



La asignatura pendiente de la complementación y especialización productiva en el Mercosur.

Desafíos y oportunidades en la relación entre Argentina y Brasil

por Bernardo Kosacoff¹

La mayor complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del Mercosur permitirían acelerar el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas. Para ello se debe fortalecer el proceso de coordinación de políticas estructurales y microeconómicas, con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas en el espacio regional que permitan ganancias conjuntas de competitividad y creciente acceso a terceros mercados. La experiencia del proceso de integración evidencia hasta el momento que los estados partes no han sido capaces de construir una estrategia equilibrada y conjunta de desarrollo integral, sistémico y equilibrado de las economías participantes, con avances significativos en la especialización y complementación productiva a escala regional.

El fortalecimiento de la integración productiva regional es un tema instalado en la agenda de prioridades del bloque. El Fondo para

la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), su utilización en proyectos de integración productiva (FOCEM II), la creación del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, son algunas de las iniciativas más relevantes. Entre las acciones que se desarrollan bajo el Programa de Integración Productiva se destacan la de intensificación y complementación del sector automotriz, la referida al desarrollo de proveedores regionales en el sector de petróleo y gas, la integración de cadenas productivas ligadas al turismo y la de formación de recursos humanos. Sin embargo, al presente, sus alcances e impactos son muy menores. En cambio, han cobrado mayor espacio las tensiones comerciales en sectores considerados sensibles, con la aplicación de medidas de defensa comercial, incluyendo la utilización de licencias no automáticas y la aplicación de derechos *anti-dumping*. El resultado es la predominancia de una agenda defensiva.

El objetivo de estas notas es reafirmar la importancia de la complementación productiva y la especialización en el Mercosur. Asimismo, desde la óptica argentina, aportar elementos de juicio para la construcción de una nueva agenda, de carácter positivo, que incluya los heterogéneos intereses sectoriales en la relación económica entre Argentina y Brasil.

La integración productiva

Además de considerar relevantes los argumentos a favor del Mercosur provistos por las economías de escala y por los efectos positivos sobre la inversión interna y extranjera, la literatura acerca de la integración pone énfasis en la capacidad de absorción tecnológica y de transformación de los patrones productivos. Uno de los aspectos más estudiados de los efectos positivos del Mercosur sobre la microeconomía de la región es, quizás, que en el perfil del comercio intra-regional aparece un conjunto de productos que no son objeto de comercio con otros países del mundo. Estos bienes no tradicionales reflejan el aprovechamiento de ventajas competitivas originadas en economías de escala y de especialización al interior del Mercosur. El intercambio con el bloque regional favorece un creciente comercio intra-industrial que contrasta con la inserción externa en el resto del mundo. El proceso de integración regional parece apoyar el proceso de especialización dado que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Sin embargo, el camino recorrido es aún muy limitado.

Aspectos menos recorridos por la literatura de la integración se vinculan con los efectos del Mercosur sobre las estrategias empresariales. Desde comienzos de la década del noventa las empresas localizadas en la región se encontraron con un escenario en donde a las transformaciones que se sucedían en el plano internacional, se agregaba el cambio radical en las reglas de juego que venían enfrentando previamente en el mercado doméstico. En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, caracterizada por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales “pro-mercado”, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteraron tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. La estrategia de rápida reducción de las barreras comerciales dentro del Mercosur, que incluyó la adopción de un programa automático de desgravación arancelaria entre los socios regionales, acentuó estas condiciones.

Tras dos décadas de “modernización” económica es evidente que los países del Mercosur no efectuaron todavía una transición hacia la producción de bienes diferenciados basados en la innovación tecnológica y la calificación de los recursos humanos. En contraposición, los avances de competitividad se concentraron en el procesamiento de los recursos naturales y en la producción de bienes masivos con economías de escala en procesos de producción con estándares internacionales. En el resto de los sectores, la apertura económica y el abaratamiento de las importaciones fueron canales para actualizar procesos y líneas de producción: adoptaron una estrategia simple basada en “productos actualizados a bajo precio”, con tecnologías de procesos crecientemente ensambladoras de contenidos importados. Como resultado, dieron prioridad a la modernización de las funciones operativas de las empresas, en particular, la fabricación y sus funciones adyacentes (logística y distribución). Pero este proceso de *catch up* productivo fue en detrimento de otras funciones empresariales capaces de generar incrementos en el valor agregado en una proporción mayor a la media, tales como el diseño, la investigación y desarrollo, y el desarrollo de marcas. Es evidente que para el Mercosur es aún una asignatura pendiente el aprovechamiento de economías de especialización y complementación entre los países

socios que permitan avanzar en la dirección señalada, tratando de incorporar mayor valor agregado a lo que se produce y exporta, y buscando proveer al mercado interno regional y ganar nuevos mercados.

En este sentido, podría ser relevante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en el Brasil, en los cuales se podría ampliar el desarrollo de entramados productivos al interior del Mercosur. Es llamativo que haya estado ausente todo intento de complementación y especialización regional, a pesar de contar la Argentina con un proceso evolutivo previo lo suficientemente valioso para haber intentado una integración más profunda. Las evidencias de los sectores agroalimentarios, petrolero y de aeronáutica brasileros son emblemáticos de sectores que, veinte años atrás, mostraban a la Argentina con un desarrollo más significativo y que, recientemente, han tenido un dinamismo productivo en Brasil con un fuerte impacto en su modelo de desarrollo. Sin embargo, estas transformaciones fueron ajenas a la integración, con la ausencia de una red de proveedores especializados, de generación de capacidades tecnológicas y de servicios de apoyo localizados en la región, que hubiesen aprovechado el potencial existente.

Uno de los aspectos centrales de las transformaciones microeconómicas en las economías de la región fue la reconfiguración del perfil empresario respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales y cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se sumó la reorganización de los conglomerados económicos locales, así como el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales (ET).

La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión productiva de los noventa, en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso. Existe una elevada correlación entre el desarrollo de los sectores más dinámicos de la producción industrial local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. En este contexto, la industria manufacturera cedió participación a los recursos naturales y a los servicios como destino de las inversiones extranjeras. La privatización y desregulación de actividades anteriormente restringidas al capital privado, y en particular a las inversiones extranjeras, en sectores de recursos naturales (hidrocarburos y minería) y de servicios públicos (telecomunicaciones, energía eléctrica, sector financiero) impulsó los flujos de inversión extranjera directa (IED). En el sector manufacturero se destacaron como destino de IED el complejo automotriz, los productos químicos y los alimentos y bebidas².

Aunque el abastecimiento del mercado interno fue determinante en las estrategias de los inversores extranjeros, en los años noventa un factor complementario a aquél fue la conformación del Mercosur. Precisamente, el dinamismo exhibido por la demanda interna y regional en la mayor parte de la década de los '90 se convirtió en un factor de atracción decisivo para la inversión de las empresas transnacionales, tanto en el caso de las filiales ya instaladas, como para la nueva ola de “recién llegados”. Aunque la competencia por la localización de la inversión extranjera al interior del Mercosur se dio, en general, “vía reglas”, también existió una competencia “vía incentivos”. Esto generó disputas entre los países socios por el supuesto desvío de inversiones, especialmente a partir de mediados de los años noventa. El origen de los problemas parece estar en la ausencia de un esquema regulatorio común en el Mercosur para el otorgamiento de incentivos a la inversión. La utilización de beneficios fiscales como factor de atracción de inversiones también trajo consigo una “guerra de incentivos” a nivel subnacional, particularmente en Brasil y en menor medida en Argentina que, según algunas evidencias, resultó en beneficios sociales escasos o negativos.

El Mercosur no sólo fue un evidente atractivo para la nueva oleada de inversión extranjera sino que, al consolidarse como política de estado, se convirtió en un elemento clave para la toma de decisiones de inversión de los capitales ya localizados en la región. En

[...] existen actividades con un potencial significativo de complementación como las cadenas agroindustriales (con todos sus eslabonamientos), petróleo y gas (con su red de proveedores), turismo y otros servicios (software, cine, medicina, etc.). En estos campos, la emergencia de multilaterales [...] podría ofrecer un campo fértil para avanzar en la complementación y especialización.

particular, en el caso argentino, el Mercosur fue determinante para dos de los sectores industriales líderes en el proceso de inversión y reconversión de los años noventa. Tanto en el área de los alimentos y bebidas como en la industria automotriz, las inversiones realizadas estuvieron planificadas en el contexto de complementación y especialización regional. En el caso de la industria automotriz, el esquema que reguló la actividad, y tuvo como resultado un evidente aumento del comercio y las inversiones, tiene uno de sus fundamentos en la creación de un mercado ampliado.

Más allá del volumen que tendrán los nuevos flujos de inversión, existen grandes interrogantes sobre qué estrategias seguirán las filiales de empresas transnacionales que se encuentran localizadas en la región. Es conocido que las principales corporaciones del mundo tienen filiales instaladas en los países del Mercosur y que la mayor parte de ellas están ubicadas en más de uno de los socios comerciales. Estas filiales de empresas transnacionales tienen altos coeficientes de importación de insumos, partes y componentes y de bienes finales, particularmente en la producción de bienes transables³. Asimismo, los coeficientes de exportación⁴, salvo escasos sectores basados en recursos naturales y algún caso especial como el del sector automotriz, no son muy significativos. Adicionalmente, allí donde alcanzan algún nivel de significación, las exportaciones están orientadas al Mercosur. Sin embargo, el desafío es la elaboración de “productos globales”, es decir, que las filiales instaladas en el Mercosur obtengan dentro de la corporación el desarrollo de líneas de producción competitivas internacionalmente, destinadas, fundamentalmente, a la exportación a otras filiales del mundo o a nuevos mercados, inclusive, siguiendo las tendencias internacionales en otras regiones, con la participación en los esfuerzos de investigación y desarrollo.

La conducta de los conglomerados económicos de capital local en los años noventa posee algunos rasgos comunes⁵. En general, hubo una tendencia a: 1) la especialización en un conjunto más reducido de actividades respecto al pasado, 2) una concentración creciente de las actividades productivas en sectores con mayores ventajas naturales o menor transabilidad, 3) una escasa presencia en los sectores más dinámicos internacionalmente, basados en el conocimiento y la innovación tecnológica, y 4) una expansión hacia terceros mercados mediante la inversión directa.

En los años noventa, la internacionalización de las empresas de capital nacional de la región a través de la inversión directa alcanzó una nueva dimensión. Los conglomerados económicos locales emprendieron estrategias de internacionalización fuertemente vinculadas con los programas de reforma estructural y el aumento consecuente de la presión competitiva en los mercados domésticos. Algunos de estos agentes económicos (especialmente en el caso de empresas originarias de Argentina y Brasil) buscan, mediante este

tipo de acciones, alcanzar el liderazgo regional (y en algunos pocos casos, mundial) en segmentos de mercado específicos. Es así que, aprovechando las condiciones de acceso preferenciales a los mercados derivadas del proceso de integración en el Mercosur, surgieron un conjunto significativo y heterogéneo de empresas de alcance regional y de capital nacional.

A diferencia de experiencias anteriores o de acciones dirigidas hacia otros mercados, esta internacionalización estuvo fundada en el desarrollo de la producción localizada en el país de destino. Los grupos nacionales condujeron el proceso basado en las capacidades de *management*, el conocimiento y manejo de tecnologías maduras, el acceso a recursos financieros o la capacidad de operar en entornos culturales similares o el conocimiento de condiciones específicas de ciertos mercados próximos. Este tipo de internacionalización apareció como indispensable para la propia supervivencia y expansión en el nuevo contexto económico. En el caso de las dos economías de mayor tamaño, parece que este proceso se dio en dos fases diferenciadas. En un primer momento predominaron las empresas argentinas que se establecían en el mercado brasileño. Con posterioridad, aparecieron liderando un grupo de firmas de capital brasileño que buscaban instalarse en Argentina, principalmente a través de adquisiciones de otras empresas⁶.

En un trabajo reciente⁷, hemos analizado los condicionantes económicos de las relaciones económicas entre Argentina y Brasil y presentado algunos elementos a ser considerados en una nueva agenda, que se especificarán en las siguientes secciones.

Condicionantes económicos

Los condicionantes económicos operan sobre actores públicos y privados heterogéneos en ambos países, pero las dificultades analíticas que plantea esta heterogeneidad son particularmente importantes en la Argentina. Ello es resultado del cuadro de fragmentación y conflictividad que caracteriza su economía política interna y de la consecuente volatilidad en la identificación de intereses colectivos (y su traducción en políticas públicas).

El primero de estos factores es la asimetría de tamaño. La asimetría de tamaño tiene un impacto ambiguo y heterogéneo sobre los incentivos para una mayor integración con Brasil, ya que es fuente tanto de oportunidades (alineamientos a favor) como de amenazas (alineamientos en contra). Las oportunidades derivan del hecho de que la mayor dimensión del mercado brasileño es un factor de atracción para actividades que tienen allí un destino potencial para su producción. Esta categoría incluye tanto a sectores en los que la Argentina tiene ventajas comparativas estáticas como aquéllos en las que el aprovechamiento de economías de escala y gama ofrece la po-

sibilidad de un tipo de comercio basado en la especialización intra-industrial. En este último caso, una mayor integración económica no sólo mejoraría la posición de los productores domésticos en el mercado regional sino, también, las condiciones de competencia en el mercado internacional. Además, sería un factor de atracción para la localización de nuevas inversiones extranjeras. Pero la asimetría de tamaño también es una fuente de amenazas para sectores que enfrentan problemas estructurales de competitividad. El tipo de impacto de la asimetría de tamaño se mueve al ritmo del ciclo económico y se agudiza en períodos de “desacople” del ciclo económico bilateral.

La asimetría de tamaño tiende a acompañarse de asimetrías de participación en el mercado, lo que influye de manera diferente sobre la intensidad de los impactos recíprocos. Esta asimetría no es nueva, pero su papel se incrementó en las últimas décadas de la mano de las diferentes trayectorias de crecimiento (en el período previo a la década de los ochenta) y del aumento en los vínculos económicos recíprocos (posteriormente). En efecto, mientras que en el quinquenio 1960/65 el peso relativo de cada país como proveedor y mercado del otro era equivalente, para fines de los setenta el balance ya se había alterado notablemente. Así, en tanto que la Argentina destinaba a Brasil cerca del 10% de sus exportaciones y se abastecía en ese país de una proporción similar de sus compras al exterior, la relevancia de la Argentina como mercado de origen y destino del comercio exterior brasileño era significativamente menor⁸. Esta tendencia se profundizó durante las dos últimas décadas y condicionó las perspectivas dominantes en la Argentina sobre el vínculo económico con Brasil.

Un tercer factor a considerar es la asimetría en los patrones de especialización, un tema de la agenda bilateral que también ha sido recurrente. A fines de los setenta los productos primarios (principalmente los productos agrícolas de clima templado) ya contribuían con alrededor del 65% de las exportaciones argentinas a Brasil, en tanto que las exportaciones brasileñas a la Argentina estaban compuestas esencialmente por manufacturas (72.5%). Este patrón predominantemente inter-sectorial de especialización fue muy resistido por quienes temían ver a la Argentina “condenada” al papel de proveedora de materias primas y alimentos de Brasil, a cambio de manufacturas brasileñas. De hecho, tanto la asimetría en los patrones de especialización como la presencia de déficits comerciales sistemáticos por parte de la Argentina fueron dos elementos que condicionaron el enfoque adoptado por el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que significó el relanzamiento del proceso de integración entre ambos países a mediados de los años ‘80. Desde entonces el tema ha estado presente con intensidad cambiante en las percepciones dominantes sobre la relación bilateral.⁹

Finalmente, un cuarto factor condicionante son las asimetrías regulatorias. El grado de convergencia/divergencia en las orientaciones de política pública implementadas en cada país ha influido de manera creciente sobre las visiones dominantes en torno a los efectos de una intensificación del vínculo económico bilateral. Las asimetrías regulatorias importan no sólo en el campo de la política macroeconómica (el que atrajo mucha atención después de la devaluación del real en 1999) sino también, y de manera aún más intensa, en el ámbito de las políticas productivas. De hecho, y en contraste con la volatilidad de las políticas macroeconómicas en ambos países en las dos últimas décadas (y que Brasil parece haber dejado atrás desde principios de este decenio), las asimetrías en las políticas dirigidas al sector productivo han sido crecientes y muestran sólidas dinámicas de *path dependence*. Las diferencias regulatorias han determinado, a su vez, una dinámica de crecimiento de las asimetrías estáticas. Por consiguiente, además de las diferencias conceptuales o ideológicas que separaron a distintas gestiones en cada uno de los países, las brechas institucionales y de recursos que se han ido consolidando en el campo de las políticas públicas se han convertido en un condicionante clave e inercial de la percepción dominante sobre los costos y beneficios de la cooperación económica más estrecha con Brasil.

El futuro en un nuevo contexto

En lo que se refiere específicamente a las relaciones con Brasil, prevalece una visión extendida de que resultaría infructuoso embarcarse en una “carrera por la influencia”. Sin embargo, este reconocimiento no debe confundirse con la existencia de una agenda constructiva para la relación bilateral y que pueda ser funcional al desarrollo económico y a la mejor inserción de la Argentina en la economía internacional. Esta agenda precisa ser identificada. En la actualidad se presentan situaciones muy distintas a nivel productivo en la relación con Brasil, ya que hay al menos tres sectores identificables y con futuros bastante heterogéneos, a saber: a) las múltiples actividades que exhiben conflictos y disputas sectoriales; b) las actividades en las que predominan ET; y c) las actividades con alto potencial de complementación.

El primer conjunto de actividades agrupa los sectores comprendidos por productos sujetos al sistema de licencias previas, acuerdos de restricción voluntaria, medidas *antidumping* y de salvaguardia (calzados, línea blanca, textiles-indumentaria, neumáticos, etc.). La mayoría de ellos arrastra problemas de competitividad de larga data y fueron parte de las listas de productos sensibles desde el inicio del programa de integración bilateral. En todos ellos se observan diferencias de eficiencia y escala crecientes a favor de Brasil como resultado de factores estructurales (como el tamaño de mercado) y respuestas empresariales (como el bajo nivel de inversiones de la industria local y el aumento en la productividad de las firmas brasileñas). En general, estos sectores promueven una actitud defensiva frente a la amenaza que se percibe en la competencia brasileña, pero que es aún más significativa desde proveedores de extrazona (como China). En algunos casos, como la industria textil y del calzado, las medidas defensivas de protección del mercado interno han dado lugar al ingreso de inversiones brasileñas dirigidas a abastecer el mercado doméstico y explotar potenciales complementariedades. Estas actividades tradicionalmente conflictivas probablemente seguirán sujetas a mecanismos de administración del comercio, que idealmente deberían estar condicionados a programas de restructuración, aumento de la eficiencia y la competitividad y la complementación entre ambos países¹⁰. En cualquier caso, estas actividades difícilmente puedan constituir el corazón de una estrategia constructiva de relacionamiento con Brasil.

Las actividades donde predominan empresas transnacionales muestran perspectivas bastante heterogéneas, altamente dependientes de las políticas públicas y, eventualmente, las acciones coordinadas que adopten ambos países. Las filiales de las principales ET mundiales operan simultáneamente en ambas economías, pero hay pocas evidencias de complementación y especialización con el objetivo de



integrarse a cadenas globales de valor a través de la generación de producción y conocimiento en el espacio regional. En general, las evidencias de complementación y especialización se limitan al abastecimiento del mercado regional. En efecto, durante los noventa y en el marco de estrategias destinadas al aprovechamiento del mercado regional (*market seeking*), muchas filiales de ET realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Esto se ha reflejado en un mayor componente intra-Mercosur del comercio exterior de las filiales de ET en comparación con las empresas nacionales que operan en el mismo sector. Después de la experiencia de fines de los noventa, los riesgos de una política de competencia por la atracción de IED vía “incentivos” siguen vigentes y, de hecho, sus efectos potencialmente negativos sobre la Argentina se han amplificado con el ensanchamiento de las asimetrías bilaterales. Por esta razón resulta difícil prever estrategias cooperativas en este campo sin el compromiso activo de las políticas públicas de Brasil.

El sector automotriz es el que más ha avanzado en el proceso de complementación/especialización bilateral. La principal razón es la existencia de regímenes de política pública que alentaron esa complementación. El sector automotriz argentino se ha modernizado y especializado en algunas líneas de series cortas de producción y otras de abastecimiento complementario a Brasil, con asignación de modelos exclusivos a nivel regional y una creciente participación de las exportaciones (Brasil es el principal mercado). Esto le ha permitido al sector terminal tener una balanza comercial equilibrada. Pero el sector autopartista muestra graves deficiencias y se caracteriza por una fuerte heterogeneidad: hay un reducido número de firmas competitivas proveedoras de cerca de un tercio del valor de los vehículos, pero con fuertes contenidos importados y especializadas en productos de menor contenido tecnológico. Este sector convive con un núcleo productivo más amplio con fuertes atrasos tecnológicos que se encuentra concentrado en el abastecimiento del mercado de reposición. Sus balances comerciales son crecientemente negativos, tanto en términos globales como en relación con Brasil. La regla de sensatez y equilibrio de largo plazo en la relación bilateral es desarrollar un vínculo en el que la participación en la generación de valor agregado y los esfuerzos tecnológicos sean equivalentes a los respectivos tamaños del mercado.

Finalmente, existen actividades con un potencial significativo de complementación como las cadenas agroindustriales (con todos sus eslabonamientos), petróleo y gas, con su red de proveedores, turismo y otros servicios (*software*, cine, medicina, etc.). En estos campos, la emergencia de multilatinas, a través de la creciente presencia de firmas brasileñas en la Argentina y, en menor medida, de empresas argentinas en Brasil, podría ofrecer un campo fértil para avanzar en la complementación y especialización. Éstos son actores privilegiados para una agenda bilateral positiva. En el campo de los agro-negocios, los cambios experimentados por la agricultura argentina y el afianzamiento del sector agroindustrial en Brasil (carnes, alimentos elaborados, bioetanol) han reducido el peso de viejas complementariedades en las que la Argentina aparecía como abastecedora de alimentos de Brasil. Al mismo tiempo, esos cambios han abierto nuevos espacios de competencia. Por consiguiente, las posibilidades de cooperación deben buscarse en formas novedosas de complementación y coordinación. El mundo agroindustrial está animado por un dinamismo (mayor demanda de alimentos, bio-energía y nuevos usos industriales) y ha mutado su organización hacia cadenas globales de valor en las que la región tiene la posibilidad de captar rentas sustantivas.

Argentina y Brasil (y más en general los países del Cono Sur) se destacan por ser ámbitos geográficos donde se genera buena parte de las proteínas mundiales y por ser uno de los pocos (si no el único) espacio donde puede ser creciente su producción. Dado que los países de la región son preponderantemente productores y exportadores de materia prima de origen biológico y mucho menos de alimentos

terminados (donde radica buena parte de la renta), la asignatura pendiente es avanzar hacia alimentos. Hay algunas evidencias de complementación productiva regional con la lógica antes descrita, pero éstas han tenido lugar en forma autónoma, como las inversiones en la producción agrícola en la región por parte de empresarios argentinos o en la industria cárnica argentina por parte de empresas brasileñas¹¹. También existe otro tipo de complementariedades productivas asociadas a este complejo como es el caso de los desarrollos biotecnológicos (y sus posteriores procesos de aprobación y explotación comercial) y de maquinaria agrícola. En este último caso, el propio mercado ha llevado a una particular especialización y relocalización con fuerte presencia transnacional (que, en algunos casos, atenta contra el proceso de complementación).

El sector de petróleo y gas, en el que resulta previsible una fuerte expansión futura a partir de la explotación de los nuevos recursos de hidrocarburos descubiertos en Brasil, la posibilidad de desarrollar proveedores especializados a escala bilateral es una alternativa con alto potencial. En este caso, los obstáculos al diseño e implementación de políticas con ese objetivo debieran ser menores debido a la presencia de actores públicos o con fuerte presencia pública en nodos clave de la cadena de valor. En este sentido, podría ser importante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en Brasil, orientándolas a la recomposición o fortalecimiento de entramados productivos en ambos países.

Notas

¹ Este trabajo reproduce, en sus secciones 2 y 3, partes del artículo de Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff, “Cambio y Continuidad en las Relaciones Económicas de la Argentina con Brasil”, en *Breves CINDES*, n. 17, 2009, disponible en: <http://www.cepal.cl/argentina/noticias/noticias/0/37430/Argentina.pdf>. Agradezco profundamente a Roberto Bouzas por permitir la utilización del material.

² Daniel Chudnovsky y Andrés López, *La transnacionalización de la economía argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 2001.

³ Se entiende por bienes transables aquellos bienes que pueden consumirse dentro o fuera de la economía que los produce y, por lo tanto, pueden exportarse e importarse (Nota del Coordinador Editorial, N.C.E.).

⁴ Se entiende por coeficiente de exportación de un sector a la porción de la producción total de dicho sector que se exporta (N.C.E.).

⁵ B. Kosacoff, “Las multinacionales latinoamericanas. El caso argentino”, en Daniel Chudnovsky, B. Kosacoff y Andrés López, *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁶ Fernando Porta, Carlos Bianco y Pablo Moldovan, “La internacionalización de empresas brasileñas en la Argentina: estrategias y factores de atracción”, Documento de Proyecto LC/W.172. CEPAL, Buenos Aires, 2008.

⁷ R. Bouzas y B. Kosacoff, *op. cit.*

⁸ R. Bouzas y José María Fanelli, *Mercosur. Integración y crecimiento*, Buenos Aires, Altamira, 2002.

⁹ La asimetría en los patrones de especialización no debe ocultar el hecho de que ambas economías comparten el “casillero vacío” de la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica y de participación más sofisticada en cadenas globales de valor.

¹⁰ Hasta el momento no se han utilizado los instrumentos previstos en el Mecanismo de Adaptación Competitiva cuyo objetivo era, precisamente, crear condiciones favorables para la reestructuración sectorial.

¹¹ Nuevamente, en este caso aparecen nítidamente las asimetrías de política reflejadas en la disponibilidad de financiamiento por parte del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) en contraste con la ausencia de mecanismos equivalentes en la Argentina.