

# breves cindes 17

## Cambio y Continuidad en las Relaciones Económicas de la Argentina con Brasil

Roberto Bouzas

Bernardo Kosacoff



CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



# Cambio y Continuidad en las Relaciones Económicas de la Argentina con Brasil

**Roberto Bouzas**<sup>1</sup>

**Bernardo Kosacoff**<sup>2</sup>

## 1. Introducción

En una encuesta realizada en la Argentina en el año 2006 los líderes de opinión y la población general ubicaban a Brasil en el segundo lugar de una lista de países con los que la Argentina debía mantener “las relaciones más firmes y estrechas” (CARI, 2006). En la misma encuesta casi dos tercios de los líderes de opinión y un tercio de la población general consideraban que Brasil aumentaría su protagonismo internacional a lo largo de esta década. Estos datos ilustran sobre la opinión cada vez más difundida en la Argentina acerca de la creciente relevancia del vínculo económico con Brasil. Esta visión es el producto de dinámicas de mercado e iniciativas de política. Las primeras son el resultado de las trayectorias comparadas de cada una de las economías y de la posición relativa que cristalizaron esas trayectorias: Brasil se ha transformado en un socio económico cada vez más importante para la Argentina y ha ganado una presencia creciente en el plano regional y global. Además, y a diferencia de otros momentos de activismo internacional del pasado, esta vez el país vecino parece contar con los recursos para sostenerlo.

Pero el vínculo económico bilateral también se intensificó como resultado de las distintas iniciativas de política puestas en marcha en los últimos 25 años. Entre éstas se destacan el lanzamiento del Programa de Intercambio y Cooperación Económica (PICE) en 1986 y la creación del Mercosur en 1991. Si bien hoy el debate sobre el “futuro del Mercosur” muestra evidentes signos de fatiga y ha perdido relevancia en la agenda pública argentina, la reflexión sobre el contenido y las perspectivas de la relación económica con Brasil han pasado a ocupar un lugar central.

Sin embargo, el consenso extendido acerca de la importancia de las relaciones económicas con Brasil no es sinónimo de acuerdo sobre el carácter que deberían adoptar esas “relaciones más firmes y estrechas”. En efecto, las visiones prevalentes son muy heterogéneas y no existe una concepción dominante sobre los intereses económicos que debería promover la Argentina en su relación con Brasil y sobre la mejor forma de hacerlo. A pesar de la existencia de una retórica extendida que apela a la construcción de una sociedad estratégica, las relaciones económicas bilaterales se han administrado en respuesta a demandas de corto plazo y, del lado argentino, han estado dominadas por una agenda esencialmente defensiva. Aún se encuentra pendiente el desarrollo de una visión que articule intereses ofensivos y de complementación y, todavía más, su materialización en una orientación sostenible de política.

Este trabajo tiene el propósito de servir de disparador para un debate estructurado sobre el futuro del vínculo económico entre la Argentina y Brasil. Con ese propósito en las próximas dos secciones se identifican los condicionantes más importantes de las percepciones argentinas sobre la relación con Brasil y cómo éstos han evolucionado en los últimos 25 años. En la sección siguiente se hace una presentación estilizada de su configuración actual y de su impacto potencial sobre el futuro de la relación bilateral. Finalmente, cierra el trabajo una breve sección de conclusiones.

<sup>1</sup> Universidad de San Andrés/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

<sup>2</sup> CEPAL Argentina

## 2. Percepciones argentinas sobre Brasil: condicionantes políticos y económicos

Los factores políticos y económicos que condicionan las percepciones argentinas sobre Brasil son múltiples y operan sobre actores públicos y privados muy heterogéneos. Esta advertencia tiene validez general pero es particularmente pertinente en el caso de la Argentina, cuya economía política interna se caracteriza por una alta conflictividad que dificulta la identificación de “intereses permanentes” y se traduce en una fuerte volatilidad de las políticas públicas. Esta sección examina los principales factores políticos y económicos que han condicionado las percepciones sobre la relación económica con Brasil en las últimas décadas. La lista no es exhaustiva sino que intenta recoger aquellos factores que en nuestra opinión han desempeñado un papel más importante y permanente.

### *Condicionantes políticos*

El **balance de capacidades relativas** ha sido un condicionante político clave de las percepciones sobre Brasil que prevalecen en la Argentina. En un contexto de rivalidad y competencia por el liderazgo en América del Sur (como el que prevaleció hasta la década del setenta), este factor afectó la intensidad de los vínculos económicos bilaterales y las políticas hacia el vecino.<sup>3</sup> Sin embargo, su influencia se modificó radicalmente en los últimos 25 años por dos razones principales, una de carácter político-ideológico y otra material. La primera es la consolidación de regímenes democráticos en los que perdieron influencia las visiones construidas a partir de un diagnóstico de competencia y desconfianza mutua y abrieron la puerta a enfoques más cooperativos. La segunda razón es la gradual pero sostenida modificación de dicho balance en detrimento de la Argentina.

---

<sup>3</sup> Para una revisión de las percepciones argentinas sobre Brasil en el campo de la política exterior véase Russell y Tokatlian (2003)

Estos dos factores explican que en la actualidad tienda a prevalecer en la Argentina una visión según la cual la competencia por la influencia y el liderazgo con Brasil está fuera de las opciones razonables de política. Este reconocimiento no debe confundirse, sin embargo, con la desaparición de esta consideración o de sus efectos: a pesar de la pérdida de influencia de la visión de rivalidad y competencia, la preocupación sobre el balance de capacidades relativas sigue presente como “telón de fondo” de las relaciones bilaterales y reaparece cíclicamente bajo formas diversas. Una de ellas ha sido la búsqueda recurrente de “sociedades” que permitan “balancear” lo que se percibe como una creciente influencia de Brasil.<sup>4</sup>

Un factor político de segundo orden también ha condicionado cíclicamente la visión prevaleciente sobre Brasil. Éste es el grado de convergencia/divergencia de las orientaciones político-ideológicas de los respectivos gobiernos. En efecto, a pesar del tránsito compartido hacia regímenes democráticos, desde mediados de los ochenta se han sucedido fases de menor o mayor convergencia político-ideológica de las administraciones de turno. Si bien estas divergencias en ciertos períodos fueron un obstáculo para profundizar los vínculos económicos, los períodos de convergencia no han sido necesariamente favorables a un vínculo más sólido.

### *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).

---

<sup>4</sup> En un contexto diferente, Russell y Tokatlian (2003) se refieren a este fenómeno como la dificultad para transitar de una “cultura de la rivalidad” a una “cultura de la amistad”.

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 posibilidad 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 y 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 menor (Bouzas y Fanelli, 2002). 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 déficit comerciales sistemáticos por parte de la Argentina fueron dos elementos que condicionaron el enfoque adoptado por el PICE. Desde entonces el tema ha estado presente con intensidad cambiante en las percepciones dominantes sobre la relación bilateral.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.

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.

### 3. Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil

Desde el punto de vista de la Argentina, en las últimas dos décadas y media las relaciones económicas bilaterales pueden ordenarse en torno a tres períodos que muestran distintas combinaciones de los condicionantes políticos y económicos identificados en la sección anterior. Estos tres períodos muestran elementos de continuidad y cambio en las percepciones dominantes y pueden resumirse del siguiente modo: a) el período de aproximación bilateral y democratización de la segunda mitad de los ochenta, b) el período de apertura y expansión sostenida del comercio hasta fines de los noventa, y c) el período de crisis, recuperación y “reindustrialización” argentina. En lo que sigue se analiza brevemente las características de cada uno y la combinación de condicionantes que dio forma a las percepciones dominantes y a su evolución.

#### ***Democratización y aproximación bilateral en la segunda mitad de los ochenta***

A mediados de la década de los ochenta los incentivos políticos desempeñaron un papel catalizador del proceso de aproximación económica con Brasil. En particular, el gobierno democrático argentino que asumió en diciembre de 1983 vio la remoción de las hipótesis de conflicto con Brasil (y Chile) como un paso clave para recortar la influencia de las fuerzas armadas en la vida pública nacional. En la visión del nuevo gobierno, un ambiente regional menos conflictivo reduciría la legitimidad de las demandas militares por recursos e influencia, ya debilitada por

el fracaso de la gestión precedente y la derrota militar en Malvinas. Este tránsito a una visión cooperativa fue facilitado por los acuerdos tripartitos de Corpus-Itaipú (1979) y por otras iniciativas de principios de los ochenta (como el acuerdo para el desarrollo y aplicación con usos pacíficos de la energía nuclear de mayo de 1980), pero se profundizó con el lanzamiento del PICE en 1986. El diagnóstico común de que ambos países compartían problemas económicos similares (estancamiento, inestabilidad macroeconómica, patrón de especialización primarizado, distribución regresiva del ingreso y estrangulamiento externo) también ayudó a consolidar una visión que subrayaba la existencia de intereses convergentes. Este clima más cooperativo fue fortalecido por la convergencia del ciclo político interno, en particular por la transición casi simultánea hacia gobiernos democráticos en ambos países (Hirst, 1990).

En el plano económico las diferencias de tamaño (ya perceptibles desde hacía al menos un par de décadas) tuvieron un impacto mixto. Las influencias positivas derivaron de las potencialidades que ofrecía el mercado brasileño, en tanto que los impactos negativos provenían de las amenazas representadas por aquellas actividades donde la escala constituía un factor importante de competitividad. Sin embargo, a mediados de los ochenta el balance neto de estos impactos contradictorios tenía un sesgo positivo. Contribuía a ello la percepción de que Brasil podría contribuir a dinamizar el crecimiento en la Argentina: la trayectoria de rápido crecimiento de Brasil en las tres últimas décadas (en contraste con el desempeño argentino) alentaba a ver en el país vecino una “locomotora” que podría arrastrar, por su dinamismo y dimensión, a la aletargada economía argentina.

La asimetría en la participación del comercio en los respectivos mercados también era un rasgo en consolidación desde la década del sesenta: en efecto, en el período 1981-85 las importaciones argentinas desde Brasil ya representaban el 14% de las importaciones totales, mientras que las compras brasileñas en la Argentina eran menos del 3% de las importaciones. Por otra parte, desde principios de los sesenta se registraban comportamientos divergentes en la participación recíproca del comercio, consolidando desequilibrios bilaterales sistemáticos en contra de la

Argentina. Estas preocupaciones se reforzaban por lo que ya se insinuaba como una clara asimetría en los patrones de especialización. En efecto, a fines de los setenta los productos primarios (principalmente los productos agrícolas de clima templado) contribuían con cerca de dos tercios de las exportaciones argentinas a Brasil, mientras que las exportaciones brasileñas a la Argentina se componían esencialmente de manufacturas (72.5%). Por todos estos motivos el PICE procuró poner en marcha instrumentos de liberalización gradual, administración del comercio y complementación productiva que aseguraran una expansión más equilibrada de los intercambios y revirtieran las tendencias prevalecientes a la especialización inter-industrial.

A mediados de los ochenta ambos países también mostraban asimetrías regulatorias que impactaban sobre la relación bilateral. No obstante, sus efectos fueron diluidos por un ambiente general de alta protección que limitaba la intensidad de los efectos recíprocos y, como ya señalamos, por la puesta en marcha de instrumentos de comercio administrado que se esperaba que contuvieran las tendencias a la especialización inter-sectorial y al desequilibrio estructural en los flujos de comercio.

En resumen, a mediados de los ochenta cuando se inició el proceso de integración económica bilateral los condicionantes económicos mostraban un balance neto positivo magnificado por las expectativas de que la economía brasileña desempeñara el papel de una “locomotora” para la Argentina y del atractivo de un mercado grande y protegido. Por otra parte, las reservas que podrían surgir como consecuencia de las asimetrías de tamaño, participación en el mercado y especialización fueron a priori contenidas por instrumentos de integración que enfatizaban la administración de los flujos de comercio, la complementación económica, la especialización intra-sectorial, el avance hacia actividades tecnológicamente más complejas y el equilibrio dinámico del intercambio. Estas consideraciones económicas se potenciaron por factores políticos que otorgaron un atractivo adicional al desarrollo de un vínculo cooperativo más intenso con Brasil.

## ***Apertura y expansión del comercio en la década del noventa***

Hacia fines de los ochenta los problemas de implementación del PICE ya habían dado origen a dos visiones alternativas entre quienes impulsaban una mayor integración económica con Brasil (Chudnovsky y López, 1998). Por un lado predominaba una visión “comercialista” que impulsaba la liberalización progresiva del comercio bilateral y la reestructuración conducida por el mercado. Por el otro se consolidaba una visión “industrialista” que complementaba la liberalización del intercambio con políticas industriales y tecnológicas activas y coordinadas entre ambos países. El nuevo gobierno argentino que asumió en 1989 fue un impulsor de la nueva orientación “comercialista” que a partir de entonces adquirió el proceso de cooperación bilateral. El Acta de Buenos Aires (julio de 1990) trajo un cambio radical en la metodología de integración y coincidió con una fase de reformas y apertura unilateral en ambos países. En este contexto, el proceso de integración pasó a concebirse como un instrumento para consolidar transformaciones económicas internas implementadas en un contexto de baja credibilidad. El Acta de Buenos Aires y su metodología de liberalización automática y generalizada fueron adoptadas sin cambios por el Tratado de Asunción (marzo de 1991) que creó el Mercosur e incorporó a Paraguay y Uruguay.

Desde un punto de vista político, el lugar que reservó a Brasil el paradigma entonces dominante fue el de “socio” económico clave, pero no “aliado estratégico” (Russell y Tokatlian, 2003). Mientras que Estados Unidos era el referente del “alineamiento estratégico” de la Argentina, Brasil aparecía como un socio económico fundamental basado en el peso que había adquirido en el escenario regional y bilateral y la posibilidad de hacer buenos negocios. Si bien la rivalidad tradicional con Brasil continuaba subordinada a un enfoque más cooperativo, la búsqueda de relaciones preferenciales con Estados Unidos procuraba “balancear” lo que ya aparecía como una asimetría consolidada de capacidades relativas. En el clima reformista del cambio de década la Argentina aparecía, además, como un país en vías de “modernización” a través de un ambicioso programa de reformas, que contrastaba con un vecino que no conseguía deshacerse de su pesada mochila “desarrollista”.

Las diferencias en las visiones argentinas y brasileñas sobre la evolución del proceso de integración se reflejaron nítidamente en el debate en torno a la unión aduanera. El Acta de Buenos Aires había “importado” de manera casi retórica el concepto de “mercado común” del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, pero el Tratado de Asunción le puso plazo a la constitución de la “unión aduanera”. Las convicciones argentinas sobre la funcionalidad del modelo de unión aduanera, sin embargo, estaban fuertemente divididas. Un influyente sector del gobierno y actores privados veía sin simpatía la adopción de un arancel externo común y la pérdida de autonomía para desarrollar negociaciones comerciales preferenciales con terceros implícitas en el compromiso de unión aduanera. Durante este período las posiciones de la Argentina y Brasil con relación a temas de la agenda comercial internacional como la Iniciativa para las Américas y, más tarde, el ALCA, mostraron grandes (y en ocasiones vocales) divergencias. Finalmente, en 1994 la Argentina aceptó la adopción de un AEC que reflejaba en buena medida el arancel brasileño, sujeto a excepciones y largos períodos de transición.

Durante los primeros años del Mercosur los aspectos negativos de la intensificación del vínculo económico con Brasil se atenuaron por varios motivos. Por un lado, el marco general de apertura unilateral y reformas domésticas diluyó el impacto y visibilidad de los efectos de la liberalización preferencial. Por el otro, muchos sectores de baja productividad de la Argentina se mantuvieron protegidos a través de la lista de productos sensibles (eximidos transitoriamente del programa de liberalización) o la aplicación de salvaguardias. Decisiones puntuales como la modificación de las fuentes de abastecimiento energético o de trigo por parte de Brasil también sirvieron para reducir el desequilibrio de una balanza comercial bilateral crecientemente deficitaria para la Argentina (agravada en este período por el carácter asincrónico de los ciclos económicos nacionales).

Durante la primera mitad de los noventa las asimetrías de tamaño y participación en el mercado también tuvieron una influencia positiva sobre las percepciones dominantes en la Argentina, cuyas exportaciones a Brasil crecieron mucho más rápido que al resto del mundo. La diferencia en el dinamismo relativo de los flujos

de comercio hizo que la Argentina ganara rápidamente participación en el mercado brasileño y que la proporción de las ventas a Brasil en las exportaciones argentinas totales prácticamente se duplicara en un período de cinco años.

La asimetría en los patrones de especialización de ambos países no experimentó modificaciones durante este período, lo que fue consistente y poco conflictivo con la tendencia general a la “primarización” que mostraban las exportaciones argentinas totales. Además, el comercio con Brasil no sólo exhibía mayores índices de comercio intra-industrial que el del resto de las regiones, sino que Brasil también aparecía como un destino para las exportaciones de algunas manufacturas (como los automóviles y los productos químicos) en rápido crecimiento y un factor de atracción de inversiones directas del exterior. Durante el breve interregno “liberal” de la administración de Collor de Mello también pareció que las asimetrías regulatorias entre ambos países tenderían a diluirse (especialmente en el plano microeconómico). Esta impresión se consolidó con la adopción del Plan Real en junio de 1994, el que produjo una convergencia de facto de los regímenes cambiarios.

El período de rápido crecimiento del comercio bilateral de mediados de los noventa coincidió con el inicio de una fase de parálisis regulatoria y creciente “brecha de implementación” en el Mercosur (Bouzas, 2001). Al poco tiempo de iniciada la implementación de la unión aduanera quedaron en evidencia las dificultades para adoptar el arancel externo común y “profundizar” la agenda de negociaciones del bloque. Los contenidos políticos del vínculo con Brasil, por su parte, siguieron con una tónica similar a la de los primeros años de la década: Brasil continuó siendo percibido como un socio económico importante, pero el esfuerzo prioritario de consolidación de vínculos estratégicos se hizo con Estados Unidos. En una búsqueda de mecanismos para “balancear” la influencia relativa de Brasil, el gobierno argentino se transformó en un activo promotor de la incorporación de Chile al Mercosur, iniciativa finalmente frustrada por la resistencia de Chile a adoptar el arancel externo común. Las posiciones de uno y otro gobierno frente a la propuesta y las negociaciones del ALCA a partir de 1994 también se distanciaron en varios momentos, al ritmo de crecientes divergencias políticas.

La asimetría de tamaño tuvo una influencia particularmente benigna a mediados de los noventa, cuando la apreciación real de la moneda brasileña y la fuerte recuperación de la actividad económica que siguieron a la implementación del Plan Real impactaron de manera muy positiva sobre las exportaciones argentinas, ayudando al país a la recuperación de los efectos de la “crisis del tequila”. De hecho, las consecuencias de esta rápida expansión habrían de dominar los vínculos bilaterales en los próximos tres años: así, para 1998 las exportaciones argentinas a Brasil ya representaban más de un tercio de las exportaciones argentinas totales y se registraban mejoras en la participación en el mercado brasileño en prácticamente todos los segmentos productivos (algunas excepciones eran tabaco, artículos de materiales textiles, papel, productos minerales no metálicos, maquinaria de uso general y especial, electrónica y telecomunicaciones y resto de las manufacturas) (Heymann, 2004). Esto hizo que las asimetrías de participación en el mercado y especialización también diluyeran sus impactos más negativos, eclipsados por el rápido crecimiento del intercambio bilateral.

Después de la convergencia de facto de las políticas macroeconómicas producida por el Plan Real, las asimetrías en las políticas productivas volvieron a ocupar un lugar central en la agenda bilateral y a tener un fuerte impacto negativo en las percepciones argentinas sobre el vínculo económico con Brasil. En efecto, el restablecimiento de políticas sectoriales y horizontales activas por parte del gobierno central y las administraciones sub-nacionales ampliaron la brecha con el régimen de políticas prevaleciente en la Argentina, que continuaba resistiendo la implementación de políticas activas tanto por consideraciones ideológicas como por debilidades institucionales. Después de la crisis rusa y de los países del sudeste de Asia, además, los costos del mantenimiento del régimen de caja de conversión se hicieron mayores y más evidentes. Además, ambas economías enfrentaron por primera vez desde el inicio de la integración un fuerte proceso recesivo. El resultado fue que el conjunto de estas asimetrías tuvo efectos muy distorsionantes sobre los incentivos al comercio y la inversión, los que se expandieron notablemente después de la devaluación del Real.

## ***Crisis, recuperación y “reindustrialización” de la Argentina***

Generalmente se asocia la devaluación del Real de enero de 1999 como el punto de partida del período más conflictivo en las relaciones económicas bilaterales de las dos últimas décadas. Sin embargo, algunas dificultades del vínculo Argentina-Brasil eran bien visibles desde antes. Desde el punto de vista político el gobierno de la Alianza trajo pocos cambios a la relación con Brasil y al papel asignado a otros socios relevantes (como Estados Unidos), pero el foco volvió a alterarse después de la crisis de diciembre de 2001 (cuando el gobierno de la Alianza debió ser reemplazado). Desde entonces, y especialmente desde que el nuevo gobierno del presidente “Lula” asumió en Brasil, la sintonía política entre ambos gobiernos se incrementó notablemente. No obstante, no desapareció el interés por buscar contrapesos políticos a la relación con Brasil: durante la administración de Kirchner la búsqueda de una relación privilegiada con Venezuela constituyó una de las vías para dar forma a esa estrategia. Como se había intentado una década antes con Chile, el activismo del gobierno argentino estuvo detrás de la incorporación (todavía pendiente) de Venezuela al Mercosur.

Durante esta fase el impacto negativo de las asimetrías de tamaño, participación en el mercado y especialización se tornaron particularmente importantes. El aumento en la interdependencia registrada durante la década del noventa y su carácter asimétrico magnificó los efectos sobre la Argentina de las sucesivas crisis macroeconómicas que asolaron a la región desde fines de los noventa. Además, después del colapso de la caja de conversión la participación de las importaciones brasileñas en el mercado argentino alcanzó niveles muy superiores a los previos a la crisis. Paralelamente, se contrajo la participación de Brasil como mercado de destino para las exportaciones argentinas y la Argentina perdió participación en el mercado brasileño de forma sistemática. Esta caída en la importancia relativa del mercado brasileño para la Argentina se explica por la mejora en los precios y el aumento en los volúmenes exportados de productos agrícolas (especialmente oleaginosas) que desviaron las corrientes de comercio hacia otras regiones con una estructura más complementaria del comercio.

La creciente participación de importaciones provenientes de Brasil en algunos sectores industriales (agravada por la rápida recuperación de la demanda interna en la Argentina después del 2002) estimularon respuestas defensivas a través de la implementación de mecanismos como el monitoreo de los flujos de comercio, la aplicación de restricciones voluntarias a la exportación y la implementación de medidas ad hoc de protección. Durante este período, y especialmente después de la devaluación del Real y mientras la Argentina continuaba experimentando el corset de la caja de conversión, crecieron exponencialmente las preocupaciones sobre la deslocalización de plantas industriales hacia Brasil (principal, pero no exclusivamente, en el sector automotriz). Esto reforzó los temores sobre un agravamiento del perfil inter-industrial de la especialización de la Argentina vis-a-vis Brasil.

El dinamismo de las inversiones brasileñas en la Argentina durante este período fue un fenómeno microeconómico de relevancia. La modalidad de llegada de estos flujos fue principalmente a través de fusiones y adquisiciones y, en menor medida, de ampliaciones y establecimiento de nueva capacidad productiva. Entre las motivaciones de las empresas brasileñas para instalarse en la Argentina se destacan la necesidad de acompañar procesos de transformación sectorial a escala internacional, la posibilidad de acceder a nuevos mercados –que además se encuentran relativamente protegidos- y a materias primas en buena cantidad y calidad, el acceso a canales de distribución consolidados y el aprovechamiento de las ventajas generadas por el mercado ampliado. No obstante, y más allá de la magnitud cuantitativa del fenómeno, se verifica un escaso grado de integración productiva, lo que implica un bajo nivel de especialización y complementación comercial (Porta, Bianco y Moldovan, 2008).

A pesar de la nueva convergencia ideológica en torno al papel de las políticas activas, el carácter fuertemente defensivo de las intervenciones de política adoptadas en la Argentina y la inercia institucional predominante hicieron que las asimetrías regulatorias (especialmente en lo que respecta a su eficacia) no se modificaran sustancialmente. La identificación de intereses comunes en torno a una agenda de integración “productiva” y el reconocimiento de las demandas argentinas por

“reindustrialización” no se materializaron en instrumentos concretos, sino que en la práctica dieron legitimidad a una agenda de carácter fuertemente defensivo. Las divergencias instrumentales en un contexto de convergencia ideológica global incluso se expresaron en posiciones disímiles en foros internacionales como la Ronda de Doha, en las que la Argentina adoptó una posición mucho más defensiva que la sostenida por Brasil.

En resumen, durante el período más reciente los condicionantes económicos adquirieron un sesgo más negativo que en el pasado. Si bien las asimetrías de tamaño no se incrementaron, sí lo hicieron notablemente las de participación en el mercado y especialización. Aunque en la actualidad predomina una visión según la cual Brasil continúa siendo un socio económico fundamental para la Argentina (visión amplificada por el aumento de las inversiones directas en los últimos años), la agenda argentina se ha tornado esencialmente defensiva.

## 4. Brasil y la Argentina: el futuro en un nuevo contexto

Los factores que condicionan las perspectivas dominantes sobre Brasil en la Argentina no se relacionan sólo con el vínculo que existe entre ambas economías sino, también, con el contexto internacional más amplio. Si bien el contexto global ha cambiado de manera muy importante en los últimos años, no se ha alterado una premisa fundamental: el vínculo con Brasil seguirá siendo fundamental para la Argentina en el futuro. Si algo ha cambiado en estos últimos veinte años es que ese vínculo se ha hecho más relevante y complejo. Por estas mismas razones, demanda una visión estratégica orientada a aprovechar oportunidades y minimizar riesgos. Las tendencias de los últimos años han cristalizado una dinámica en la que los elementos de complementariedad y cooperación de suma positiva en la relación con Brasil fueron eclipsados por una visión defensiva que, dada las trayectorias comparadas, agrava las asimetrías e instala una agenda concentrada en la administración cotidiana de conflictos relativamente menores. Para modificar este foco es necesario identificar los recursos que puede explotar la Argentina en su relación con Brasil, especialmente por su papel potencial como espacio fundamental para una inserción más exitosa de Brasil en el mundo.

Es aceptado que la principal fuente de dinamismo de la economía internacional en el futuro provendrá de un puñado de países en desarrollo, y especialmente de algunas grandes economías que están experimentando fuertes transformaciones demográficas y productivas. Brasil se encuentra entre ese grupo de países. En las dos últimas décadas su aparato productivo se ha hecho más complejo, se han fortalecido en forma global nuevas capacidades en áreas no tradicionales (como la agroindustria, la aeronáutica y la energía) y la macroeconomía se ha vuelto menos volátil y más sustentable.<sup>6</sup> Por su dimensión geográfica, poblacional y económica

<sup>6</sup> Un ingrediente esencial ha sido la ausencia de crisis financieras (tanto internas como en la relación con el mercado internacional de capitales) y la consolidación del acceso al financiamiento internacional con la categoría de *investment grade*.

Brasil también se ha transformado en un actor internacional relevante con voz en ámbitos diversos que incluyen el comercio, las finanzas y el medio ambiente. No obstante, y a pesar de las crecientes asimetrías, la Argentina conserva un interés estratégico que se potencia por el desarrollo y consolidación de nuevos actores en el campo del comercio y de la inversión. Cabe a la Argentina identificar los intereses de largo plazo que debe promover en su relación con Brasil.

En las dos últimas décadas la Argentina también experimentó cambios significativos. Las reformas económicas de los noventa produjeron un importante proceso de modernización de la infraestructura, una mayor integración a la economía mundial y un proceso de racionalización productiva. En la agricultura la economía argentina experimentó una revolución productiva y tecnológica que ha tenido profundas implicaciones sobre la organización del sector, la agroindustria y los servicios. Además, se han observado algunos avances en la producción de servicios transables. En el sector industrial el proceso de racionalización produjo la “desverticalización” y ruptura de eslabonamientos sectoriales, junto con un aumento significativo del coeficiente de importaciones. En los últimos años estas tendencias dieron origen a presiones a favor de una “reindustrialización”, pero existe un consenso creciente de que las políticas defensivas del período reciente no constituyen una respuesta adecuada y sostenible en el mediano plazo. Desde un punto de vista macroeconómico, y a pesar del deterioro del último par de años, la Argentina continúa mostrando indicadores más sólidos (en el plano fiscal y del sector externo) que en cualquier otro momento del pasado reciente.

Junto con estas transformaciones en las dos últimas décadas se consolidaron elementos de continuidad que colocan obstáculos a un desempeño económico satisfactorio. Uno de ellos es el contexto de fuerte conflictividad interna que se refleja en un régimen de políticas muy volátil. Esta volatilidad no sólo ha conspirado contra la creación de mercados clave (como el de capitales), sino que ha acortado bruscamente el horizonte de planeamiento de los agentes económicos y ha privilegiado actividades de rápido retorno. La alta conflictividad interna, la falta de desarrollo de mercados financieros y la volatilidad del régimen de políticas

condicionan fuertemente el desempeño económico de la Argentina, así como a la relación con sus principales socios.

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 empresas transnacionales (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 reestructuración, aumento de la eficiencia y la competitividad y la complementación entre ambos países.<sup>7</sup> 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 y que serán 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

---

<sup>7</sup> Hasta el momento no se han utilizado los instrumentos previstos en el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) cuyo objetivo era, precisamente, crear condiciones favorables para la reestructuración sectorial.

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-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. Estos 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 (carne, 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 ani-

mado 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 seguir 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 brasileñas.<sup>8</sup> 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-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

---

<sup>8</sup> Nuevamente, en este caso aparecen nítidamente las asimetrías de política reflejadas en la disponibilidad de financiamiento por parte del BNDES en contraste con la ausencia de mecanismos equivalentes en la Argentina.

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.

## 5. A modo de conclusión

A lo largo de las dos últimas décadas los condicionantes económicos que influyen sobre las perspectivas argentinas en su relación con Brasil han evolucionado en la dirección de estimular respuestas defensivas que no constituyen una receta constructiva o sostenible para el vínculo bilateral. Cuando esta tendencia se analiza en el contexto de los cambios experimentados por Brasil, resulta comprensible el peso decreciente que tienen en nuestro vecino las visiones que consideran a la Argentina como un socio atractivo.

Para revertir esta situación son necesarias dos condiciones. Por un lado, respuestas activas de política pública que generen estímulos para la complementación y contrarresten la lógica de mercado que tiende a profundizar las asimetrías existentes. Esta exigencia coloca una responsabilidad especial sobre Brasil, por cuanto es el actor crítico en el plano regional. La segunda condición es la identificación de intereses claros y su promoción por parte de la Argentina. La volatilidad de las políticas públicas en la Argentina hace que el “equilibrio bajo” que ha caracterizado las relaciones inter-gubernamentales del período reciente tienda a perpetuarse de manera indefinida, dado que genera estímulos negativos para el desarrollo de políticas cooperativas.

Para la Argentina la estrategia de integrarse en el sistema económico global en forma aislada y pasiva tiene muchos riesgos. Por otra parte, la opción defensiva y de progresivo aislamiento no es ni deseable ni sostenible en el mediano plazo. En este contexto, la cooperación con Brasil para el desarrollo de una estrategia activa adquiere un lugar central. A pesar de las crecientes asimetrías, ambos países comparten algunas características similares (como la abundancia de recursos natu-

rales y el desafío de especializarse en bienes diferenciados) que permiten avizorar complementariedades. Esta estrategia activa debe estar basada en una visión compartida sobre la inserción deseable, en la identificación de recursos para hacerla posible y en una acción cooperativa público-privada.

## Referencias

Bouzas, R. (2001), “*Mercosur Diez Años Después: Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu?*”, Desarrollo Económico, vol. 41, núm. 161, julio-septiembre

Bouzas, R. y J.M. Fanelli (2002), *Mercosur. Integración y Crecimiento*; Buenos Aires: Altamira

CARI (2006), *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*; Buenos Aires: CARI

Chudnovsky, D. y A. López (1998), “*La Evolución del Debate sobre el Papel del Mercosur en la Estrategia de Desarrollo Económico de la Argentina*”, en J. Campbell (editor), *Mercosur. Entre la Realidad y la Utopía*, Buenos Aires: CEI-Nuevohacer

Heymann, D. (2004), “*Notas sobre Comportamientos Macroeconómicos, Interdependencias y Problemas de Crecimiento*”, Boletín Informativo Techint 315, septiembre-diciembre

Hirst, M. (1990), *Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración*; Buenos Aires: Editorial Tesis/FLACSO

Lavagna, R. (2009), “*Argentina-Brasil: un Proyecto Deseable ¿y Posible?*”; DEP, número 9, enero-marzo

Porta, F., C. Bianco y P. Moldovan (2008), “*La Internacionalización de Empresas Brasileñas en la Argentina: Estrategias y Factores de Atracción*”, Documento de Proyecto, CEPAL.

Russell, R. y J. Tokatlian (2003), *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica