% de la superficie de América Latina. Concentran también casi 10 millones de hectáreas de superficie de aguas continentales (el 35% de la región).
- Cuentan con abundantes recursos naturales estratégicos: Agua dulce (89% del acuífero guaraní, una de las reservas más importantes del mundo, con casi 1,2 millones de km2 de superficie), Energía (más de 2.270 y 1.454 millones de barriles equivalentes de petróleo de energía primaria y secundaria, representando un 44,5% y 57,6% de la región respectivamente), Minería (litio, potasio y mineral de hierro).
- Larga trayectoria y densidad industrial: cuentan con más de medio millón de establecimientos industriales, incluyendo Pymes metalmecánicas, madereras, textiles, plásticas, gráficas, autopartistas, alimenticias, químicas, software, medicina que dan trabajo directo a lo largo de toda la región. Representan más del 80% de los establecimientos industriales de América del Sur.
- Producen 4,3 millones de automóviles al año: 6º productor mundial (98% de Sudamérica). Superarán los 6,5 millones de vehículos para 2020.
- 78% del transporte aéreo y ferroviario de Sudamérica.
- 47% de la capacidad instalada de energía eléctrica de Sudamérica.
- 84,4% de la producción de acero crudo de Sudamérica, con más de 40 millones de toneladas.
- Principales productores de alimentos de la región y del mundo (carne bovina, aviar y porcina, jugo de naranja, azúcar, miel natural, peras, jugo concentrado de limón, jugo de uva, aceite de girasol, entre otros).
- 46,3% de la producción mundial de soja ocupando el primer puesto a nivel mundial. Para el 2020 se espera que continúe en esta posición y su participación en el total se extienda al 51,5%.
- Poseen un 70% del total de los recursos forestales de la región: 550 millones hectáreas de bosques y 9 millones hectáreas de superficie implantada.
- Cuentan con recursos humanos de alta calificación y estímulo al desarrollo científico-tecnológico.
- Visión compartida del desarrollo industrial y la generación de valor agregado.
- Atractores de inversión extranjera directa en sectores estratégicos (casi 74.000 millones de dólares en total, representando un 61% de América del Sur).

BIBLIOGRAFÍA

- ABDI (2010), ""Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior. Período 2011/2014", 2010.
- ADEFA y Abeceb, Mayo 2008, "Estudio de la Cadena de Valor automotriz".
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Complementaridade Produtiva entre Brasil e Argentina: Oportunidades de negócios conjuntos para promover a integração. Série Cadernos da Indústria ABDI, Volume XVII. Brasília – 2010
- Banco Central de la República Argentina (2012), "Informe Macroeconómico y de Política Monetaria", Julio 2012.
- Baruj, G., Kosacoff, B. y Porta, F. (2006), "Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR. El impacto de las políticas de competitividad", Documento de proyecto, CEPAL, Marzo 2006. 61 107 984
- BCRA, Diciembre 2012, "Informe Macroeconómico y de Política Monetaria"
- Bekerman, Rikap: Integración Regional y diversificación de las exportaciones en el Mercosur: El caso de Argentina y Brasil, Revista CEPAL, Abril 2010.
- Bembi M., Molinari A., Reflexiones sobre la medición de la integración productiva, Buenos Aires, 2012.
- Bianco C., Moldovan P., Porta F. La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina.
- Bielschowsky R., Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de la CEPAL, abril 2009.
- BNDES (2002), "BNDES 50 Anos de Desenvolvimento", Setembro 2002. Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html
- Bouzas R. y Kosacoff B., Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil, Breves cindes, www.cindesbrasil.org
- Cano, W. y Gonçalves Da Silva (2010), "Política industrial do governo Lula", Texto para Discussão. IE/UNICAMP N° 181, Julho 2010.
- Cantarella, Katz y otros, Enero 2008, "La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes"
- CEPAL (1994) "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", Libros de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2002) "Globalización y desarrollo", Naciones Unidas.

- CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe: Modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta, Publicaciones de las Naciones Unidas, 2011.
- Chesnais, F. (1986) "Science, technology and competitiveness", STI Review, OECD: Paris.
- Coatz D., "Política pyme en América Latina: Integracion y Desarrollo o el atajo de la primarización, CEU-UIA, Buenos Aires, 2012.
- De Angelis, Porta, Condiciones para la integración productiva en el MERCOSUR. (2012)
- Dini M., Guaipatín C., Rivas G., Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe.
- Dornbusch, R. (1986) "Los costos y beneficios de la integración económica regional." Revista Integración Latinoamericana (INTAL): pág. 113.
- Econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora Unesp.
- Fajnzylber, F. (1988) "Competitividad internacional. Evolución y lecciones." Revista de la CEPAL:36.
- Ferraz J., Kupfer D. y Iootty M., Competitividad industrial en Brasil. 10 años después de la liberalización. Revista de la CEPAL n° 82, 2004.
- Ferrer A. (2012). Argentina y Brasil: la alianza estratégica (mimeo).
- French Davis, R. (1990) "Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista." Cuadernos de la CEPAL: pág. 83.
- Frenkel R. y Rapetti M., Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década. CEDES, Buenos Aires, 2004.
- Gereffi G., Humphrey J. y Sturgeon T., The governance of global value chains, Review of International Political Economy, 2005.
- Gereffi, G., Humphrey, J., Kaplinsky, R., y T. Sturgeon. (2001) "Globalisation, Value Chains and Development," in The Value of Value Chains. G. Gereffi y R. Kaplinsky eds: University of Sussex.
- Golonbek, C. y Urturri, M. A. (2010), "Banca de Desarrollo un Estudio de caso: BNDES, Diseño Institucional y Rol Anticiclico 2007/2009", Documento de Trabajo N° 28, Marzo 2010.
- Gomes de Almeida J.(2011), "Alcance e lacunas da nova política industrial", Texto para Discussão. IE/UNICAMP N° 196, Outubro 2011.
- Guerreiro, I. R. (2012), "A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Productivo e Plano Brasil Maior", 2012.
- Herrera G., Tavosnanska A., "Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad. AEDA, Argentina, 2009

- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2000) "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research", IDS Working Paper, University of Sussex.
- Industria (2012), “Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2012”, Proyecto PNUD ARG /08/001 – Desarrollo Industrial Sostenible. Ministerio de Industria, Abril 2012.
- Kosacoff B. y Ramos, A. (1999), “El debate sobre la política industrial”, Revista de la CEPAL N° 68, Agosto 1999.
- Kosacoff B., América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades.
- Kosacoff B., Especialización productiva, transnacionales y desarrollo económico en Argentina. (Marzo 2009)
- Kosacoff B., López A., Pedrazzoli M., Comercio, inversión y fragmentación del comercio global: ¿está quedando atrás América Latina?, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2007.
- Laplane, M. (2006), “Políticas de Competitividad No Brasil e Seu Impacto no Processo de Integração no Mercosul”, Convenio BID-CEPAL: “Asimetrías en el MERCOSUR”. National Competitiveness Policies for Deeper Integration.
- Laplane, M. y Sart, F. (2006), “Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI” En: CARNEIRO, R. (Org.). A Supremacia dos Mercados e a Política
- Laplane, M., Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no MERCOSUL, CEPAL. 2005
- Moguillansky, G. (2006): “Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de la competitividad”. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL, Santiago de Chile.
- Novick M., Palomino H., Guerrera M. (coords.), Multinacionales en la Argentina, estrategias de empleo, relaciones labrales y cadenas globales de valor, PNUD y MTEySS, Buenos Aires, 2011.
- Observatorio Pyme (2012), “Informe Especial: Inversión y Financiamiento de las PyME industriales”, Fundación Observatorio Pyme, Abril 2012.
- Ocampo, J. A. (1991) "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo." Pensamiento Iberoamericano: pág. 20.
- Oreiro, J.L. (2009), “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”, disponible en: http://jlcoreiro.wordpress.com/2009/12/22/desindustrializacao-conceituacao-causas-efeitos-e-o-caso-brasileiro/
- PAC (2012), “4° Balanço”, Janeiro/Abril 2012.

- Palma, G. (2005). “Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa”. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Agosto.
- Pastrana F. y Pedrazzoli M., Estructura productiva, distribución del ingreso y crecimiento económico en la obra de Celso Furtado.
- Peirano, F y Porta, F., Políticas de innovación en una perspectiva regional, Buenos Aires, 2011.
- Peres, W. (2006), “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL N° 88, Abril 2006.
- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2005) Mejora de la Competitividad en Clusters y Cadenas Productivas en América Latina. El Papel de las Políticas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Plan Brasil Maior (2012), “Situação do conjunto de medidas”, Brasília, 01 de Novembro de 2012.
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (2011).
- Plan Estratégico Industrial 2020 (2011).
- Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva 2012-2015
- Porta F., “Integración Económica”, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- Porta F., Algunas consideraciones sobre la dinámica de integración productiva en el Mercosur. (2010)
- Porta F., Gutti P. y Bertoni R., Integración Económica, Colección Economía y Sociedad, Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2012.
- Porta F., Integración Productiva en el Mercosur: Condiciones, problemas y perspectivas. BID, 2007.
- Porta F., La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2008.
- Porta, F., (2006), Especialización productiva e inserción internacional: Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino, en G. Lugones y F. Porta (comp): Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas, ANPCYT-REDES, Buenos Aires.
- Porta, F. (2008): Integración Productiva en el MERCOSUR: Condiciones, problemas y perspectivas, BID, Serie Int. Policy Notes 04, Washington, 3º Cuatrimestre.
- Porta, F. y Peirano, F. (2011): Políticas de innovación en una perspectiva regional, Centro REDES y Universidad Nacional de Quilmes. Mimeo

- Porta, F., D. Suárez y F. Peirano (2010) “Integración Comercial e innovación Tecnológica: Aspectos Conceptuales y Análisis de Experiencias”, BID, Diálogo Centroamericano, Costa Rica.
- Porter, M. (2000) "The Current Competitiveness Index: Measuring the Microeconomic Foundations of Prosperity", Global Competitiveness Report 2000: New York/Oxford.
- Prebisch R., “Reflexiones sobre la integración Económica Latinoamericana”, Revista de Economía y Estadística. Año VI, Nueva Serie, Primer Trimestre de 1962.
- Rivas, Tumini, Yoguel, El comercio exterior y la generación de empleo en Argentina con el MERCOSUR: la especialización exportadora e importadora en Argentina con Brasil.
- Robson, P. (1987) The economics of international integration. Londres: Allen & Unwin.
- Rodrik D., The real Exchange and economic Growth, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge , 2008.
- Rodrik, D. (2007), “One Economics, Many Recipes”, Princeton University Press.
- Sacroisky, Ariana, La Inversión Extranjera Directa en la post-convertibilidad. Principales tendencias en un nuevo patrón de crecimiento. CEFIDAR, Documento de Trabajo n° 12, Buenos Aires, 2006.
- Schteingart D. y Ludmer D., “El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto”, AEDA, Buenos Aires, 2012.
- Schüller M. Gruber F. Trienes R. y Shim D. (2008): “International Science and Technology Cooperation Policies of South East Asian Countries”, Consultation Paper Prepared for the EU Commission on the Occasion of the First Bi-Regional Science & Technology Policy Dialogue, EU-ASEAN, 19-20 November 2008, Paris.
- Stumpo G. (comp.), La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencias para Argentina y Brasil. CEPAL, Cooperazione Italiana y MTEySS, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.
- Sutcliffe, B. (1995) "Development after Ecology," in The North, The South and the Environment. V. Bhaskar y A. Glyn eds: Earthscan, pp. 232-43.
- Todesca, J., Larghi, H. y Besmdrisnik, P. (2006), “Instituciones públicas de apoyo a la competitividad: un análisis de casos”, CEPAL, Mayo de 2006.
- UNCTAD. (2002) "Transnational Corporations and Export Competitiveness", World Investment Report 2002, United Nations: Nueva York.
- Wainer, Andrés, “Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico”, Revista Realidad Económica N° 264, Buenos Aires, 2011.
- Yeats, Alexander, Does Mercosur’s trade performance raise Concerns about the effects of Regional Trade Arrengements?, The World Bank, February 1997.

ANEXO I - Instrumentos de promoción

a. Principales Instrumentos de Promoción a la Industria en Argentina

A continuación se detallan los principales instrumentos de promoción a PYMI´s en Argentina.

Aportes No Reembolsables

Programa de acceso al crédito y la competitividad - PACC Emprendedores - Ministerio de Industria, Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional

El programa tiene como objetivo promover proyectos cuyos objetivos sean la creación de valor agregado, el aumento de la escala productiva, la creación de puestos de trabajo, la industrialización de economías regionales, la innovación tecnológica y/o la investigación y desarrollo. El programa financia hasta $ 110.000 o el 85% del proyecto (de la inversión en maquinaria, herramientas, muebles y útiles o materias primas o del costo de investigaciones de mercado y asistencia técnica necesarias para iniciar o desarrollar un nuevo emprendimiento, entre otras actividades).

Jóvenes industria – Programa de fomento financiero para Jóvenes Empresarios - Empresas Madrinas - Ministerio de Industria

Apunta a la constitución de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas. La Empresa Madrina financia hasta el 100% del Proyecto y el Ministerio de Industria le restituye el 50% de la inversión mediante un bono de crédito fiscal. El monto financiado puede destinarse para invertir en bienes de capital (maquinarias, herramientas, etc.), insumos, materia prima, mobiliario, capital de trabajo, o cualquier otra inversión necesaria para la ejecución del proyecto. Para el 50% que no es devuelto, la ley propone ciertas condiciones como que la empresa Madrina obtenga una participación accionaria del emprendimiento (hasta el 49%), o que la Madrina otorgue a los jóvenes emprendedores un crédito blando.

Programa de acceso al crédito y la competitividad PACC Empresas - Ministerio de Industria Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional

A partir de Aportes No Reembolsables se busca el fomento a la inversión en asistencia técnica para lograr mejoras en la competitividad, innovación de productos y procesos, ascenso en la escala tecnológica y certificaciones de calidad.

Grupos PyMEs – Sistemas productivos locales - Ministerio de Industria Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional

Se brinda asistencia técnica y económica a grupos asociativos para la implementación, desarrollo y fortalecimiento de proyectos productivos que beneficien a todas las empresas participantes y a la comunidad a la que pertenecen. Las distintas formas de financiamiento son: i) Fortalecimiento Asociativo: ii) ANR para proyectos de inversión de grupos con PTA; iii) Proyecto de Integración; iv) Proyecto de Expansión; v) Proyecto de Innovación; vi) ANR para proyectos de inversión de grupos fortalecidos; vii) Proyectos de Expansión; viii) Proyecto de Innovación. Cada uno de los proyectos tiene montos máximos e instrucciones de cuanto es el subsidio y cuanto el aporte que tiene que realizar el sector privado.

Expertos PyME - Ministerio de Industria Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional

Se financia los gastos asociados a la vinculación de profesionales a las MiPyMEs argentinas. Se busca transferir a las MiPyMEs el conocimiento especializado de profesionales con amplia experiencia en distintas áreas.

ANR FONSOFT Capacitación - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONSOFT

El instrumento se dirige a la capacitación a la comunidad del sector de Software y Servicios Informáticos. El subsidio alcanza el 50% del costo del proyecto (hasta 50 mil pesos).

Aportes No Reembolsables Patentes - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se financian los costos de preparación y presentación de solicitudes de patentes. Este instrumento apunta a promover la protección de los resultados innovativos. Se cubre el 80% de los gastos elegibles, los cuales no podrán superar ciertos montos, de acuerdo si la preparación y presentación se hace en Argentina o en el exterior.

Proyectos FIT-AP - Fortalecimiento a la innovación tecnológica en aglomerados productivos - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Esta herramienta apunta a aumentar la inversión y fortalecer los procesos de innovación asociativos donde participan empresas como instituciones científicas y tecnológicas. Podrán intervenir entidades públicas o privadas que contribuyan al desarrollo tecnológico e innovador del aglomerado productivo y sectores de Gobierno.

Fortalecimiento de la innovación tecnológica en proyectos de desarrollo de proveedores (FIT – PDP VP) - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se pretende incrementar el desempeño tecnológico y productividad de PyMEs proveedoras o clientes de una gran empresa de una misma cadena de valor. Las actividades que compongan el proyecto deben buscar mejorar las estructuras productivas y la competitividad tanto de la empresa líder como de las empresas proveedoras, consolidando una red de socios estratégicos. El financiamiento será de hasta U$S 1.000.000 y de hasta el 80% del costo total del proyecto. Las empresas beneficiarias deberán aportar no menos del 20% del costo del proyecto. La empresa líder deberá participar dentro de alguna de las siguientes cadenas de valor: desarrollo de componentes y subcomponentes industriales; tecnologías de la información y comunicación, productos farmacéuticos y veterinarios; alimentación; metalmecánico. El plazo de ejecución está pensado para 2 años.

Aportes No Reembolsables 800 - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se financia parcialmente proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas productoras de bienes y servicios de distintas ramas de actividad, mediante "proyectos de innovación y desarrollo tecnológico". Los Aportes No Reembolsables son de hasta $ 800.000 y máximo el 50% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar el resto. En ningún caso podrá asignarse a una empresa subsidios por un monto mayor a $ 800.000, pudiendo la misma empresa presentar más de un proyecto, siempre y cuando la sumatoria de los montos de ANR solicitados no exceda este monto.

ANR BIO-NANO-TICS - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Este instrumento apunta a financiar parcialmente proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas productoras de bienes y servicios del sector de la Bioingeniería, orientados específicamente a la Salud Humana; la Nanotecnología y las TICs, mediante la ejecución de proyectos de desarrollo tecnológico a escala piloto o de prototipo. Los Aportes No Reembolsables serán de hasta $ 850.000. En ningún caso estas subvenciones podrán exceder el 50% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar la contraparte correspondiente.

Proyectos de consejerías tecnológicas (PCT) - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – FONTAR

Se toma a un grupo de Empresas PyMEs (no menos de 5) de un mismo sector o de distintos sectores con problemáticas tecnológicas similares, que busquen mejorar sus estructuras productivas y sus capacidades innovadoras y se les otorga un Aporte No Reembolsable será de hasta $ 100.000 y no podrá exceder el 50% del costo total del Proyecto. Los proyectos elegibles serán aquellos que apunten a realizar actividades de capacitación y práctica en búsqueda de información tecnológica o para desarrollar en las empresas capacidades de gestión de derechos de propiedad intelectual (asesoramiento técnico-legal).

Aportes No Reembolsables Consejeros Tecnológicos (CT) Modalidad individual - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se dirige a financiar parcialmente proyectos que tengan como meta ayudar a PyMEs a identificar y solucionar retos tecnológicos que afecten su competitividad mediante el apoyo de Consejeros Tecnológicos expertos en su sector de actividad. De esta forma se busca estimular el desarrollo tecnológico de las empresas y dinamizar de forma permanente el proceso de mejoramiento de las capacidades de innovación en las firmas. Los Aportes No Reembolsables tendrán un máximo de hasta $ 60.000 por empresa y aportando el FONTAR como máximo el 60% del costo total del proyecto. La empresa deberá aportar no menos del 40% del costo total del proyecto. Los proyectos tendrán un plazo máximo de ejecución de 12 meses.

Producción más limpia (P+L) - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se espera promover la inversión de pequeñas y medianas empresas en I+D+i que mejoren su desempeño ambiental, con un enfoque preventivo o de producción más limpia, que les permita aumentar su competitividad. Los recursos administrados en el marco de la presente convocatoria consistirán en Aportes No Reembolsables de hasta $ 600.000. En ningún caso estas subvenciones podrán exceder el 50% del costo total del proyecto debiendo la empresa beneficiaria aportar el resto. Los proyectos tendrán un plazo máximo de ejecución de 36 meses.

Aportes No Reembolsables Bioingeniería - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se tiene como objetivo financiar parcialmente proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas productoras de bienes y servicios del sector de la Bioingeniería, orientados específicamente a la Salud Humana,

mediante la ejecución de proyectos de desarrollo tecnológico a escala piloto o de prototipo. Los recursos administrados en el marco de la convocatoria consistirán en Aportes No Reembolsables de hasta $ 600.000. En ningún caso estas subvenciones podrán exceder el 50% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar la contraparte correspondiente. Los proyectos que serán elegibles son los relacionados a Ingeniería Biomédica y Biotecnología.

Aportes No Reembolsables Internacional - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se dirige a financiar parcialmente proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas productoras de bienes y servicios de distintas ramas de actividad, mediante "proyectos de innovación y desarrollo tecnológico" realizados en un ámbito de cooperación multinacional, que conduzcan a generar innovaciones a nivel nacional de productos y/o procesos y que cuenten con la idea proyecto aprobada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina y su contraparte correspondiente en el exterior. Los Aportes No Reembolsables son de hasta $ 800.000. En ningún caso estas subvenciones podrán exceder el 50% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar el resto. Los proyectos tendrán un plazo máximo de ejecución de 36 meses.

RRHH Altamente calificado - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se pretende reforzar las capacidades científicas y tecnológicas de las empresas mediante la integración de personal con titulación de doctorado. Para ello, se financia la incorporación de profesionales altamente calificados con título de doctor al sector productivo de manera permanente buscando reforzar las capacidades científico-tecnológicas de las empresas, potenciar la gestión, potenciar la vinculación del sector productivo con la oferta de conocimientos y complementar las acciones de vinculación entre el Sector Científico Tecnológico y el Productivo. Los Aportes No Reembolsables serán utilizados para cubrir parte de los gastos salariales del personal contratado por empresas, para integrar o crear departamentos de I+D+i o para desempeñar otras funciones necesarias para la empresa que justifiquen la inserción laboral de recursos humanos altamente calificados.

FONSOFT - Subsidios a emprendedores - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONSOFT

Se pretende colaborar con la constitución de nuevas empresas comerciales y contribuir con la consolidación de las empresas elegibles ya existentes. Está destinado este instrumento a promover el espíritu emprendedor dentro del sector de Software y Servicios Informáticos. La ayuda puede llegar a un equivalente de $ 150.000. En ningún caso dichas subvenciones podrán exceder el 50% del costo total del proyecto.

Aportes No Reembolsables BID - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - PROSAP

Este instrumento intenta fomentar la integración entre pequeños y medianos productores agropecuarios y micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) agroindustriales y/o de servicios, en cadenas productivas orientadas a promover los negocios rurales. El instrumento está diseñado para que pueda ser utilizado tanto por Productores Primarios, MiPyMEs y Patrocinadores.

Aportes No Reembolsables Complementarios - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - PROSAP

Estímulo a la inversión privada (individual o asociativa) para mejorar la eficiencia productiva, generar mayor valor agregado a la producción y ampliar los beneficios alcanzados. Las propuestas de inversión presentadas por productores individuales podrán recibir hasta el 40% de las inversiones realizadas, con un monto máximo de $ 50.000. Los planes de negocios asociativos, podrán recibir en concepto de AN Complementarios hasta el 40% de las inversiones realizadas con un monto máximo de $ 600.000.

Iniciativas de desarrollo de clúster - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - PROSAP

El programa busca ampliar los niveles de eficiencia colectiva de los clusters agroindustriales a nivel nacional. Los gastos elegibles son los de consultoría, asistencia técnica, capacitación, patentes, certificación, material de difusión, participación en ferias y eventos, materiales, diseño y construcción de prototipos, inversión en equipos informáticos y de laboratorio, estudios ambientales, entre otros.

Iniciativas de desarrollo regional - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - PROSAP

Busca promover el crecimiento económico en regiones de base productiva rural, impulsar procesos colectivos de elaboración de planes de desarrollo y mejora competitiva en un conjunto de regiones nacionales, desarrollar capacidades institucionales locales para la definición y gestión de estrategias consensuadas de desarrollo y articular las necesidades del sector privado con la oferta de políticas y programas públicos.

Entrenamiento para el trabajo y práctica calificante e inserción laboral en el sector privado - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Promoción del Empleo

Se busca mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadoras y trabajadores desocupados y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de la posibilidad de incorporar trabajadoras y trabajadores capacitados de acuerdo a sus necesidades.

Programa de inserción laboral en el sector privado - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Promoción del Empleo

Promueve la inserción de trabajadoras y trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Los incentivos dependen del tipo de trabajadora o trabajador contratado.

Programa de recuperación productiva (REPRO) - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Relaciones Federales

Para aquellas firmas privadas que se encuentran en una situación de crisis se brinda una suma fija mensual no remunerativa de hasta $ 600 por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de los trabajadores según cada categoría laboral. El pago se hace mediante el pago directo por ANSES. Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal.

Beneficios impositivos y/o fiscales

LPI - Ley de Promoción de Inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (Ley N° 26.360) - Ministerio de Industria - Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial

La LPI intenta fomentar las inversiones en proyectos multiplicadores de impactos socioeconómicos que garanticen la generación de empleo, el crecimiento económico del país, la agregación de valor a las exportaciones y la reconversión industrial, promoviendo en todos los sentidos el aumento de la producción nacional. Entre las consideraciones que tiene la ley se encuentra la amortización acelerada en el impuesto a las ganancias y/o devolución anticipada del IVA por la compra de bienes de capital nuevos o muebles (excepto automóviles). Sólo se podrá acceder simultáneamente a los 2 tratamientos por un mismo proyecto si la producción del mismo es exclusivamente para el mercado de exportación y/o se enmarquen en un plan de producción limpia o de reconversión industrial sustentable.

Régimen de promoción a la industria del software y servicios informáticos (Leyes N° 25.922 y 26.692) - Ministerio de Industria, Secretaria de Industria - Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial

Se busca mejorar la competitividad del sector mediante el incentivo a la inversión, el fomento a la investigación y el desarrollo, la mejora en los estándares de calidad de productos y procesos, la promoción de las exportaciones y el incremento del empleo. Para ello, las leyes brindan para el sector las siguientes características: estabilidad fiscal; bono fiscal por hasta el 70% de las contribuciones patronales pagadas sobre la nómina salarial total de la empresa; desgravación de hasta el 60% del Impuesto a las Ganancias; las importaciones quedan excluidas de cualquier tipo de restricción presente o futura. Los beneficios están sujetos a que la actividad promovida por la ley supere el 50% de la actividad total de la empresa. En caso que dicho porcentaje se encuentre entre un 50% y un 80%, los beneficios señalados previamente se otorgan proporcionalmente. Si las actividades promovidas superan el 80%, los beneficios se otorgan sobre la totalidad de las actividades de la empresa.

Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley N° 19.640) - Ministerio de Industria - Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial

La Ley N° 19.640, tal como lo establece el Decreto Nº 479/95. La Ley N° 19.640 (1972) y normas complementarias (Decretos Nº 479/1995, 916/2010, 39/2011, 1216/2011 y 490/2003) otorgan los siguientes beneficios: exención de IVA; exención de impuesto a las ganancias; exención de derechos importación y exportación; reintegros a las exportaciones por puertos patagónicos.

Régimen de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión (Resolución ex ME N° 256/2000, Resolución N° 204/2000) - Ministerio de Industria - Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial

Se realiza una exención de derechos de importación a todos los bienes que formen parte de líneas completas y autónomas y que integren los proyectos amparados por la normativa legal. Se busca alentar las inversiones con el fin de aumentar la competitividad de los productos industrializados a través de la incorporación de tecnología de última generación, la certificación de calidad, el aumento de la capacitación de los recursos humanos y la inversión en tareas de investigación y desarrollo.

Régimen de importación de "Líneas de producción usadas" (Resolución ex SIC N° 272/2000) Ministerio de Industria - Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial

El régimen brinda una reducción de los derechos de importación para todos los bienes usados que formen parte de líneas completas y autónomas y que integren los proyectos amparados por la normativa legal.

Devolución del saldo técnico del IVA para fabricantes de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (Resolución Nº 72/2001) - Ministerio de Industria - Dirección de Aplicación de Políticas Industriales

Se brinda la recuperación del IVA acumulado por la actividad operativa de la empresa fabricante de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, a raíz de la reducción del 50% (del 21% al 10,5%) de la alícuota de dicho impuesto para la venta de esos productos. Los productos se encuentran enumerados en la planilla anexa al inciso e) del Art. 28 de la Ley de IVA (texto ordenado, Decreto N° 280/97).

Importación de productos destinados a la rehabilitación, al tratamiento y a la capacidad de las personas con discapacidad - Ministerio de Industria - Dirección de Aplicación de Políticas Industriales

Se exime del pago de todos los tributos que gravan la importación para consumo de diversas mercaderías destinadas a la rehabilitación, tratamiento y capacitación de las personas con discapacidad con la finalidad de contribuir a la atención de las necesidades de la salud pública y a la satisfacción de las exigencias de la solidaridad humana. A su vez, se verifica si existe producción nacional de los productos alcanzados por la Resolución 1388/97 y 953/99 ambas del Ex Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Régimen de incentivo a la producción de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (Decreto N° 379/2001) - Ministerio de Industria - Dirección de Aplicación de Políticas Industriales

Se apunta a la promoción de fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones mediante la emisión de un bono fiscal para fabricantes que cuenten con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional. El valor del bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales será del equivalente al 14% del importe resultante de detraer del precio de venta del valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%.

Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes (Ley Nº 26.457, Resolución N° 11/2010) - Ministerio de Industria - Sector Automotriz

Se percibe un bono fiscal sobre el valor de las compras de las partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes, matrices y moldes locales destinados a la producción local. El porcentaje aplicable se determinará en función del período en el cual se desarrolle el plan de producción quinquenal objeto del beneficio, disminuyendo del 24% al 16% sobre la compra de motopartes, matrices y moldes locales, entre los años 2010 y 2018.

Régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales y régimen de consolidación de la producción nacional de motores y cajas de transmisión (Decreto N° 774/2005, Ley Nº 26.393) - Ministerio de Industria - Sector Automotriz

El régimen cuenta, entre otros beneficios, con un reintegro en efectivo sobre la compra de autopartes, matrices y moldes locales del 8% al 6% para nuevas plataformas exclusivas (en el ámbito del MERCOSUR) y ejes con diferencial. Todas las empresas solicitantes deberán presentar una solicitud de adhesión donde conste un programa de producción en el que se comprometan a alcanzar, como máximo, un contenido importado del 40% al tercer año del proyecto (para el caso de las nuevas plataformas o ejes con diferencial) o quinto año del proyecto (para el caso de motores y cajas de velocidad) y un impacto positivo en la competitividad de la empresa, un incremento en las compras de autopartes locales, empleo y exportaciones.

Crédito fiscal – Capacitación PyME - Ministerio de Industria - Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación

Promueve la productividad de las PyMEs a partir de la capacitación de todos sus recursos humanos. Se obtiene el reintegro de hasta el 100% de los gastos realizados en capacitación para las PyMEs. La forma de capacitación puede ser una cesión de beneficio hacia una empresa

que no es la adherente al programa pero que se encargaría de la capacitación de la primera, o que la propia capacitación la lleve adelante la empresa inscripta en el programa. Para esto último, la firma debe una MiPyME. Aquellas MiPyMEs que capaciten a sus recursos humanos en las temáticas que consideren necesarias podrán solicitar bonos de crédito fiscal hasta el 8% de su masa salarial bruta anual. En el caso que el cedente del beneficio fiscal sea una gran empresa, este beneficio puede alcanzar hasta el 8 por mil de su masa salarial bruta anual (suma total de sueldos, salarios y remuneraciones sobre los cuales se efectúen aportes y contribuciones). Si es una MiPyMEs, el monto máximo de crédito fiscal ascendería al 8% de su masa salarial bruta anual.

Régimen automotriz MERCOSUR - Ministerio de Industria - Sector Automotriz

Fomenta y regula el comercio intrazona y la especialización complementaria en la producción de los productos señalados entre los países integrantes del mercado regional. Este intercambio, que comprende a los productos nuevos, es administrado en forma global y se encuentra libre de aranceles (0%) siempre que se cumpla con los porcentajes de flexibilización (flex). El Flex vigente, establecido por el ACE Nº 38 (Acuerdo de Complementación Económica Nº 38 del MERCOSUR), es de 1,95 para Argentina y 2,50 para Brasil. Las posiciones arancelarias alcanzadas se encuentran listadas en los Anexos I y II del Decreto Nº 660/2000 y modificatorios.

Régimen de importación del sector editorial (Decreto N° 635/1992) – RISE - Ministerio de Industria - Dirección de Aplicaciones de Políticas Industriales

Exención de los derechos arancelarios y comprobación de destino para la importación de papeles para uso editorial (impresión de libros, diarios, revistas y publicaciones de interés general). Los beneficiarios pueden realizar la importación por su cuenta o adquirir el papel a un importador, el cual podrá acceder al beneficio.

Compre argentino - Régimen de compra del Estado Nacional y concesionarios de servicios públicos (Leyes N° 18.875 y 25.551, Decretos Nº 5.340/1963 y 1.600/2002) - Ministerio de Industria - Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial

Se utiliza el poder del Estado Nacional como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Esta acción permite otorgar preferencia a la oferta nacional en el momento de las licitaciones. En este sentido, regula las contrataciones de los sujetos obligados estableciendo preferencia a la oferta de bienes nacionales (estableciendo una preferencia adicional de un 7 ó 5 % en caso de que la oferente de los bienes nacionales se trate de una PyME o no, respectivamente) junto con una reserva de mercado para empresas locales en el caso de obras y servicios.

Ley de promoción del desarrollo y producción de biotecnología moderna (Ley N° 26.270) - Ministerio de Industria

La ley busca acompañar el desarrollo de un producto, servicio o proceso con base en la biotecnología moderna, desde sus primeras fases de investigación y desarrollo, hasta la obtención de un resultado potencialmente patentable. Se pueden presentar dos tipos de proyectos: proyectos de I+D o proyectos de producción de bienes y servicios e implementación de procesos, los cuales gozan de los siguientes beneficios: amortización acelerada en el impuesto a las ganancias por los bienes de capital, equipos especiales, partes o elementos componentes de dichos bienes, nuevos, adquiridos con destino al proyecto promovido, devolución anticipada del impuesto al valor agregado correspondiente a la adquisición de dichos bienes, los bienes señalados no integran la base de imposición del Impuesto a la ganancia mínima presunta, conversión en bonos de crédito fiscal del 50% del monto de las contribuciones a la seguridad social por la nómina salarial afectada al proyecto..

Régimen de la industria naval - Ministerio de Industria - Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial

El régimen beneficia a astilleros y talleres navales evitando la importación indiscriminada fomentando la unidad del MERCOSUR en la compra de insumos, partes, piezas y componentes. La reducción del arancel de importación al 0% del Derecho de Importación Extrazona (D.I.E.) se realiza para insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el ámbito del MERCOSUR y destinados a la construcción y reparación en el país de buques y artefactos navales.

Registro Industrial de la Nación – RIN - Ministerio de Industria - Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial

Se realiza un relevamiento sobre la industria nacional para contar con información para el diseño de políticas industriales. Se encontrarían relevadas todas las empresas que realicen actividades encuadradas en la categoría de tabulación D (Industria Manufacturera) de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997 (ClaNAE-97). La inscripción es obligatoria conforme lo establece la Ley N° 19.971. Para las empresas, esto les permite acceder a los regímenes del Ministerio de Industria y otros.

Crédito fiscal para capacitación - (Ley N° 22.317) - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Capacitación y formación profesional

Financiamiento a empresas que cuenten con proyectos de capacitación que fortalezcan las competencias laborales de los trabajadores ocupados y desocupados. Los rubros financiables

son: honorarios de instructores, honorarios de tutores, facilitadores (prácticas formativas para desocupados), insumos y material didáctico destinados a la certificaciones de estudios, procesos de evaluación y certificación de competencias laborales e instituciones de formación profesional que adquieran equipamiento nuevo.

Promoción y protección del empleo registrado Ley Nº 26.476 - Capítulo II - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social

Reducciones en las cargas sociales para los empleadores que registren una nueva relación laboral. Los empleadores del sector privado que adhieran a este programa gozarán, por el término de 24 meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral, de una reducción de sus contribuciones vigentes. Durante los primeros 12 meses se ingresará el 50% de las contribuciones patronales y por los segundos 12 meses se pagará el 25% de aquéllas. La reducción no comprende las contribuciones al sistema de salud y las ART.

Argentina Trabaja - Monotributo social - Ministerio de Desarrollo Social - Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social

Facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. A partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes, trabajadoras y trabajadores están en condiciones de emitir facturas oficiales, acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud tanto para sí como para sus familias, y realizar aportes jubilatorios. Los monotributistas sociales no pierden el derecho a la Asignación Universal por Hijo, que rige mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad y los requisitos de ingreso.

Zonas francas (Ley N° 24.331) - Ministerio de Desarrollo Social - Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social

Se busca impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora. La mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos.

Régimen de Draw Back (Decreto Nº 1012/1991 y sus reglamentaciones) - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección de Promoción de las Exportaciones

Este régimen permite obtener la restitución de los derechos de importación, tasa de estadística y el IVA que han abonado por los insumos importados, luego utilizados en la elaboración del producto exportable y de sus envases y/o acondicionamientos de otra

mercadería que se exportase. Es un trámite que debe iniciarse antes de realizar la exportación y el plazo es de 365 días para realizar la operación de importación, exportación y obtener la restitución.

Régimen de admisión temporaria (Decreto Nº 1.330/2004 y sus reglamentaciones) - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección de Promoción de las Exportaciones

El régimen busca fomentar las exportaciones. Pueden acceder a este régimen los importadores y exportadores que sean usuarios directos de la mercadería importada destinada a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de exportarlas para consumo a otros países bajo las nuevas formas resultantes. Los beneficiarios perciben una exención por el plazo de 1 año de derechos de importación, tasa de estadística e IVA.

Régimen de exportación de plantas llave en mano (Decreto N° 870/2003) - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección de Promoción de las Exportaciones

Favorece las exportaciones de bienes y servicios de origen nacional. Para ello se realiza un reintegro específico que se otorga por la venta al exterior de plantas industriales completas u obras de ingeniería de forma tal que el mismo alcanza no sólo bienes sino también servicios.

Crédito fiscal para investigación y modernización - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se apunta a mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas productoras de bienes y servicios de distintas ramas de actividad, mediante el financiamiento de proyectos de Investigación y Desarrollo y Modernización Tecnológica. Los tipos de proyectos a financiar son: Investigación y Desarrollo (el costo total del proyecto no podrá exceder la suma de $ 3.000.000. Plazo máximo de ejecución: 36 meses; Investigación aplicada (trabajos destinados a adquirir o profundizar conocimientos derivados de investigación científica para su aplicación práctica en la producción y/o comercialización); Investigación Tecnológica Precompetitiva (trabajos sistemáticos de profundización de los conocimientos existentes derivados de la investigación y/o la experiencia práctica, dirigidos a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos y al establecimiento de nuevos procesos); Proyectos de Modernización Tecnológica (el costo total del proyecto no podrá exceder la suma de $ 2.500.000. Plazo máximo de ejecución: 24 meses).

Créditos a tasa subsidiada y otras facilidades financieras

Jóvenes Industria - Programa para el desarrollo de jóvenes emprendedores - Capital Semilla - Ministerio de Industria

Se brinda apoyo financiero y técnico a aquellos jóvenes emprendedores para el desarrollo de una actividad empresarial en los sectores de industria, servicios industriales, tecnologías de información y comunicación (TICs), e investigación y desarrollo. Se otorga un préstamo de honor o "Capital Semilla" distinguiéndose según categoría: Idea proyecto (aquellos que tengan una idea proyecto y necesitan recursos para profundizar la etapa de investigación previa a la puesta en marcha del negocio); Puesta en marcha **(**aquellos que tengan un Plan de Negocios formal y necesitan realizar la primera inversión y poner en marcha su negocio; Consolidación (aquellos que ya han puesto en marcha su proyecto, han realizado inversiones, ventas y necesitan consolidar sus empresas). Las empresas deben contar con una antigüedad menor a 24 meses contados desde la primera venta registrada ante la Administración Federal de Ingresos Públicos. El compromiso de devolución del capital semilla está sometido a los resultados obtenidos por cada firma.

Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario - Ministerio de Industria - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

El Programa corresponde al Ministerio de Industria junto a los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Agricultura, Ganadería y Pesca. Los proyectos son analizados por la Unidad de Evaluación de Proyectos (UEP). Los proyectos con dictamen favorable de la Unidad serán canalizados al Sistema Financiero Público y/o Privado el cual se encargará de evaluar la factibilidad de otorgamiento del crédito. Las características de los créditos son: tasa fija del 9,90% anual, plazo de hasta 5 años (incluido el eventual período de gracia) y plazo máximo del período de gracia de un año.

Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario - Ministerio de Industria - Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)

Promover el desarrollo de los parques industriales de todo el país que garanticen una convivencia armoniosa entre el uso industrial y residencial de la tierra. Se realizan ANRs para la infraestructura interna de los parques industriales públicos, junto con una bonificación de la tasa de interés de los créditos para las empresas a los fines de la radicación o ampliación de sus instalaciones y la realización de obras de infraestructura externa de los parques a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Fondo nacional para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la PyME

El fondo se encuentra destinando para proyectos de inversión, bienes de capital, construcción e instalaciones (hasta el 70% del proyecto) y materias primas (sólo asociado al proyecto y hasta el 15% del monto del crédito). La tasa de interés es fija y en pesos, al 9% nominal anual. Los montos a financiar pueden variar entre $ 100.000 y $ 1.500.000 y el plazo del crédito es de hasta 60 meses, si el crédito es inferior a $ 750.000. Si el monto del crédito es superior a $ 750.000, el plazo del crédito es de hasta 84 meses. A su vez, existe un período de gracia de un año para la amortización del capital.

Sociedades de Garantía Recíproca - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la PyME

Las SGR emiten avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y otros permitidos por el derecho mediante la celebración de Contratos de Garantía Recíproca. A su vez, las SGR pueden brindar a sus socios asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o a través de terceros contratados a tal fin. Los socios partícipes pueden aumentar sus garantías antes las entidades de crédito, ampliar su capacidad de endeudamiento, mejorar sus plazos de financiación, reducir sus costos financieros, entre otros beneficios. Los socios acreedores perciben una exención impositiva, a la vez que pueden desarrollar nuevos clientes y proveedores. En cuanto a los acreedores, estos mejoran la calidad de garantía de sus deudores, obtienen una gestión comercial de sus líneas crediticias, reducen el riesgo de incobrabilidad, entre otras características.

Régimen de bonificación de tasas - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la PyME

Apunta a mejorar el acceso al crédito de las PyMEs. Existen distintas líneas de financiamiento, las cuales cada una tiene determinadas características. Hay facilidades para la adquisición de bienes de capital de origen nacional, prefinanciación de exportaciones, financiación de exportaciones, constitución de capital de trabajo, ampliación y renovación de flota de camiones. Para participar del programa y quedar habilitadas para otorgar créditos a sus clientes, las empresas fabricantes deben presentar ante el Estado Nacional garantías reales, compromiso de empleo, de precios, de balanza comercial y de condiciones de los créditos. Para la gestión del programa se creó un Consejo integrado por los Ministerios de Industria y de Economía y Finanzas Públicas, el Banco de la Nación Argentina (BNA), la Secretaría de Transporte y la AFIP, que emitirá un certificado de elegibilidad que le permitirá al fabricante presentarse ante el BNA.

Programa de financiamiento para la ampliación y renovación de flota - Ministerio de Industria - Banco de la Nación Argentina

El programa sirve para ampliar o renovar la flota de transporte por carretera e impulsar la producción nacional y venta de camiones, mejorando la competitividad sistémica en logística, el medio ambiente y ahorro energético.

Créditos exporta - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONSOFT

Línea de créditos para la iniciación o consolidación de la actividad exportadora de empresas PyMEs dedicadas a la producción de software. El crédito de hasta el 80% del costo total del proyecto (máximo $ 300.000) y el plazo máximo de ejecución de proyectos de 12 meses. El beneficio devengará intereses durante el período de gracia, y los mismos se consolidarán al finalizar dicho período y pasarán a formar parte de la deuda. La entrega de garantías queda a satisfacción de la Unidad de Control de Gestión y Asuntos Legales.

Créditos a empresas - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Este tipo de créditos, que serán entre $ 1.000.000 a $ 4.000.000 sin IVA y que cubrirán hasta el 80% de las inversiones requeridas por la empresa en el marco del proyecto aprobado, apunta a mejorar la productividad mediante la modernización tecnológica. El plazo máximo de ejecución de un proyecto será de hasta 24 meses. Los tipos de proyectos a financiar son: modificación o mejora de tecnologías de productos o procesos, respecto de las que están siendo utilizadas actualmente por las empresas; introducción de tecnologías de gestión de la producción que potencien la competitividad; desarrollos tecnológicos necesarios para pasar de la etapa piloto a la etapa industrial; adquisición de tecnología incorporada en equipos para producción y el esfuerzo de ingeniería asociado al mismo; incorporación de tecnologías de información y comunicación al proceso productivo; implementación de sistemas de calidad.

Aportes reembolsables para la prestación y consolidación de servicios tecnológicos (ARSET) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

El financiamiento consistirá en crédito de devolución obligatoria de hasta un máximo del 80% del costo total del proyecto. El beneficiario deberá aportar no menos del 20% del costo total del proyecto. El objetivo del componente es fortalecer y desarrollar capacidades para la prestación de servicios tecnológicos orientados a la producción de bienes y servicios, a través de la creación, ampliación o mejoras en la infraestructura, equipamiento y capacitación de recursos humanos, entre otros.

Créditos para proyectos de modernización - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Esta línea de crédito percibe un financiamiento hasta $ 1.000.000 y de hasta un 80% del monto del proyecto. Se reconocerán gastos a partir de la aprobación de la Idea Proyecto. Formarán parte del presupuesto del proyecto todas las erogaciones directamente relacionadas con su ejecución y ajenas a las derivadas de la explotación. Se espera que con los créditos se realicen adaptaciones y mejoras, desarrollos tendientes a adecuar tecnologías y a introducir perfeccionamiento de productos y procesos con bajo nivel de riesgo técnico.

Argentina Trabaja – Microcréditos - Ministerio de Desarrollo Social - Comisión Nacional de Microcrédito

Este programa nacional de Microcréditos financia y promueve emprendimientos productivos, comerciales o de servicios que se desarrollan en el marco de la Economía Social, mediante la implementación de microcréditos que brindan préstamos a un interés muy bajo o sin interés. Para ello, el Estado trabaja articuladamente con un gran número de organizaciones sociales que administran los recursos financieros y brindan asistencia técnica al emprendedor. Se otorgan préstamos intereses muy bajo o sin interés.

Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales - Banco de la Nación Argentina

Se brindan recursos financieros para solventar los gastos que requiere la concurrencia a eventos en el exterior para promocionar sus productos y/o servicios, contactar a potenciales clientes o proveedores, conocer las características del mercado. El monto del crédito es de hasta el 70% de los gastos con un máximo de $ 60.000. Los gastos a financiar corresponden a: diseño, alquiler e instalación del stand, catálogos y material de difusión, flete y seguro de los elementos a exhibir, pasajes y alojamiento.

Financiamiento de inversiones de actividades productivas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Banco de la Nación Argentina

Es un instrumento para financiar la construcción, instalaciones, adquisición de bienes de capital de origen nacional incluida la adquisición de camiones nuevos marca IVECO, producidos en el país, otros equipos, tecnología y proyectos de inversión. El monto máximo bonificable es hasta $ 800.000, siendo un tope el 80% del valor de compra o tasación, sin incluir el IVA, de ambos el menor.

CRE+CO - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - FONTAR

Se financia parcialmente proyectos que tengan como meta mejorar la competitividad de las empresas productoras de bienes y servicios de distintas ramas de actividad. Los recursos administrados en el marco de la convocatoria consistirán en créditos de devolución obligatoria de hasta $ 5.000.000, y a su vez el monto mínimo de un crédito es de $ 1.000.000. En ningún caso estos créditos podrán exceder el 80% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar el resto. La tasa de interés aplicada a los créditos otorgados será fija y en pesos, con un costo del 9% anual.

Prefinanciación de exportaciones argentinas - Banco de la Nación Argentina

Se provee de recursos financieros al exportador para que esté en condiciones de atender las diversas fases del proceso de producción y comercialización de los bienes a ser exportados. El instrumento apunta a financiar al sector agropecuario, industrial y minero. Para cada uno de estos sectores hay ciertas condiciones en particular que deben cumplir (proporción de gastos que cubre el préstamo, plazo, garantía, etc.).

Financiación de exportaciones argentinas - Banco de la Nación Argentina

El objetivo es financiar las exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo durables, autopartes y contratos de exportación llave en mano. Pueden hacer uso de este instrumento tanto exportadores “con recurso” (se ve afectado su margen de crédito) como “sin recurso” (no afecta el margen de crédito).

Línea de financiación de inversiones para PyMEs y Cooperativas - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Esta herramienta busca financiar proyectos de inversión y la adquisición de bienes de capital nuevo sin uso, mueble, registrable o no, en el marco de una decisión de inversión, destinados a las distintas actividades económicas comprendidas en los sectores productores de bienes y servicios. El crédito que se otorga es hasta el 80% del monto total de cada proyecto excluido el IVA. Existe un monto mínimo a financiar ($ 500.000), sin embargo cuando la operación se encuentre garantizada con un certificado de garantía de una Sociedad de Garantía Recíproca, el monto mínimo será de $ 250.000. Finalmente, también existe un máximo a financiar (hasta $ 20.000.000 excluido el IVA). La tasa de interés se encuentra determinada en función de las ventas anuales.

Financiación a empresas exportadoras - Banco de la Nación Argentina

Se apunta a financiar capital de trabajo y/o adquisición de toda clase de bienes, como importaciones temporarias de insumos, vinculados a la producción de mercaderías para su exportación. El plazo es desde 30 días hasta 5 años y la moneda del préstamo es en dólares estadounidenses. Para la amortización, los vencimientos que se establezcan surgirán de la evaluación individual de cada caso y deberán guardar relación con el flujo de ingresos previstos en moneda extranjera provenientes de sus exportaciones.

Prefinanciación de exportaciones - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Se realiza una prefinanciación de exportaciones a productos primarios, manufacturas de origen agropecuario e industrial y prestación de servicios con destino al mercado externo. Las condiciones de la prefinanciación de exportaciones son: crédito de hasta el 75% del valor FOB de la exportación o del monto de los servicios (Mínimo U$S 20.000 y Máximo U$S 2.000.000); plazo de hasta un año para su devolución. El préstamo se entrega en dólares estadounidenses, en tanto que la tasa de interés resulta fija.

Post financiación de exportaciones - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Se brinda un financiamiento post-embarque a productos primarios, manufacturas de origen agropecuario e industrial, bienes durables y bienes de capital. Se otorga un crédito hasta el 100% del valor FOB o del monto del proyecto o de los servicios. Para mínimo de U$S 20.000 para bienes de capital, bienes durables, servicios y otros bienes y U$S 200.000 para plantas industriales y proyectos “llave en mano” y máximo de U$S 3.000.000 para bienes de capital, bienes durables, servicios y otros bienes y U$S 15.000.000 para plantas industriales y proyectos “llave en mano”.

Post financiación de exportaciones de bienes de capital - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Esta herramienta se utiliza para financiar la exportación de bienes de capital y de contratos de exportación llave en mano, de origen argentino mediante el descuento de letras de cambio avaladas. El crédito puede cubrir hasta el 100% del valor FOB o FCA o CFR o CIF o CIP con un mínimo de U$S 20.000 para bienes de capital, bienes durables, servicios y otros bienes y U$S 200.000 para plantas industriales y proyectos llave en mano y un máximo de U$S 3.000.000 para bienes de capital, bienes durables, servicios y otros bienes y U$S 6.000.000 para plantas industriales y proyectos llave en mano. El plazo se divide según si el país al que se exporta integra el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI o no. La tasa fija de interés para países que integren el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI es de 6,50%. Para aquellos que no lo integran es de 8%.

Financiación de inversiones - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

El instrumento apunta a financiar proyectos de reconversión y modernización productiva cuyo destino sea bienes de producción nacional y bienes importados que no desplacen bienes de producción nacional. El monto a financiar es de hasta el 80% excluido el IVA, dependiendo el tipo de bienes que se incorporen. Existe un monto mínimo de $ 500.000. Cuando la operación se encuentre garantizada con un certificado de garantía de una Sociedad de Garantía Recíproca, el monto mínimo será de $ 250.000. El monto máximo a financiar será de $ 40.000.000. El plazo es de hasta 120 meses con un período de gracia de hasta 24 meses. La garantía queda a satisfacción del BICE.

Financiación de inversiones en turismo y hotelería - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Se financia la construcción de nuevos hoteles o la mejora y/o refacción de los mismos. El monto a financiar varía. El monto máximo a financiar es de $ 7.500.000 y el mínimo es de $ 500.000. Cuando la operación se encuentre garantizada con un certificado de garantía de una Sociedad de Garantía Recíproca, el monto mínimo será de $ 250.000. Existe un plazo máximo de 120 meses para el pago del préstamo junto con un período de gracia: hasta 3 años para el capital. La tasa de interés es en pesos, y para sujetos de crédito cuyo valor de ventas totales anuales sea menor o igual a $ 300.000.000 se aplicará igual tasa que para la línea “Financiación de Inversiones de PyMEs y Cooperativas”. Para sujetos de crédito cuyo valor de ventas totales anuales sea mayor a $ 300.000.000 se aplicará igual tasa que para el Programa “Financiación de Inversiones”. La garantía hipotecaria sobre la propiedad del hotel y/o bienes ajenos a la explotación o Certificado de Garantía emitido por una SGR elegible para BICE, considerado como Garantía Preferida “A”.

Créditos para la producción regional exportable - Consejo Federal de Inversiones (CFI) - Dirección de Recursos Financieros

Este tipo de créditos apuntan a financiar empresas radicadas en las provincias argentinas cuya producción muestre perspectivas exportables. Se busca pre financiar actividades vinculadas a la producción exportable, admitiendo los siguientes destinos: pre inversión (actividades tales como certificaciones de calidad y promoción de productos en el exterior, entre otras), capital de trabajo (materias primas, insumos, elaboración y acondicionamiento de mercaderías, etc.) y activo fijo (en casos eventuales, siempre que la inversión admita una rápida devolución del crédito). El monto a financiar posee un máximo de U$S 150.000 por empresa. El financiamiento no podrá superar el 70% de la inversión total. Se aplicará la tasa LIBOR.

Financiación de inversiones en energía renovable - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

El instrumento apunta a financiar proyectos de inversión en energías renovables que permitan atender la mayor demanda del sector productivo. El monto a financiar es de hasta el 80% del monto total del proyecto excluido el IVA. Existe un mínimo de financiamiento de $ 500.000. Cuando la operación se encuentre garantizada con un certificado de garantía de una Sociedad de Garantía Recíproca, el monto mínimo será de $ 250.000. El monto máximo de financiamiento es el equivalente a U$S 10.000.000, excluido el IVA. Para la tasa de interés en pesos se aplicará la tasa Badlar más el spread más 300 bps, en cambio para préstamos en dólares, será la Libor más un spread de 300 bps.

Línea de financiación de inversiones FONTAR - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Se otorga financiamiento a proyectos de inversión que impliquen innovación o modernización tecnológica. El crédito podrá cubrir hasta el 80% de las inversiones elegibles excluido el IVA. El monto mínimo a financiar es $ 1.000.000 y el máximo $ 4.500.000 excluido el IVA. La tasa de interés será combinada, conformándose en un 85% por un componente fijo, del 6,45% nominal anual y en un 15% por un componente variable, el cual resultará de adicionar a la tasa Badlar (promedio de bancos públicos y privados) un margen fijo de 150 puntos básicos (Tasa = 6,45% + 0,15 (Badlar + 1,5%).

Créditos del Bicentenario - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

Apunta a financiar el desarrollo de nuevos proyectos de inversión. El monto a financiar es hasta el 80% del precio de adquisición excluido el IVA. Existe un monto mínimo de $ 500.000 y máximo de $ 40.000.000 (excluido el IVA). Se cuenta con un plazo de 60 meses más un período de gracia de hasta un año. El sistema de amortización es francés o alemán y la tasa de interés (junto con el CFT) se determinan por el BCRA al momento de cada llamada.

Financiación bienes de capital de origen nacional - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

El objetivo es financiar a PyMEs para adquisición de Bienes de Capital de origen nacional que les permitirán tecnificar e incrementar su productividad. El monto mínimo para financiar es de $ 500.000, pero cuando la operación se encuentre garantizada con un certificado de garantía de una Sociedad de Garantía Recíproca, el monto mínimo será de $ 250.000. A su vez, el monto máximo de financiamiento es hasta $ 20.000.000, excluido el IVA. El plazo del préstamo puede ser de 10 años más un período de gracia: 2 años como máximo. La tasa de interés se determina en función de las ventas anuales.

Créditos para la reactivación productiva - Consejo Federal de Inversiones (CFI) - Dirección de Recursos Financieros

Se busca Fortalecer el desarrollo de las actividades productivas regionales. Para las microempresas el financiamiento cubre hasta el 80% de la inversión a realizar (monto máximo de $ 65.000). Para PyMEs se cubre hasta el 70% de la inversión a realizar. Existe un monto máximo de $ 600.000 (hasta $ 260.000 para capital de trabajo). Podrán acceder a créditos de entre $ 65.000 y $ 115.000 aquellas empresas que acrediten un patrimonio de entre $ 280.000 y $ 540.000. Para las microempresas existe un período de gracia, por el cual la primera cuota de capital se abonará hasta un máximo de 12 meses de desembolsado el crédito. Para las PyMEs, la primera cuota de capital se abonará hasta un máximo de 24 meses de desembolsado el crédito. Las cuotas de interés no tendrán período de gracia. La tasa de interés es la tasa pasiva del Banco de la Nación Argentina para depósitos a plazo fijo a 30 días.

Asistencia técnica y capacitación

Programa Innovación en Cadenas de Valor Desarrollo Industrial Sostenible - Ministerio de Industria

Se seleccionan un número de Ideas Proyecto para recibir asistencia técnica personalizada y gratuita, que es realizada por el Equipo Técnico del Proyecto y por Entidades Regionales de Asistencia Técnica especializadas a tales fines. Las ideas deben estar centradas preferentemente en innovaciones de productos a nivel local, provincial, regional o nacional. Aquellas Ideas Proyecto no seleccionadas ingresan a un circuito de articulación y asistencia técnica que les facilita información y contacto con otros programas, organismos e instituciones en condiciones de proporcionales la asistencia técnica y financiera que requieren para llevar adelante sus iniciativas, según sea el estado de avance del proyecto al momento de presentarse en la convocatoria. La asistencia técnica es sin costo y va desde la elaboración de un estudio de factibilidad e impacto, elaboración de un plan de negocios, supervisión y asesoramiento por parte de un equipo interdisciplinario de especialistas.

Programa de Apoyo para el Desarrollo Industrial Regional (PADIR) - Desarrollo Industrial Sostenible - Ministerio de Industria

El Programa provee Asistencia Técnica y Capacitación para complementar planes estratégicos regionales de desarrollo industrial, gestionados por instituciones locales afines al fomento o la promoción de los sectores seleccionados por el Proyecto. Las instituciones deben presentar una solicitud al Programa de Apoyo para el Desarrollo Industrial Regional (PADIR) a través de una nota formal y completando un formulario, que será evaluado y analizado por el Proyecto. Luego se procede con la asignación de los consultores técnicos para la realización de las tareas.

Jóvenes industria – Formación para jóvenes empresarios –Programa Aprender – Emprender - Ministerio de Industria

Se brinda asistencia técnica a aquellos jóvenes que tienen una idea de negocio o vocación emprendedora y quieren llevarla a cabo. El instrumento está organizado en cursos organizados sobre formación básica para empresarios, elaboración de planes de negocios y asistencia técnica en oportunidades e financiamiento.

Programa mi PC - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Coordinación

Se intenta reducir la brecha digital en zonas y/o comunidades donde no tienen acceso ni posibilidades de uso respecto de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Para ello se instalan Centros de Enseñanza y Acceso Informático (CEAs) que posibilitan la alfabetización digital, la inclusión e integración laboral, productiva y social de los habitantes de la localidad donde funcione el CEA. En los CEAs también se puede realizar trámites online de la Anses, como la asignación universal por hijo y trámites jubilatorios. Los CEAs contienen software interactivo con campañas de prevención de dengue y mal de chagas, entre otras cuestiones importantes de divulgación.

Plan Nacional de Diseño - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Industria

El plan busca el desarrollo de productos en economías regionales a través de la calidad y en particular del diseño como herramienta estratégica de competitividad. El Plan Nacional de Diseño opera por medio de acciones de diagnóstico sectorial, asistencia técnica, difusión (newsletter) y vinculación y fortalecimiento a través de entidades intermedias. Se apunta a destacar el diseño, en sus diferentes variantes, como nuevo factor clave de la competitividad industrial, es decir concientizar a las empresas respecto a las ventajas de la gestión del diseño para mejorar su rendimiento.

Sello de Buen Diseño - Ministerio de Industria - Subsecretaría de Industria

Por medio del Sello de Buen Diseño se propone brindar una identificación que galardone a los productos que se hayan gestionado bajo herramientas de diseño. Los criterios de evaluación tomarán en cuenta el grado de innovación del producto, el impacto socioeconómico, el rendimiento y la productividad por la aplicación del diseño y éxito comercial de la propuesta en el mercado interno y externo entre otros. Mediante el Sello de Buen Diseño se pretende estimular el diseño dentro de las empresas, entendiéndolo como factor de innovación y de mejora de la gestión empresarial para el desarrollo de productos diferenciados y competitivos.

Compremos lo nuestro - Ministerio de Industria - Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Iniciativa que engloba el trabajo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Universidad Nacional de San Martín y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el fin de fortalecer la visibilidad y comercialización de la Economía Social de la Argentina mediante la difusión de sus productos y servicios a través de un portal mediante el cual el productor puede vender sus productos.

Dirección de competencia desleal Dumping, subvenciones y salvaguardia (Ley N° 24.425) - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección de Competencia Desleal

Aplicación de los instrumentos de defensa comercial relativos a las prácticas desleales y salvaguardias basada en la consideración de los intereses definidos por las políticas de Estado, la racionalidad económica y acorde con los compromisos asumidos como parte contratante del GATT y miembro de la OMC.

PROARGENTINA - Implementación y certificación de normas de calidad - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Comercio Exterior

Se brinda asistencia a las PyMEs en la adquisición de capacidades para poder orientarse al mercado externo en forma sostenible mediante la implementación de normas de calidad ISO u otras que pudieran corresponder según el sector en la cual se desempeñan. El personal asignado por la empresa para trabajar en la implementación del sistema de gestión de calidad, recibirá una capacitación técnica de 64 horas de duración para la homogeneización de conocimientos.

PROARGENTINA - Plan de negocios de exportación - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Comercio Exterior

Se busca promover la internacionalización de PyMEs argentinas a través de la prestación de servicios de desarrollo empresarial para la exportación. Se elaborarán planes de negocios que incluirá el análisis de los principales problemas organizacionales y técnicos que tiene la empresa y que dificultan su inserción internacional, el diseño, en conjunto con el personal gerencial de las empresas, de un programa para la solución de esos problemas, la identificación de la oferta exportable de la empresa, la investigación sobre mercados posibles de exportación la investigación sobre la competencia y sus características en los mercados elegidos, entre las principales acciones.

PROARGENTINA - Grupo exportadores - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Comercio Exterior

Se brinda apoyo a la conformación, consolidación y desarrollo de grupos de PyMEs constituidas formal o informalmente como consorcios de exportación a fin de que éstos puedan iniciarse en la actividad exportadora, aumentar su poder de negociación, disminuir riesgos y costos vinculados al comercio internacional e incrementar y/o diversificar sus colocaciones en otros países. Para alcanzar esto se cofinancia los honorarios de un coordinador durante dos años, se brinda información sobre comercio exterior y se otorga asistencia técnica para la formulación de un plan de negocios asociativo. Los grupos interesados en participar deberán estar integrados por un mínimo de 5 PyMEs y un máximo de 10, preferentemente de un mismo sector productivo y localizado en zonas cercanas. Al menos una de las empresas integrantes deberá tener experiencia exportadora. Los grupos de empresas que se postulen, deberán además presentar sus propuestas de trabajo en el marco de un proyecto asociativo exportador de mediano plazo.

PROARGENTINA - Imagen institucional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Comercio Exterior

Este instrumento facilita a las PyMEs argentinas la elaboración de una imagen de empresa coherente, dirigida y global que resulta de urgente abordaje para todo aquel que quiera competir en el mercado internacional. Para ello, esta herramienta brinda asesoramiento con consultoras especializadas en imagen comercial, con profesionales acreditados para este desempeño contextualizado en la realidad PyME y el sector involucrado. A su vez, también implica dar una definición de un diagnóstico de imagen comercial: visión y misión, marca, isologos, carpeta institucional, página web, cartas comerciales y mensajes promocionales. Esta definición incluye: consolidación de una imagen comercial de acuerdo a la visión y misión organizacional; análisis de “Marca”; definición y diseño de isologos; definición y diseño de carpeta institucional.

Grupos exportadores - Fundación Exportar - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - Programa de Grupos Exportadores

Se pretende fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones argentinas asistiendo a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por conquistar nuevos mercados, fijándose como objetivo final que las empresas argentinas comercialice sus productos y servicios en forma competitiva en el plano internacional. El asesoramiento sin cargo, a la vez que se entrega un subsidio parcial de los honorarios del coordinador o gerente del grupo por un período de hasta dos años, en porcentaje decreciente. La conformación, organización y coordinación de grupos o consorcios sectoriales de PyMEs exportadoras es apoyada por la Fundación Exportar y la Fundación Standard Bank.

PROARGENTINA - Capacitación en comercio exterior - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Comercio Exterior

Bajo la modalidad virtual dentro del campus de educación a distancia de ProArgentina se dictan 14 módulos de capacitación en comercio exterior. Lo que se desea es facilitar al empresario PyME los conocimientos básicos necesarios para desenvolverse en comercio exterior, en sus diferentes temáticas, con la flexibilidad y comodidad que proporciona la educación a distancia. Las empresas deben registrarse dentro del portal ProArgentina.

Argentina Trabaja – Ingreso social con trabajo - Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva tales como: infraestructura comunitaria (Centros Integradores Comunitarios, CICs), mejoras y ampliación de escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud, clubes e iglesias, infraestructura urbana, veredas pavimentadas, cordón, cunetas, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación, desagües pluviales, viviendas, el mejoramiento de espacios verdes, el saneamiento de redes de cloacas y agua. Durante la primera etapa de ejecución, su funcionamiento es auditado y asistido técnicamente por universidades públicas nacionales y aborda barrios de alta vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias de nuestro país, con especial atención en el conurbado bonaerense y zonas aledañas.

Promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos – PROARGEX - Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - PROARGEX

Se busca incrementar en forma sostenible las ventas al exterior de productos diferenciados y de alto valor agregado de las pequeñas y medianas empresas, procurando la ampliación de los destinos de exportación. Para ello se brinda asistencia técnica, promoción comercial y capacitación para el acceso de los productos a los mercados internacionales. El Programa cuenta con 4 componentes: información de mercados; asistencia técnica a PyMEs; promoción de exportaciones; fortalecimiento institucional.

Argentina Trabaja – Marca colectiva - Ministerio de Desarrollo Social - Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva

A través del Ministerio de Desarrollo Social se brinda apoyo a los emprendedores en la consolidación de sus marcas, el diseño de su imagen, como también se los asesora en lo

referido a los trámites necesarios para su registro ante el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI). La asistencia técnica apunta además a generar estrategias de valor agregado, de posicionamiento de la marca y de canales de comercialización, además de la posibilidad de asistir a Ferias para ofrecer sus productos y vincularse con otros productores de la economía social.

Argentina Trabaja – Proyectos socioproductivos "Manos a la obra" - Ministerio de Desarrollo Social - Dirección Nacional de Ejecución de Proyectos

Esta herramienta busca promover el desarrollo integral de las distintas localidades y regiones de nuestro país a través del impulso de proyectos productivos personales, familiares o asociativos que fomenten el autoempleo e incorporen a la economía bienes y servicios de buena calidad a precios justos. Los proyectos socio-productivos se presentan en el marco de distintas unidades económicas. Se otorga financiación de maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales y asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento) para fortalecer y optimizar el funcionamiento de los proyectos. Se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social, lo que les permite emitir facturas, mejorar sus ventas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. Por otra parte, se fomenta la conformación de redes poniendo a los emprendedores en contacto con otras organizaciones de la Economía Social, para que puedan compartir sus experiencias y replicar sus logros.

Argentina Compra - Oficina Nacional de Contrataciones - Jefatura de Gabinete de Ministros

Es un sistema electrónico de contrataciones públicas donde la Administración Pública Nacional realiza sus contrataciones con eficiencia y transparencia. Busca constituir un lugar de encuentro entre los organismos que contratan y los proveedores que abastecen o desean abastecer al Estado; un espacio abierto a cualquier ciudadano que quiera ver y controlar cómo se administran los fondos públicos. Difunde, capacita y asesora a las entidades que intervienen en el proceso; y elabora y organiza estadísticas e información sobre las contrataciones para que estén a disposición de los distintos participantes y de la ciudadanía en general.

b. Políticas brasileñas específicas de apoyo a la industria[35]

Considerando una clasificación de las principales políticas específicas brasileñas de apoyo a la industria en seis ítems: i) Acceso al financiamiento, ii) Esquema tributario favorable a la producción, iii) Defensa del mercado interno, iv) Predominio del compre nacional y desarrollo del capital local, v) Promoción de las exportaciones, y vi) Apoyo a la inversión; a continuación se presenta una breve descripción de sus características más destacadas:

Acceso al financiamiento

En Brasil el sistema financiero se encuentra notablemente más integrado en la economía que en la Argentina, facilitando la expansión del producto nacional. Este mayor nivel de apalancamiento es particularmente más elevado en el caso de la industria, presentando un ratio al menos tres veces superior en Brasil.

Este aspecto se encuentra además potenciado por la extensión de los plazos de los préstamos en uno y otro país, lo cual diluye las potenciales diferencias en las tasas de interés. En la Argentina la mayor parte de las empresas se financia a un plazo de entre 6 y 12 meses, mientras que en Brasil son más que el triple (incluyendo privados).

La existencia del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) tiene un rol crucial al respecto. Representa alrededor del 20% del total de préstamos, de los cuales casi en su totalidad son destinados a la industria, ya sea directa o indirectamente a través de la exigencia de un mínimo de contenido nacional en los bienes y actividades financiadas que puede variar entre el 60% y el 80% (por ejemplo, en los proyectos de infraestructura y energía).

Esquema tributario favorable a la producción

Si bien en forma agregada la presión tributaria en Brasil es mayor que en Argentina, existen diferencias instrumentales que implican un esquema que privilegia las actividades industriales por sobre las comerciales (importación) y de servicios. Por ejemplo, el sistema de seguridad social se encuentra mayormente financiado por los impuestos al “consumo” no acumulativos (como el IVA en Argentina). Esto explica en gran medida la importancia relativa que tienen estos impuestos en Brasil y en muchos casos allí radica el trato diferencial que se aplica a los productos industriales de producción local, eximiéndolos en algunos casos del pago, evitando la “no acumulatividad” del impuesto para los importados y actividades financieras, eliminándolos totalmente en las exportaciones, etc.

[35] Resumen elaborado en base a documento desarrollado por el Departamento de Estudios Económicos de ADIMRA.

Este tipo de “preferencias” también se aplican, por ejemplo, en el impuesto a la renta, que tiene una importancia mayor que en Argentina, teniendo también una relevancia no menor los impuestos a la propiedad, que no suelen incidir sobre la actividad industrial.

Finalmente, los impuestos sobre las transacciones financieras en Argentina implican un incremento en el costo operativo de las empresas industriales que no sólo es mayor que en Brasil, sino que es diferente el hecho imponible (créditos, seguros, operaciones de cambio de divisas, etc.).

Apoyo a la inversión

Brasil cuenta con un denso conjunto de medidas federales, estaduales y municipales de apoyo a la inversión en general:

Los incentivos fiscales para la instalación de nuevas empresas y ampliación de las existentes en su mayoría suponen deducciones a la base imponible del impuesto a la renta, reducciones en la cuota o amortización acelerada del capital inmovilizado. También existen exenciones y deducciones sobre otros tributos como el ICMS, el IPI, el PIS COFINS (no acumulativos) y otros impuestos y tasas municipales.

Promoción de la I+D+i: deducciones del impuesto a la renta, reducción del IPI por máquinas y equipos adquiridos a tal fin, amortización acelerada (un año), exención impositiva sobre remesas al exterior por transferencia tecnológica, subvenciones a la contratación de personal abocado a dichas actividades. También existen incentivos no fiscales como los Programas de Cooperación Empresa-Institución Tecnológica y programas específicos para el desarrollo de semiconductores, equipamientos para televisión digital y otros que combinan incentivos fiscales similares.

Apoyo financiero del BNDES: al ser un banco de desarrollo hace hincapié en los proyectos de inversión, atendiendo las necesidades más diversas en esta materia. Se destacan las siguientes líneas: FINEM (implantación, ampliación y modernización), Préstamos “Puente” (se adelanta el dinero para proyectos de largo plazo y de difiere el repago hasta que generen ingresos), FINAME (fabricación y comercialización de bienes de capital nacionales), Tarjeta BNDES (créditos rotativos para PyMEs). También hay programas específicos para el desarrollo y/o modernización de sectores como telecomunicaciones, software, electrónica, máquinas y equipos en general, transporte, etc.

Regionalmente los incentivos son diversos y van desde la exención impositiva hasta la concesión de tierras, la conexión a redes eléctricas, gas y agua y el propio montaje de las fábricas.

Predominio del compre nacional y desarrollo del capital local (*)

Si bien los capitales extranjeros tienen en general un trato igualitario a los nacionales, existen ciertas restricciones y prácticas orientadas a privilegiar la compra de productos brasileros, fortalecer los capitales nacionales y/o "forzar" la instalación de capitales extranjeros que quieran operar en el país:

Compras e inversiones públicas: comúnmente se privilegia la producción local, con preferencia del 10% del precio para PyMEs. Este criterio también se aplica en empresas controladas por el Estado, que son un gran número y tienen un peso relativo importante en los sectores donde operan.

En la mayoría de las empresas de servicios masivos (telecomunicaciones, transporte, energía, etc.) se requiere que estén gestionadas por brasileros y que el 80% de los derechos de voto correspondan a brasileros. También tienen condiciones en lo relativo a la compra de bienes y servicios, que deben ser adquiridos a productores locales.

Se aplican impuestos a los fletes internacionales (AFRMM), a los buques extranjeros (TUF), etc. para financiar la industria nacional de construcción naval y se prohíbe a los buques extranjeros participar en las actividades de cabotaje o en el transporte de cargas de entidades públicas, de mercancías beneficiadas fiscal o financieramente, de petróleo crudo y sus derivados.

Los reglamentos de Brasil no permiten la participación extranjera en sectores críticos como la energía nuclear, los servicios de salud, la generación de energía hidráulica, los servicios postales o telégrafo, los medios de comunicación (radio, televisión, gráficos, etc.).

En algunos sectores (minería, pesca, etc.) sólo se otorgan permisos de operación a brasileros o a empresas extranjeras establecidas y registradas en Brasil. En el sector financiero sólo pueden establecerse extranjeros si se otorga un permiso presidencial y ello redunda en interés del país.

El financiamiento otorgado por el BNDES tiene requisitos mínimos de contenido nacional

Defensa del mercado interno

En promedio, Brasil aplica aranceles más altos que la Argentina a los productos manufacturados.

Controles de Aduana: en Brasil sólo pueden actuar como agentes los ciudadanos brasileros, quienes aplican estrictos controles a la importación (observancia fiscal del importador, capacidad operativa y financiera, naturaleza y volumen de las importaciones, frecuencia, base

imponible para la tributación, etc.) y con una alta conciencia nacional en la defensa de la producción local.

El régimen de valoración en aduana también opera como instrumento de defensa comercial.

Brasil es un usuario activo de medidas antidumping. Tiene en vigor 63 (Argentina menos de la mitad) medidas que afectan a las exportaciones de 23 países, 32 llevan en vigencia más de 5 años y 11 más de 12 años.

Todos los bienes importados están sujetos a licencias. Las no automáticas se aplican a más de un tercio del nomenclador y están presentes en la totalidad de los capítulos arancelarios industriales (excepto el 77, el 86 y el 91).

La importación de bienes usados está totalmente prohibida, con algunas excepciones y siempre que no exista fabricación local.

Existen alrededor de 30 organismos que adoptan sus propios procedimientos internos, formulan y controlan el cumplimiento de normas técnicas que inciden sobre las importaciones. Brasil no acepta como equivalentes los reglamentos técnicos adoptados por ningún interlocutor comercial, aunque puede aceptar la equivalencia de los resultados de las pruebas.

Promoción de las exportaciones

En Brasil la promoción de exportaciones combina un conjunto de medidas tendientes a eliminar la carga tributaria de las empresas, financiamiento a tasas y plazos competitivos (a fabricantes y compradores en el exterior), facilidades operativas y apoyos institucionales del Estado.

Los procedimientos para exportar son muy sencillos en Brasil y se ajustan al tamaño y necesidades de las empresas, según sea su tipo de operatoria.

A excepción de casos muy puntuales (objetivos sociales o de integración industrial), no se aplican impuestos a la exportación de ningún tipo.

Brasil aplica un sistema de desgravación fiscal a las exportaciones industriales que prevé la suspensión, exención o restitución de aranceles, así como de impuestos como el IPI, el ICMS, el PIS COFINS y el AFRMM sobre materias primas, insumos o repuestos que se utilicen para producir bienes exportables o para embalarlos. La desgravación se concede hasta un máximo de 5 años y en algunos casos puede ser prorrogable. El Drawback “Verde Amarelho” es un ejemplo (en 2008 el 10% de las importaciones y alrededor del 25% de las exportaciones estuvieron sujetas a este régimen)

También existen mecanismos similares (RECOF) para sectores específicos dedicados al montaje, transformación y reacondicionamiento en la industria aeronáutica, automoción, informática y telecomunicaciones, semiconductores y electrónica de alta tecnología. Las concesiones se aprueban por importador y tienen un plazo de 1 año prorrogable en todos los casos. El mecanismo tiene condiciones mínimas como la limitación de vender hasta un máximo del 20% de sus importaciones en el mercado interno y las empresas deben tener un capital mínimo de 25 millones de Dólares.

Los pagos y remesas de fondos al exterior destinados a la promoción de exportaciones, como estudios de mercado, la promoción de productos, el arrendamiento de stands expositivos y la participación en ferias están exentos de todo tipo de retención impositiva.

Brasil aplica muchos mecanismos de financiación, aseguramiento y garantía de las exportaciones para ayudar a los productores a acceder a los créditos. El PROEX es uno de los principales y tiene como objetivo brindar financiamiento en condiciones preferenciales, fundamentalmente a aquellas empresas que no podrían obtenerlo en el mercado. Básicamente se brindan condiciones similares a las que podrían obtener las empresas radicadas en países desarrollados, sean grandes o PyMEs (tasa LIBOR). Las modalidades son dos: financiación directa y pagos de equiparación de las tasas de interés (cuando se financian con otras líneas). Los plazos se extienden entre 60 días y 10 años y se financia hasta el 100% del valor FOB, según sea el valor agregado nacional. En 2008 el 96% de los desembolsos correspondió a PyMEs.

Otro programa central es el BNDES-EXIM, que concede créditos a la exportación en forma automática para los productos cuyo contenido nacional alcance el 60% y no automática para los productos con un contenido menor. El costo financiero total lo constituye una fórmula de tasas de largo plazo que son muy competitivas a nivel internacional. Existen 6 modalidades de financiación entre previas de expedición (hasta 32 meses de plazo) y posterior para los clientes (hasta 12 años de plazo).

Todos los mecanismos de financiación se encuentran cubiertos por un seguro de riesgo comercial y político de corto plazo administrado por cinco compañías privadas más dos accionistas públicos. Las operaciones de largo plazo están cubiertas por el BNDES y el Banco do Brasil. Los exportadores generalmente contratan una póliza anual general que asegura toda su operación, dependiendo el costo del país de destino, el volumen involucrado, el tipo de producto, las pérdidas sufridas previamente y otras características de la empresa.