

## **“Política comercial e industrial y creación de empleo en Argentina y Brasil: un análisis *Shift-Share* aplicado al sector manufacturero”**

Autor:

Daniel Gayo Lafée

Área de Economía Aplicada II

Departamento de Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Campus de Vicálvaro)

Universidad Rey Juan Carlos

Pº de los Artilleros s/n - 28032 MADRID

Teléfono: 91- 4887847

Fax: 91- 4887780

e-mail: gayo@fcjs.urjc.es

### **Resumen:**

El objeto del trabajo es analizar las principales características y efectos de las políticas comercial e industrial desarrolladas en Argentina y Brasil en la década de los noventa sobre la creación de empleo manufacturero, en el marco del desarrollo de los planes de estabilización económica -“Plan de Convertibilidad” y “Plan Real”, respectivamente- y del proceso de integración económica del MERCOSUR. Para ello, en primer lugar, se analizarán los efectos de los planes de estabilización sobre el sector público de ambos países (estabilidad presupuestaria, endeudamiento, privatizaciones, etc.), así como el diseño de sus políticas comercial e industrial en dicho período. A su vez, se realizará un análisis *shift-share* para estudiar los efectos que ambas políticas han generado en la creación de empleo manufacturero para identificar los sectores más beneficiados o perjudicados en Argentina y Brasil. Por último, en relación a los resultados obtenidos se plantearán algunos de los principales retos que el sector público de Argentina y Brasil podrá afrontar en el futuro en materia de creación de empleo manufacturero en el contexto del proceso de integración económica del MERCOSUR.

### **1. La estabilización económica y el sector público en Argentina y Brasil**

El diseño de estrategias o modelos de desarrollo para un país es una cuestión compleja dada la conjunción de factores externos e internos que un gobierno ha de tener en cuenta a la hora de definir y promover las políticas de desarrollo que considere más oportunas. La distinta situación de partida de cada país, las condiciones del contexto económico internacional, la ideología del gobierno, las categorías culturales dominantes, la amplia gama de combinaciones de políticas económicas y sociales, o el distinto ritmo de su aplicación o de su sucesión cronológica, son algunos de los aspectos a tener en cuenta para poder entender tanto las distintas estrategias de desarrollo que los países llevan a cabo, como los dispares resultados obtenidos en diferentes países tras la aplicación de políticas similares.

A principios de los años noventa se constata que los países latinoamericanos han sufrido en la década anterior un importante retroceso en materia de desarrollo, por lo

que se califica a los años ochenta como "década perdida"<sup>1</sup>, marcada por la crisis de la deuda externa y por el fracaso del modelo de crecimiento y desarrollo. Este hecho, junto al cuestionamiento de los planteamientos de política Keynesiana, a la mayor influencia de las propuestas neoliberales en la región, unido a los nuevos referentes de ciertos países con destacados resultados económicos (básicamente, el caso de Chile con el significativo crecimiento de su economía en la segunda mitad de los años ochenta, o el de los denominados "tigres asiáticos") y al mayor grado de internacionalización e interdependencia de las economías, provocó un nuevo contexto en donde surgió un nuevo corpus de medidas de política económica que, en definitiva, configuraron un cambio de modelo y de estrategia de desarrollo en los países latinoamericanos, en gran medida asimilado por las instituciones internacionales.

Así, a comienzos de la década de los años noventa surge el denominado Consenso de Washington<sup>2</sup> como nuevo referente ideológico para la región con el propósito promover la estabilidad económica, incrementar la competitividad internacional y favorecer la inserción internacional, de cara a posibilitar -en el corto plazo- el urgente pago del alto nivel de endeudamiento externo y -en el medio plazo- una senda de desarrollo a través de una especialización productiva competitiva en los mercados internacionales. Todo ello, bajo el estandarte de la maximización de la eficiencia de los sistemas económicos, por lo que se resalta el papel del mercado como medio de asignación y distribución económica, a la vez que se defiende una menor y más eficiente intervención del sector público en la economía. A su vez, se presupone que el adecuado y eficiente funcionamiento del mercado, unido a la estabilización de la economía son suficientes para promover la reducción de las elevadas tasas de pobreza en los países latinoamericanos, alcanzadas tras el triste desempeño de la década anterior.

Este nuevo modelo apadrinado por las instituciones internacionales se puede sintetizar en cuatro grandes ejes de actuación: un marco macroeconómico equilibrado; un gobierno de menor tamaño y más eficiente, un sector privado eficiente y en expansión, y el diseño de políticas de reducción de la pobreza<sup>3</sup>. Para ello, las políticas recomendadas en relación al papel del sector público se centraron en<sup>4</sup>: una política de

---

<sup>1</sup> Término original del PNUD. No obstante, a pesar de los pésimos resultados en materia de desarrollo, sí se pueden destacar importantes avances en dos ámbitos positivos en los países latinoamericanos durante los años ochenta: la firma de nuevas iniciativas de integración comercial (generalmente bilaterales) que en la siguiente década posibilitaron la creación de nuevos esquemas de integración (caso del MERCOSUR) o la profundización de los existentes (caso del Pacto Andino o de la ALADI); así como la consolidación de la transición a sistemas democráticos tras años de regímenes dictatoriales en la región (caso de Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile, entre otros).

<sup>2</sup> El término "Consenso de Washington" tiene su origen en un trabajo seminal de Williamson, J. -"Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", Washington, DC. Insitute for International Economics, 1990-, en donde se concretan las medidas de política económica propuestas.

<sup>3</sup> Un interesante análisis respecto a las políticas alternativas lo realizan Díaz de Sarralde, S. y Garcimartín, C. en: "El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington" Documento de Trabajo, Serie Economía Internacional; (DT-EI-03-02), Instituto Complutense de Estudios Internacionales, octubre de 2003.

<sup>4</sup> Se parte de la clasificación hecha en La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington, del Servicio de Estudios "la Caixa", Colección Estudios e Informes, núm. 15, 1998. A este respecto hay que destacar que la exclusión de dimensiones importantes en todo sistema económico (como el crecimiento

privatizaciones de empresas públicas, una política de desregulación de mercados, un sector público regido por la disciplina presupuestaria, una reforma fiscal tendente a incrementar las bases imponibles y a conseguir tipos marginales moderados en las figuras impositivas, y una redefinición de las prioridades del gasto público hacia las áreas de educación, salud e infraestructuras, consideradas como más productivas y coadyuvantes en la reducción de la pobreza.

Sobre la base de este nuevo modelo, los países latinoamericanos comenzaron en la primera mitad de la década de los años noventa a realizar políticas de ajuste estructural con el objetivo de estabilizar sus economías, de luchar contra las altas tasas de inflación (incluso de hiperinflación en algunos casos) y retomar la senda del crecimiento económico. En este contexto es donde surgen los planes de estabilización económica desarrollados en Argentina y Brasil -“Plan de Convertibilidad” y “Plan Real”, respectivamente- en la década de los noventa.

En marzo de 1991 el gobierno argentino lanzó su “Plan de Convertibilidad” para estabilizar su economía y corregir de forma radical los graves problemas que enfrentaba su economía: una hiperinflación tendente a convertirse crónica<sup>5</sup>; una parálisis del sistema económico; una incapacidad de diseño presupuestario por parte de los poderes públicos; y un sistema tributario pequeño e ineficaz ante el fácil recurso de la financiación pública con cargo al Banco Central (utilizado en gran medida en los 15 años previos al Plan). Para ello, con el Plan de Convertibilidad se realizó un profundo proceso de estabilización macroeconómica y de reforma estructural que desde una perspectiva integral afectaron tanto a la dimensión y funciones del sector público como a las reglas de juego del mercado, a través del desarrollo de un plan que, de forma comprensiva, abarcó las distintas esferas de la economía argentina, en base a los siguientes principios: ajuste fiscal continuo; fomento de las privatizaciones; reducción del gasto público; aumento de la recaudación; y apertura y liberalización de los mercados de bienes, financiero y de cambio.

Dos pilares del modelo argentino de estabilización económica fueron el establecimiento por ley de la paridad cambiaria -1 a 1- entre el peso argentino y el dólar estadounidense, y la prohibición al sector público y al sistema financiero de acceder al

---

económico, o el medio ambiente, por ejemplo), la no definición de determinadas políticas económicas esenciales (antiinflacionistas, o sobre el mantenimiento o no de controles de capitales, por ejemplo) y la ausencia de determinadas políticas en pro de una mayor equidad (de redistribución de la renta, o directas de lucha contra la pobreza, por ejemplo) -aspectos, todos ellos, relevantes y de urgente necesidad en la realidad socio económica de los países latinoamericanos-, pone de relieve el carácter reduccionista y simplificador de los planteamientos del Consenso de Washington, más tendentes a alcanzar un acuerdo aceptable para el máximo de países que a defender posiciones holistas y sistémicas, todo lo cual ha motivado el surgimiento de posiciones críticas a sus planteamientos y políticas propuestas, si bien han sido asimilados por las organizaciones internacionales.

<sup>5</sup> Ya desde la posguerra la economía argentina presenta altas tasas de inflación, si bien el proceso de megainflación se inició a mediados de los años 70, que se transformó en dos situaciones de hiperinflación: una al término del gobierno del presidente Alfonsín y la otra en los primeros nueve meses del gobierno de Menem (que reflejaban unas tasas interanuales -promedio del los índices de precios mayoristas y al consumidor- en julio de 1989 del 5.000% y en marzo de 1990 del 21.000%).

Banco Central para obtener recursos financieros<sup>6</sup>. Estas medidas, junto al proceso de liberalización del mercado financiero y cambiario derivaron en un aumento de la dolarización de las relaciones financieras. En este contexto, la adopción en el plan de estabilización de una política monetaria pasiva hizo que el aumento de las reservas internacionales se tradujera en un aumento de la monetización de la economía argentina, al no esterilizarse los efectos de las operaciones de cambio<sup>7</sup>. Por su parte, la fuerte entrada de capitales extranjeros permitió financiar el significativo aumento de las importaciones.

La estrategia argentina de estabilización económica pivotó sobre la convertibilidad fija de su tasa de cambio nominal con el dólar, por lo que su mantenimiento en el tiempo se convirtió en una prioridad de política económica, en gran medida condicionada a la confianza de los agentes económicos en su inmutabilidad. Este modelo de convertibilidad fracasó, tras más de 10 años de existencia ante las presiones generadas por las crisis financieras de finales de los años 90 -con especial relevancia, el impacto generado por la devaluación del real brasileño en enero de 1999- que derivaron en todavía mayores presiones de apreciación del peso argentino y, en consecuencia, en un incremento del déficit externo. Estas crecientes tensiones pusieron en evidencia la insostenibilidad de la paridad cambiaria, y fue en febrero del 2002 cuando el gobierno argentino decretó su defunción, primero estableciendo una devaluación del peso y, posteriormente, dejando fluctuar libremente el tipo de cambio<sup>8</sup>.

A su vez, el plan de estabilización argentino incidió de forma especial en promover las privatizaciones -sobre todo de servicios públicos-, a la vez que destacaba la ausencia de políticas dirigidas al sector industrial. Así, en el marco del plan se integraron un conjunto variado de políticas económicas, tanto ortodoxas -la política fiscal y monetaria-, como heterodoxas -fijación de salarios y tarifas públicas, la prohibición de indexación, o realización de acuerdos de precios en el sector industrial<sup>9</sup>-. Respecto al proceso de apertura externa de la economía, se eliminaron de forma progresiva casi la totalidad de las cuotas a la importación y se redujeron los aranceles, en gran medida

---

<sup>6</sup> Ante la fuerte dolarización de la economía argentina, que implicaba una competencia real -si bien, descompensada en términos de credibilidad- entre el peso y el dólar, la medida de anclaje fijo de la primera moneda a la segunda se percibió como inevitable de cara a aplacar las tensiones hiperinflacionistas.

<sup>7</sup> El mantenimiento de esta política económica pasiva -en donde la base monetaria sólo pudo aumentar o disminuir si previamente incrementa o disminuye, respectivamente, el volumen de reservas- se fundaba en la creencia por parte de las autoridades económicas argentinas de que no era necesario regular la entrada de capitales al defenderse que la estabilidad económica estaba garantizada tanto en el corto plazo, a través de la convertibilidad, como en el largo plazo, con el aumento de inversiones y de productividad motivada por la entrada de capitales foráneos. A esto se le añadió la fuerte revalorización del dólar estadounidense, es decir, del peso argentino, que desembocó en la crisis de la convertibilidad en diciembre del 2001.

<sup>8</sup> Como consecuencia de la grave crisis económica e institucional generada en Argentina desde enero del 2002, las fuerzas de mercado han depreciado muy significativamente al peso respecto al dólar estadounidense, por lo que del cambio de 1,4 pesos por dólar establecido en la devaluación se pasó -tras cinco meses de libre cambio- a una cotización de 3,6 pesos por dólar.

<sup>9</sup> En este sentido, el gobierno argentino difiere de las recomendaciones de las organizaciones internacionales -definidas en el denominado "Consenso de Washington"- en el diseño de sus políticas económicas en los años 90, especialmente en el papel atribuido al sector público en el diseño de las políticas de rentas e industrial.

como consecuencia de la propia dinámica de la iniciativa de integración comercial del MERCOSUR, desarrollada también desde marzo de 1991.

El mantenimiento de la paridad unitaria entre el dólar estadounidense y el peso argentino durante una década tuvo como efecto inicial positivo la eliminación de la hiperinflación argentina, principal problema de este país a finales de los años 80 y principios de los 90. No obstante, las importantes diferencias estructurales entre la economía estadounidense y la argentina se convertirían en una “bomba de relojería” sobre la sostenibilidad de la convertibilidad<sup>10</sup>, cuyo detonante fue tanto la crisis financiera asiática de 1997 como, en mayor medida, la significativa devaluación del real brasileño en enero de 1999.

A su vez, la expansión del consumo privado, promovido por los relativamente bajos tipos de interés, junto al incremento del gasto público -financiado en gran medida a través de un creciente endeudamiento público- reforzaron la generación del creciente déficit externo que, ante la insuficiencia de ahorro interno, dependían de elevadas entradas de capital extranjero para su financiación que, a su vez, coadyuvan al crecimiento económico a través de nuevos impulsos al consumo y la inversión. De esta manera, el funcionamiento del sistema fue viable tanto en cuanto la convertibilidad se mantuviera y, con ella, las expectativas y la confianza de los agentes económicos, a la par que la fuerte entrada de capital externo no decayera atraído por el voluminoso proceso de privatizaciones de los activos públicos y por el significativo crecimiento económico.

El progresivo proceso de apreciación del peso argentino, con sus efectos negativos de pérdida de competitividad externa y, por ende, de incremento del déficit por cuenta corriente, llegó a un punto insostenible tras la fuerte devaluación del real en enero de 1999, que obligó a que, al final, el gobierno decidiera devaluar el peso argentino. Lejos de solucionar el problema -a través de los esperados efectos de mejora de competitividad externa, de fomento de las exportaciones y de disminución de las importaciones-, la ruptura de la convertibilidad -en diciembre del 2001- supuso una pérdida de credibilidad en el modelo por parte de los agentes económicos nacionales e internacionales.

A partir de aquí, la concatenación de hechos conformaron el cauce hacia la grave crisis en la que se sumergió la economía argentina tras la ruptura de la convertibilidad: la pérdida de confianza derivó en un aumento de las dudas en los mercados financieros sobre la solvencia de la economía argentina -se dispararon las ventas de acciones y bonos de con denominación argentina- y, así, comenzó la huida de capitales del país, que generó nuevas presiones a la depreciación del peso argentino; a su vez, de cara a evitar este escenario y contrarrestar las presiones inflacionistas de la devaluación y depreciación cambiaria, la elevación de intereses trajo consigo contracciones en la inversión y el consumo que agravaron la crisis al disminuir, todavía más, la demanda agregada de la economía. En definitiva, este escenario derivó en una grave crisis económica, social e institucional en donde el gobierno argentino adoptó múltiples

---

<sup>10</sup> Mientras que la economía argentina sufría las tensiones de apreciación del dólar estadounidense, el crecimiento de su productividad y de su competitividad externa era muy inferior a la demostrada por la economía de EE.UU., motivo por el cual su déficit por cuenta corriente adquirió de forma creciente proporciones significativas.

medidas económicas para contrarrestar los efectos negativos en un contexto de debilitamiento del tejido industrial.

El escenario de los problemas de la economía argentina en el año 2002 derivados por la crisis institucional y de gobernabilidad se caracterizó por: una ausencia de crecimiento económico ante la caída del consumo y de la inversión en un contexto de crecientes tipos de interés, la existencia de fuertes tensiones inflacionistas (cercanas a tasas del 50%) derivadas de la espiral de creciente depreciación del peso; la crisis del sistema financiero; la falta de liquidez y de medios de pago; la falta de concreción del apoyo de instituciones internacionales (especialmente el FMI); la pauperización de la clase media; y el aumento de la conflictividad social<sup>11</sup>. A su vez, hay que destacar el temor de los agentes económicos nacionales e internacionales de que la grave crisis de Argentina repercutiera en otros países vecinos -sobre todo, en Uruguay y Brasil- de manera que junto a los efectos de caída de las importaciones argentinas se dieran nuevas crisis financieras en la región por traslación del llamado "efecto tango"<sup>12</sup>.

Por su parte, el plan de estabilización de la economía brasileña (denominado "Plan Real") se formuló tras tres años de andadura de su homólogo argentino, en marzo de 1994, con una planificación de su desarrollo en tres etapas: una primera, de ajuste fiscal entre 1994 y 1995 con el objetivo de lograr el equilibrio presupuestario; una segunda, de coordinación de precios -básicamente, salarios, tarifas públicas y tipos de cambio-, a través de su transformación en Unidades Reales de Valor (URV); y, una tercera etapa, de creación de una nueva moneda -denominada "real", en sustitución del "cruzeiro real"<sup>13</sup>-, que se equiparó al dólar estadounidense a través de un tipo de cambio formalmente fijo, pero con la posibilidad de que oscilase. Así, se estableció una política cambiaria de defensa de dicha paridad, adoptando el tipo de cambio como ancla nominal, con la vinculación de la emisión de reales al nivel de reservas internacionales y la adopción de una política monetaria activa.

---

<sup>11</sup> Muestras de la conflictividad y descontento social son las numerosas "caceroladas" realizadas ante la Casa Rosada, así como la huelga general del 22 de mayo de 2002, mientras que los saqueos a los supermercados en busca de alimentos son un buen reflejo de la pauperización de la sociedad argentina. En este escenario, la falta de credibilidad del gobierno argentino hace que éste tenga un estrecho margen para pedir nuevos sacrificios a la sociedad argentina. Ante esta situación, parece insuficiente el apoyo condicionado del FMI a Argentina para renegociar su deuda externa multilateral, a la vez que sus recomendaciones tradicionales de ajuste presupuestario chocan con el agravamiento de la crisis económica y social. No obstante, la amenaza de que la crisis argentina repercutiera en otros países de la región contribuyó a que el FMI flexibilizara sus condicionantes y concediera nueva ayuda financiera a Argentina.

<sup>12</sup> El PIB argentino cayó un 9% en el año 2002 y su tasa interanual de inflación se situó en un 45%. Ante este escenario, los efectos negativos más relevantes que la crisis argentina ha generado en Uruguay son: un debilitamiento de su sistema financiero por la fuga de capitales argentinos a los EE.UU. y por una caída de las reservas monetarias del Banco Central (ante la devolución de depósitos por parte de la banca privada); una reducción del 75% de las importaciones argentinas de productos uruguayos; y una reducción del 50% de los ingresos por turismo, debido al alto peso relativo del turismo argentino. Por su parte, Brasil ha tenido que afrontar las consecuencias del descenso de los flujos comerciales con Argentina (que es su segundo socio comercial y su principal proveedor de petróleo y trigo), a la vez que se incrementaron los impagos argentinos por exportaciones brasileñas ya realizadas (especialmente, en las industrias electrónicas brasileñas), y se produjo un aumento significativo del riesgo país de Brasil ante la posibilidad de que un efecto dominó le arrastrara a una situación semejante a la argentina.

<sup>13</sup> En la sustitución de monedas, se cambió un real por URV, es decir, 2.750 cruzeiros reales por real.

La política monetaria brasileña -a diferencia del caso argentino- se centró en la acumulación de reservas internacionales y en la esterilización de los efectos monetarios de la entrada de divisas en la economía. Ello deriva en un incremento de los tipos de interés nacionales que presiona a la baja a la demanda interna, a la vez que, dados los elevados diferenciales respecto a los tipos de interés internacionales, se generan tensiones de apreciación del real, con la consiguiente pérdida de competitividad externa de la economía brasileña. Para compensar este efecto nocivo para los exportadores brasileños, en el diseño de la política cambiaria se incorporó un sistema de pequeños ajustes en el tipo de cambio.

De esta manera, en el marco del plan de estabilización económica en Brasil se configuró una estrategia de planificación económica centrada en el cumplimiento de varias concatenaciones macroeconómicas: la entrada sostenida en el tiempo de importantes flujos de capital extranjero<sup>14</sup> y el mantenimiento de un tipo de cambio estable, junto al proceso de liberalización comercial, generaría un estímulo para el crecimiento económico. A su vez, una política de rentas centrada en la desindización provocaría una disminución de los niveles de precios que, junto con una reestructuración de la deuda pública, facilitaría una reducción de los tipos de interés, con el consiguiente despegue de la inversión y del crecimiento económico. Por último, una reforma fiscal centrada en un aumento de la carga impositiva, en ese contexto de mayor crecimiento económico y de menores tipos de interés, facilitaría la obtención de superávits presupuestarios en el sector público, que reforzaría la reducción de tipos de interés.

Uno de los efectos más relevantes del desarrollo de los planes de estabilización económica en Argentina y Brasil en la década de los años 90 ha sido el significativo crecimiento de sus economías como consecuencia del nuevo contexto de estabilidad y de mejores expectativas por parte de los agentes económicos. Si bien a lo largo de la década el comportamiento del PIB en ambas economías ha sido irregular, al existir incluso tasas negativas de crecimiento en algunos años -en 1995 y 1999 en Argentina, como consecuencia de la crisis financiera mexicana ("efecto tequila") y de la fuerte devaluación del real, respectivamente; y en 1992 y 1998 en Brasil como consecuencia de la hiperinflación y de la crisis financiera asiática, respectivamente-, hay que destacar el importante crecimiento de la economía argentina en los años 90 que contrasta con el período recesivo del sexenio anterior (entre 1991 y 2000, el PIB creció a una tasa anual promedio del 4,2 %, frente al promedio anual negativo del -1,2% entre 1985-1990), mientras que en el caso de Brasil su economía ha crecido en menor medida en los años 90, aunque a una tasa anual que supera en un punto porcentual al promedio registrado en el sexenio anterior (a un 2,6%, frente al 1,6%, respectivamente) (Cuadro N° 1).

El diferente comportamiento de los componentes del PIB por el lado de la demanda interna en ambos países refleja que el significativo crecimiento económico de su PIB en los años 90 está motivado por causas similares, pero con distinta intensidad: en ambos casos la inversión interna bruta ha crecido por encima del consumo total, si bien

---

<sup>14</sup> En la atracción de capitales exteriores a la economía brasileña influyeron diversos motivos: el nuevo contexto de estabilización económica, el aumento de los procesos de privatización de empresas públicas, y los relativamente menores tipos de interés de EE.UU. en los años 90 que permitió oportunidades de arbitraje entre diferenciales de tipos. Todo ello, generó ingresos extraordinarios para las necesidades de financiación de los agentes económicos brasileños, a la vez que contribuyó a minimizar los desequilibrios de balanza de pagos.

al analizar la participación de la inversión en el PIB se observa que entre 1990 y 1998 en Argentina ha aumentado más del doble que en Brasil (+8,8 y +4 puntos porcentuales, respectivamente). En ambos casos, la inversión ha sido promovida por el fuerte incremento del ahorro externo experimentado en estos años, atraído tanto por el clima de estabilidad y crecimiento económico, como por las relativas altas tasas de interés respecto a los niveles internacionales (Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1: Evolución del PIB y de sus componentes de demanda interna en las economías de Argentina y Brasil (1985-2000)**

	1985 -1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Variación anual del PIB: (%)</b>												
<b>Argentina:</b>	-1,2 (i)	-1,8	10,6	9,6	5,7	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	0,0
<b>Brasil:</b>	1,6 (i)	n.d.	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,2	0,9	4,0
<b>Inversión interna bruta: (% PIB)</b>												
<b>Argentina:</b>	10,6	11,9	14,2	17,1	18,6	20,0	17,9	18,5	20,1	20,7	18,7	17,2
<i>Ahorro nacional:</i>	8,6	14,4	13,8	14,3	14,7	15,2	15,9	15,7	15,3	15,0	13,5	13,4
<i>Ahorro externo:</i>	1,8	-2,5	0,4	2,9	4,0	4,8	2,1	2,8	4,8	5,7	5,2	3,8
<b>Brasil:</b>	17,0	19,3	20,8	18,9	20,2	21,5	22,3	22,4	23,3	24,0	22,0	21,5
<i>Ahorro nacional:</i>	16,9	18,8	19,9	19,6	19,8	20,7	19,3	18,7	18,3	18,7	18,2	18,1
<i>Ahorro externo:</i>	1,2	0,5	0,9	-0,7	0,4	0,8	3,0	3,7	5,0	5,3	3,8	3,5
<b>Consumo total: (% PIB)</b>												
<b>Argentina:</b>		79,7	82,8	85,5	83,3	82,3	82,0	82,3	82,2	81,6	81,3	80,8
<b>Brasil:</b>		78,6	78,2	80,0	77,9	77,7	79,6	79,8	80,6	81,4	82,1	86,9

Fuente: Elaborado a partir de datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La valoración del relativo éxito o fracaso de los planes de estabilización económica llevados a cabo en Argentina y Brasil depende en gran medida de su eficacia para reducir los desequilibrios internos (altas tasas de inflación, de desempleo y altos niveles de déficit público) y externos (altos déficits externos -comercial y por cuenta corriente- o un elevado coste del endeudamiento externo) existentes en sus economías<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Partiendo de un punto de vista convencional, ambos desequilibrios están relacionados de tal manera que la existencia de un excesivo gasto interior de una economía en relación a su renta nacional deriva en déficit por cuenta corriente. Así, las medidas de política económica aconsejadas tienden a reducir el nivel de gasto (consumo e inversión) por parte del sector privado y del sector público para que se ajuste a sus restricciones de ingreso, así como a la realización de políticas de sustitución de costes de producción y de preferencias de consumo a través de un cambio en los precios relativos derivado de la devaluación en términos reales de la moneda nacional. No obstante, hay que resaltar algunas objeciones a estas medidas convencionales propuestas: en primer lugar, no siempre existe una relación directa y causal entre el déficit público y un desequilibrio externo de la economía<sup>15</sup>; en segundo lugar, en determinadas circunstancias, la causalidad se puede invertir, de tal manera que un desequilibrio externo (un elevado pago del servicio de la deuda externa) empeore una situación de déficit público

En el contexto ideológico dominante tras el consenso de Washington, las medidas practicadas en Argentina y Brasil se han basado en el desarrollo de una política fiscal restrictiva centrada en una disminución del gasto público y en un aumento de las privatizaciones -al considerar que el presupuesto del sector privado de la economía se encontraba equilibrado-, a la vez que en el ámbito externo se ha apostado por promover las exportaciones en un contexto de liberalización y de integración comercial (en el seno del MERCOSUR), ante las restricciones de política cambiaria existentes, sobre todo en Argentina con la Ley de Convertibilidad y, en menor grado, en Brasil con su compromiso de defensa de la estabilidad de su tipo de cambio<sup>16</sup>.

El desarrollo de los planes de estabilización económica ha tenido una lógica repercusión tanto en la dimensión como en el proceder del sector público de Argentina y Brasil en la década de los años noventa. Así, sobresale el distinto efecto que ambos planes han tenido sobre el comportamiento de sus déficit públicos: en Argentina, en el primer quinquenio de andadura del Plan de Convertibilidad se observa una tendencia decreciente o de control del déficit público, que se invierte en la segunda mitad de la década al registrar una evolución creciente (alcanzando un nivel del 3% del PIB en 2001); mientras que en el caso brasileño, la puesta en marcha del Plan Real ha supuesto un significativo aumento de su déficit público (hasta niveles del 7% del PIB en 1998), que disminuye drásticamente en los últimos años de la década (Cuadro N° 2).

El comportamiento del resultado financiero del sector público no financiero en Argentina responde al dispar ritmo de crecimiento de los ingresos y gastos públicos en este país entre 1990 y 2001: los ingresos públicos en relación al PIB aumentaron 7 puntos porcentuales en los tres primeros años de la década para posteriormente decrecer y nivelarse, en el resto de años de la década, en torno al 19% del PIB, a la vez que el gasto público ha registrado un progresivo incrementó de casi cinco puntos porcentuales que lo sitúa en el año 2001 en un nivel del 21,4%. Así, en los años noventa el total de ingresos corrientes en Argentina no alcanza al 20% del PIB fruto de la escasa presión impositiva y de los altos niveles de defraudación fiscal, a pesar de haber aumentado su recaudación como lógica respuesta al ciclo económico por la desaparición de la hiperinflación y por las significativas tasas de crecimiento económico registradas en estos años (a excepción de la caída del PIB en 1995 por el “efecto tequila” y en 1999 y sucesivos años por la devaluación del real y la ruptura de la convertibilidad).

---

y; en tercer lugar, una devaluación real de la moneda puede agravar el déficit público si existe un alto nivel de endeudamiento externo y no hay empresas públicas exportadoras (ya que por un lado aumenta proporcionalmente la magnitud del pago de la deuda, a la vez que se han de adquirir divisas cuyos efectos monetarios hay que neutralizar). En el caso de que existan empresas públicas exportadoras, generadoras de divisas, una devaluación de la moneda nacional contribuye a reducir tanto el déficit fiscal (al aumentar los ingresos públicos) como el desequilibrio externo (al abaratarse las exportaciones y encarecerse las importaciones). Esta situación óptima sólo se materializa si en el país existen empresas públicas grandes que perciban significativos ingresos de divisas por sus exportaciones (caso de México y Venezuela en el sector del petróleo, o de Chile con el cobre).

<sup>16</sup> No obstante, hay que destacar la fuerte devaluación del real a comienzos de 1999.

**Cuadro N° 2: Indicadores del sector público en Argentina y Brasil (1990-2002)**

	1990	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ingresos del sector público (% PIB) (i)</b>											
Argentina:	13,5	16,3	21,8	19,0	17,2	18,7	18,8	19,6	19,8	19,0	17,6
Brasil:	28,9	24,6	26,3	27,2	28,1	28,9	32,1	34,4	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Gastos del sector público (% PIB)(ii):</b>											
Argentina:	17,3	17,9	20,3	18,8	18,1	19,1	19,1	21,2	21,3	21,4	18,4
Brasil:	33,2	30,6	33,3	32,8	32,9	34,1	40,0	43,9	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Resultado financiero del sector público no financiero (%PIB)(iii):</b>											
Argentina:	-3,8	-1,6	1,5	-0,5	-1,9	-1,5	-1,4	-1,7	-2,4	-3,2	-1,5
Brasil:	1,4	-0,2	-0,8	-4,9	-5,9	-6,1	-7,1	-1,1	-1,2	-1,1	2,6
<b>Deuda pública (% PIB):</b>											
Argentina			30,5		38,2	40,6	42,7	47,5	51,2	51,5	52,0
Brasil:				30,6	33,3	34,4	41,7	49,2	49,4	52,6	52,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

(i) Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes. En Argentina recoge los ingresos corrientes del sector público nacional no financiero en valores de caja. En el caso de Brasil se refiere a los ingresos totales del sector público no financiero. (ii) En Argentina refleja los gastos corrientes del sector público nacional no financiero en valores de caja. En Brasil se refiere a los gastos totales del sector público no financiero. (iii) Comprende gobierno nacional (administración nacional más sistema nacional de seguridad social) más empresas públicas, sobre la base de valores de caja. En el caso de Brasil es el resultado operacional del Sector Público Consolidado. (iii) Cifras preliminares

La evolución de los ingresos totales del sector público no financiero brasileño refleja un continuado crecimiento en los años noventa –leve en los primeros años en el contexto de hiperinflación, y más intenso en la segunda mitad de la década, sobre todo, en los años 1998 y 1999, en el nuevo marco de estabilización y crecimiento de su economía-, de tal manera que la recaudación aumenta en casi diez puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 1999, situándose en este último año en un nivel del 34,4 % del PIB. Así, frente a Argentina, destaca tanto el mayor nivel de partida de la presión fiscal brasileña, como su mayor y significativo aumento en los años noventa, lo cual ha posibilitado la financiación de sus políticas públicas en el contexto del proceso de integración económica. No obstante, a pesar de este intenso crecimiento de los ingresos públicos, éste no ha sido suficiente para financiar un incremento, todavía mayor, del gasto público brasileño, por lo que este país ha registrado significativos y crecientes niveles de déficit de su sector público consolidado entre los años 1995 y 1998. Es en los años 1998 y 1999 donde mayor es el crecimiento del gasto del sector público no financiero en Brasil, en consonancia con el intenso crecimiento de los ingresos en estos años. A su vez, sobresale la menor volatilidad de las cuentas públicas brasileñas a la evolución de su ciclo económico.

**Cuadro N° 3: Indicadores del sector público en Argentina y Brasil (1990-1999)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Privatizaciones: (i)</b>										
<b>Valor: (millones de \$)</b>										
Argentina:	2.139	1.896	5.312	4.589	1.441	1.340	1.033	969	598	4.082
Brasil:		1.564	2.451	2.621	1.972	910	3.752	17.400	36.600	4.440
<b>Como % de IED neta:</b>										
Argentina:	116,5	77,7	121,2	165,7	42,0	25,4	15,9	12,0	9,7	17,6
Brasil:		160,1	168,6	202,9	64,2	18,7	33,5	88,5	114,7	14,1
<b>Como % de deuda externa bruta desembolsada:</b>										
Argentina:	3,3	3,1	8,5	6,3	1,7	1,4	0,9	0,8	0,4	2,8
Brasil:		1,3	1,8	1,8	1,3	0,6	2,1	8,7	15,1	1,8
<b>Como % intereses pagados y devengados:</b>										
Argentina:	38,1	36,5	155,1	134,1	27,7	19,0	12,9	10,5	5,4	n.d.
Brasil:		16,5	29,6	27,6	22,4	7,9	28,2	112,9	204,5	n.d.
<b>Deuda externa bruta (% del PIB):</b>										
Argentina:		35,2	29,9	30,5	33,2	38,2	40,3	42,6	47,1	51,2
Brasil:	26,5	30,4	34,8	33,1	27,1	22,6	23,2	25,0	31,4	43,3

Fuente: Elaborado a partir de datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Datos tomados de los cuadros de García de la Cruz, J. M. y Sánchez Díez, A. a partir de datos de la CEPAL y del FMI, en su artículo: "Privatizaciones y política de desarrollo en América Latina", Revista Política y Cultura N° 17, México, 2002.

Dentro del volumen de ingresos públicos, el significativo proceso de privatización de activos públicos realizado en Argentina y Brasil en la década de los noventa ha minorado el peso de la financiación del creciente gasto público en ambos países, si bien más intensamente en Brasil (Cuadro N° 3). Bajo un contexto internacional propicio, los frutos de los planes de estabilización económica permitieron que el capital extranjero participara de forma considerable en el proceso de privatización de las empresas estatales de ambos países: durante la primera mitad de la década en Argentina y en la segunda mitad en Brasil, que por su volumen han sido de los mayores procesos de privatización del mundo con un fuerte impacto en el sector productivo. En el caso de Brasil, si bien el proceso de privatizaciones fue menos intenso entre los años 1991 y 1994, en este período se completó la privatización de su sector industrial con la venta de la mayoría de las empresas industriales de titularidad estatal, integrando la venta de los sectores de siderurgia, petroquímica y fertilizantes, (que representaban más del 90% del total de las empresas estatales). Por último, sobresale la significativa participación de los Estados brasileños en el proceso de venta de activos públicos con un peso del 37% del total del programa de privatizaciones de Brasil en el período 1991-2000 (el 63% restante correspondió a activos de empresas federales), donde, además del objetivo genérico de incrementar la eficiencia en la gestión empresarial, en la mayoría de las empresas de los Estados brasileños existían motivos fiscales de saneamiento de sus cuentas<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En el período 1995-1998, mientras las empresas federales obtenían en promedio un superávit del 0,1 % del PIB, las empresas de los Estados brasileños presentaban, también en promedio un déficit del 0,5 del PIB. Por

Como se ha comentado en relación con el déficit público, los planes de estabilización han tenido una influencia significativa sobre la evolución de los ingresos y los gastos, y en consecuencia sobre el déficit público, de Argentina y Brasil en los años noventa. Interesa igualmente conocer la estructura de los gastos y de los ingresos públicos en Argentina (Cuadro N° 4). En lo concerniente a los ingresos, el gobierno argentino ingresa por término medio en el período 1990-1999 un 18,5% de su PIB que, tras un continuado crecimiento en la segunda mitad de la década, alcanza un nivel superior al 20% de su PIB, si consideramos los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y los procedentes como ingresos de capital de su sector público no financiero. Los ingresos tributarios absorben la mayor parte de los ingresos totales (un 17% del PIB). La cifra de ingresos de capital no alcanza el 1% del PIB. Son datos que reflejan una escasa capacidad de maniobra recaudatoria, que tiene que ver con la debilidad del sistema tributario y con la existencia de bajos tipos medios efectivos de los impuestos y la escasa recaudación por cotizaciones sociales.

En 1990, la tributación sobre la imposición indirecta -sobre la producción y consumo de bienes y servicios- representa un 39,8% del total recaudado en Argentina (correspondiendo un 19,7 % por IVA y un 18,9% por impuestos especiales), mientras que en la tributación directa destaca el significativo escaso peso de la recaudación procedente en la imposición sobre la renta de personas físicas y jurídicas (un 4% del total recaudado). A lo largo de la década, el peso de la recaudación indirecta ha aumentado situándose en el año 2000 en un 42,3% del total (un 30,8% por IVA y un 8,8% por impuestos especiales), a la vez que se ha cuadruplicado el volumen recaudado por imposición sobre la renta alcanzando en el año 2000 el 17% del total de recursos tributarios<sup>18</sup>. De esta manera, el escaso nivel de la presión fiscal en Argentina en la década de los noventa y la estructura tributaria existente, con un significativo peso relativo de la recaudación de la imposición indirecta frente a la directa, parece haber contribuido al empeoramiento en los niveles de concentración de la renta.

---

orden de importancia en el volumen de activos vendidos, incluyendo la transferencia de deudas, el principal sector privatizado en Brasil en la década de los noventa es el de las telecomunicaciones, seguido a distancia por el de siderurgia, minería, energía eléctrica petroquímica y ferrocarriles. Para un análisis en más detalle véase Baumann (2001).

<sup>18</sup> Para un análisis en mayor profundidad véase el informe de Alberto Barreix: Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación, 2003.

**Cuadro N° 4: Argentina: ingresos y gastos del sector público nacional no financiero consolidado (como % PIB, a precios corrientes)a/**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>1. Ingresos totales</b>	16,8	13,5	16,3	18,9	21,8	19,7	19,5	17,5	18,9	19,0	20,3
1.1 Ingresos corrientes b/	16,1	13,3	15,0	17,4	21,5	19,3	19,0	17,2	18,6	18,8	19,3
Tributarios	13,0	12,4	14,2	16,6	17,9	17,7	17,4	16,0	17,3	17,6	17,6
Seguridad social	1,2	3,8	4,2	5,7	n.d.	4,5	4,3	3,5	3,4	3,3	3,0
No tributarios	3,3	0,8	1,0	0,9	3,6	1,6	1,6	1,2	1,4	1,2	n.d.
Empresas públic. c/	-1,4	0,0	-0,2	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	n.d.
1.2 Ingresos de capital	0,7	0,2	1,2	1,4	0,3	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	1,0
<b>2. Gastos totales</b>	21,6	17,3	17,9	18,9	20,3	19,9	20,0	19,5	20,4	20,4	22,0
2.1 Gastos corrientes del gobierno nacional b/	17,7	15,4	16,2	16,8	18,7	18,4	18,8	18,2	19,1	19,1	20,9
Remuneraciones	3,6	3,0	2,9	2,4	3,2	2,9	2,8	2,6	2,6	2,3	2,5
Intereses	1,1	1,4	1,5	1,7	1,2	1,2	1,6	1,7	1,9	2,2	2,9
Seguridad social	...	4,7	5,0	5,3	5,3	5,9	6,0	5,7	5,9	5,9	6,2
2.2 Gastos de capital	3,9	1,9	1,7	2,1	1,6	1,5	1,2	1,3	1,3	1,3	1,1
Inversión real	3,4	1,7	1,5	1,2	n.d.						
<b>Resultado financiero (1 - 2)</b>	-4,8	-3,8	-1,6	-0,1	1,5	-0,3	-0,5	-1,9	-1,5	-1,4	-1,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales a/ Comprende gobierno nacional (administración nacional más sistema nacional de seguridad social) más empresas públicas. b/ Comprende administración nacional más sistema nacional de seguridad social. c/ Se refiere al ahorro corriente de las empresas públicas

Los gastos totales del sector público nacional no financiero de Argentina presentan un porcentaje del PIB algo superior a la de los ingresos, un 19,6% en promedio del período 1990-1999, alcanzando un 22% en este último año. Un 18,1% son, en promedio, gastos corrientes del gobierno nacional, en donde sobresale el creciente aumento del pago de intereses por la deuda pública argentina -que en estos años duplica su coste- debido al aumento experimentado tanto de su volumen como de los tipos de interés reales en los años noventa, así como el incremento de la factura de la Seguridad Social (de 1,5 puntos porcentuales del PIB) en gran medida para hacer frente al fuerte aumento del desempleo en estos años (que pasa de una tasa del 7,4% en 1990 a una del 17% en los años 1995 y 1996). A pesar de la falta de información desagregada llama la atención la escasa participación sobre la producción de los gastos de capital entre 1990 y 1992, lo que trasluce una pobre política de inversiones gubernamentales para reactivar la economía o implantar o renovar servicios públicos.

**Cuadro N° 5: Brasil: ingresos y gastos del sector público consolidado  
(% del PIB, a precios corrientes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>SECTOR PÚBLICO</b>										
Ingresos Totales	28,9	24,6	24,2	26,3	28,5	27,2	28,1	28,9	32,1	34,4
Gastos Totales	33,2	30,6	30,7	33,3	29,3	32,8	32,9	34,1	40,0	43,9
Gastos Corrientes	27,7	25,9	26,9	28,9	26,6	30,3	29,9	31,1	36,4	40,0
Gastos de Capital	5,5	4,7	3,8	4,4	2,7	2,5	2,9	n.d.	n.d.	n.d.
Ajuste	5,8	5,8	4,7	6,2	1,8	0,7	0,9	0,9	n.d.	n.d.
Resultado operacional. a/	1,4	-0,2	-1,8	-0,8	1,1	-4,9	-3,9	-4,3	-7,5	-3,2
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>										
Ingresos totales	19,1	15,4	15,7	17,3	18,8	18,0	18,1	n.d.	n.d.	n.d.
Gastos Totales	19,6	19,0	19,3	22,0	17,9	20,5	20,5	n.d.	n.d.	n.d.
Personal	6,1	4,5	4,6	4,9	5,0	5,3	5,0	n.d.	n.d.	n.d.
Intereses Reales	-0,9	1,1	1,8	1,5	1,6	2,2	2,1	1,4	5,8	5,8
Inversión	2,6	2,0	1,6	2,2	0,9	1,0	1,1	n.d.	n.d.	n.d.
Ajuste	3,0	3,5	3,0	4,0	0,6	0,8	0,7	n.d.	n.d.	n.d.
Resultado operacional	2,5	-0,1	-0,6	-0,7	1,5	-1,7	-1,7	-2,6	-5,2	-3,0
<b>ESTADOS Y MUNICIPIOS</b>										
Ingresos Totales	14,7	13,8	13,2	12,8	13,3	14,0	14,0	n.d.	n.d.	n.d.
Gastos Totales	18,0	15,3	15,5	15,1	15,4	16,3	16,1	n.d.	n.d.	n.d.
Ajuste	2,8	2,3	1,6	2,3	1,3	0,0	0,2	n.d.	n.d.	n.d.
Resultado operacional	-0,4	0,7	-0,7	-0,1	-0,8	-2,3	-1,9	-2,3	-1,8	-0,5
<b>EMPRESAS ESTATALES</b>										
Resultado operacional	-0,7	-0,8	-0,5	0,0	0,4	-0,9	-0,3	-0,3	-0,5	0,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales .a/ Incluye ajustes.

Por su parte, en Brasil se observa una situación completamente diferente, caracterizada por una descentralización de las competencias sobre ingresos y gastos y el mayor volumen de los mismos en proporción del PIB (Cuadro N° 5). En el período 1990-1999, el Sector Público brasileño presenta -en promedio- unos ingresos totales en porcentaje del PIB del 28,3% y unos gastos del 34%, que registrando un importante crecimiento en estos años ambos indicadores se sitúan en 1999 en un nivel del 34,4% y 43,9%, respectivamente, cifras similares a las de una parte de los países de la Unión Europea. El gobierno federal ingresa un 18,1% del PIB en el año 1996, aunque le siguen de cerca los Estados y municipios cuyos ingresos alcanzan el 14% del PIB, En el capítulo de gastos totales, el gobierno federal presenta en este año un presupuesto del 20% sobre el PIB, mientras que los Estados y municipios gastan un 16% del PIB. En ambos casos, se pone de manifiesto la estructura descentralizada de competencias hacia los niveles subnacionales administrativos de este país.

En los años noventa, el gobierno federal recaudaba el 44% de los recursos que, junto a unos ingresos de la Seguridad Social y a una recaudación arancelaria que representaban, respectivamente, el 24,5% y 2% del total, sitúa la recaudación de los gobiernos subnacionales en torno al 30% del total de ingresos públicos, básicamente a

través del IVA en su imposición sobre el consumo de bienes y servicios. La estructura impositiva de Brasil también refleja una escasa presión fiscal sobre la renta obtenida por las personas físicas y jurídicas (en promedio, sobre el 18,3% del total recaudado), a la par que una abultada recaudación a través de la imposición indirecta sobre la producción y consumo de bienes y servicios (que, con la recaudación federal y subnacional, alcanza el 48,4% de los ingresos tributarios del año 2000)<sup>19</sup>, base sobre la que ha aumentado el nivel de concentración de la renta de este país en los años noventa.

El significativo aumento del gasto público brasileño en la década de los noventa se ha producido de forma más intensa en los años de desarrollo del Plan Real, reflejando un incremento global, entre 1990 y 1999, de más de 10 puntos porcentuales del PIB. Los principales motivos de este fuerte crecimiento del gasto público en Brasil, que ha derivado en altos niveles de déficit público, se centran en el aumento de la retribución de los trabajadores públicos (en torno al 20%) y del salario mínimo, del incremento del gasto en Seguridad Social<sup>20</sup>, por la reforma en la sanidad pública y por las transferencias otorgadas en la reestructuración del sector bancario. A su vez, el continuo crecimiento de los tipos de interés reales en la segunda mitad de la década reforzó el aumento del gasto y del déficit público en Brasil<sup>21</sup>.

Tras haber visto las principales características y el comportamiento de los ingresos y gastos del sector público argentino y brasileño en los años noventa, conviene profundizar en el análisis de sus políticas comercial e industrial para entender el alcance de su repercusión sobre los sectores manufactureros de ambos países en este período.

## **2. La política comercial e industrial en Argentina y Brasil en la década de los 90**

En 1990 el gobierno de Menem inició un progresivo y drástico proceso de liberalización del comercio exterior en el marco del nuevo modelo económico, del que el esquema de integración económica del MERCOSUR fue uno de los pilares -con su progresiva creación de una zona de libre comercio en el período 1991-1994- que reforzó la disposición argentina a reducir unilateralmente y de forma creciente los aranceles, las cuotas y las barreras no arancelarias a la importación, en consonancia con el modelo neoliberal adoptado. El propósito de estas medidas era que el inherente incremento de competitividad coadyuvara al necesario control de precios, así como que promoviera un aumento de competitividad empresarial en la medida en que se reestructurase su actividad productiva para posibilitar su adaptación al nuevo entorno más competitivo.

---

<sup>19</sup> Barreix, A. op.cit.

<sup>20</sup> Sistema de Seguridad Social que permite la jubilación en función de los años de servicio. Este hecho posibilitó que en 1995 dos tercios de los nuevos jubilados tuvieran 54 años de edad y una esperanza de vida de otros 22 años. Además, entre 1991 y 1995 se duplicó el importe de la pensión media. Todo ello, contribuyó a que el gasto en Seguridad Social representara en 1998 el 10% del PIB, así como <sup>a</sup> que en este año su déficit alcanzara el nivel del 3% del PIB, debido en su mayor parte (en tres terceras partes) a las retribuciones pagadas a los funcionarios públicos. Para un análisis en mayor profundidad véase Baumann (2001).

<sup>21</sup> El aumento de tipos de interés nominales a menudo sobrepasó en estos años el 3% mensual, frente al aumento de precios que registró tasas del 0,3 %, en gran medida con el objeto de hacer atractiva la colocación de la deuda pública, así como de hacer frente a los *shocks* externos de las crisis financieras de 1995 (México), 1997 (Tailandia) y 1998 (Rusia).

Para ello, en 1990 el gobierno argentino estableció tan solo tres niveles en la estructura arancelaria: un 22% para la importación de productos terminados, un 11% para los bienes intermedios y un 0% para la importación de productos primarios y bienes de capital, a la par que se producía un proceso muy notable de supresión de barreras no arancelarias que predominaban en la década de los 80 -cuya máxima expresión fue la prohibición de importar determinados productos, o la vigencia de la “Ley Compre Nacional”-.

No obstante, la rapidez y contundencia del cambio hizo necesario la adopción de contramedidas para compensar el significativo auge de las importaciones -que se triplicaron en tres años-, ante la imposibilidad de utilizar la política cambiaria tras la adopción de la paridad unitaria del peso con el dólar estadounidense. Así, las medidas más relevantes que se tomaron se centraron en el establecimiento de aranceles y barreras no arancelarias especiales; en la concesión de un trato preferencial a determinados sectores -sobresale, el caso de la industria automotriz- a través de un aumento de sus aranceles y del establecimiento de cuotas de importación; el aumento del gravamen de estadística -equivalente a un recargo arancelario- (a finales de 1992, ante el deterioro de la balanza comercial); o la adopción de medidas proteccionistas selectivas (durante 1993, ante la apreciación cambiaria) para determinadas ramas manufactureras (del textil, del papel y de la alimentación)<sup>22</sup>.

**Tabla N° 1:**  
**Evolución de los aranceles a las importaciones en Argentina (en %,1987-1995)**

	1987	1989	1991	1992	1994	1995	AEC
<b>Nivel medio arancelario</b>	39.4	23.5	14.0	11.0	9.4	11.0	<b>11.0</b>
<b>Desviación estándar</b>	21.6	14.5	6.9	6.0	6.0	6.2	<b>6.2</b>
<b>Arancel máximo</b>	102.5	80.0	39.5	35.0	20.0	30.5	<b>20.0</b>
<b>Arancel mínimo</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
Gravamen de estadística	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>4.2</b>	<b>10.0</b>	<b>2.3</b>	<b>0.0</b>

Fuente: A. Reca, “Política comercial durante la última década”, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IREAL), tomado de “Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960”, 1998.

La fuerte repercusión de la crisis del peso mexicano (surgida en diciembre de 1994, también denominado “efecto tequila”) frenó el significativo ritmo de crecimiento de la economía argentina<sup>23</sup>, a la vez que la no devaluación del peso argentino y su

<sup>22</sup> Para analizar las específicas medidas comerciales adoptadas véase Casaburi, G.: Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, LC/L.1109, Santiago de Chile, julio de 1998.

<sup>23</sup> De esta forma, terminó una etapa de 19 trimestres de crecimiento económico continuado hasta el primer trimestre de 1995. En ese período, la producción industrial aumentó más de un 30%, mientras que en el año 1995 se contrajo un 7%. No obstante, esta crisis a la vez que severa fue breve ya que en el año siguiente la economía se recuperó -en gran medida, gracias al retorno de volúmenes significativos de capital extranjero- reflejando un crecimiento del PIB de casi el 4,5%.

mantenimiento de paridad con el dólar estadounidense (en el marco de la Ley de Convertibilidad) acentuó la severidad de sus efectos. A su vez, el nuevo contexto de liberalización comercial y de paridad cambiaria con el dólar estadounidense generó un aumento de las importaciones en mayor medida que el de las exportaciones, lo cual derivó en un permanente déficit externo de la economía argentina a lo largo de los años noventa (alcanzando niveles del 2,5 del PIB en los años 1994 y 1998), que ha sido un factor estructural de desestabilización durante la etapa de la Convertibilidad.

En estas circunstancias, más allá del discurso del gobierno argentino sobre la neutralidad de las políticas comercial e industrial adoptadas, se aplicaron una serie de instrumentos para hacer frente al escenario adverso del creciente déficit externo en la primera mitad de la década, a la vez que se atemperaban las presiones de los grupos de interés que reclamaron medidas de choque frente a la apreciación inicial de la moneda. Las principales medidas adoptadas fueron: la exención del pago de los aranceles de importación a las empresas del sector automotriz -en el marco del Régimen de Especialización y Reconversión Industrial- condicionada a la compensación de la importación con exportaciones (equivalentes al valor importado); el reembolso de impuestos a las empresas exportadoras por un montante igual al de los aranceles aplicados a las importaciones, así como la devolución de los impuestos indirectos que gravaran al proceso productivo; el aumento del nivel de protección comercial -establecimiento cuotas a la importación, o con subidas arancelarias- en determinados sectores industriales considerados "sensibles" al contexto de mayor competencia (alimentos, tabaco, textiles, cuero, papel, químicos, hierro y acero). En la segunda mitad de la década, tras la disminución del déficit comercial argentino, en gran medida por los efectos de la crisis económica de 1995, las anteriores medidas comerciales específicas se dejaron de aplicar y el gobierno pasó a adoptar -por primera vez- medidas *antidumping*, de salvaguardia y derechos compensatorios como principales instrumentos de su política comercial.

Por su parte, el proceso de progresiva desgravación arancelaria inherente a la creación de la zona de libre comercio en el MERCOSUR se materializó en una caída media del 40% de los aranceles brasileños entre 1990 y 1994<sup>24</sup>. Esta tendencia continuó los años posteriores de tal manera que ya en 1995 se alcanzó una tarifa media del 12,1% y se habían eliminado anteriores prohibiciones a la importación.

---

<sup>24</sup> Resulta significativo el alcance y ritmo de la desgravación arancelaria brasileña en la primera mitad de los años noventa, sobre todo, teniendo en cuenta que su economía estaba en recesión entre los años 1990-1992.

**Tabla N° 2:**  
**Evolución de la estructura arancelaria en Brasil (en %,1990-1995)**

	1990	Feb. 1991	Ene. 1992	Jul. 1993	Ene. 1995	AEC
<b>Nivel medio arancelario</b>	32.2	25.3	21.2	14.9	12.1	<b>11.0</b>
<b>Desviación estándar</b>	19.6	17.4	14.2	8.2	6.1	<b>6.2</b>
<b>Arancel moda</b>	40	20	20	20	14	-
<b>Arancel mediana</b>	30	25	20	20	10	-
<b>Intervalo arancelario</b>	<b>0-105</b>	<b>0-85</b>	<b>0-65</b>	<b>0-40</b>	<b>0-20</b>	-

Fuente: A. Pinheiro, "The Brazilian economy in the nineties: retrospect and policy challenges", Río de Janeiro, (BNDES), tomado de "As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefiniciones", T.D. N° 527, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nov. 1997.

El significativo aumento de las importaciones resultado del proceso de liberalización comercial, junto con el contexto de apreciación cambiaria, implícito en el Plan Real y que supuso un encarecimiento de las exportaciones y un abaratamiento de las importaciones, generaron el surgimiento de un creciente déficit comercial (que alcanzó su nivel máximo en 1998, equivalente al 2,1% del PIB). En este contexto, la prioridad de la política económica brasileña de estabilizar su economía promovió que se pusieran en marcha, de forma habitual, un conjunto de medidas -excepcionales- de carácter proteccionista según las necesidades de equilibrio de la balanza comercial y de generación y mantenimiento del empleo manufacturero en las ramas más desfavorecidas por la abertura comercial<sup>25</sup>.

En esta línea, ya con el AEC vigente desde enero de 1995, hay que enmarcar la creación de una lista de excepciones a la tarifa exterior común<sup>26</sup>, su posterior ampliación<sup>27</sup>, o las frecuentes alteraciones ("hacia arriba") de las alícuotas a la importación de los productos que la integran.

A su vez, la conformación del AEC para los diferentes productos manufactureros revela un distinto nivel de protección arancelaria que, según la situación de partida en cada país, permite analizar el diferente esfuerzo de adaptación que los distintos sectores manufactureros de Argentina y Brasil han realizado según la convergencia arancelaria

<sup>25</sup> Para profundizar, véase el libro de Kuwayana, M.: Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2053-P, 1999.

<sup>26</sup> Conviene recordar aquí que la lista de excepciones brasileñas al AEC se refiere exclusivamente a los bienes de capital (900 items), productos informáticos y de telecomunicaciones (200 items), que les otorga una sobreprotección con unos aranceles superiores al AEC, si bien decrecientemente convergentes hacia la tarifa exterior común (del 14% en el año 2001, y del 16% en el año 2006, respectivamente)

<sup>27</sup> Denominada "lista Dallari", en nombre del ex-Secretario de Abastecimientos y Precios, se creó -Resolución n° 7/95 del GMC- a los cuatro meses de entrar en vigor la unión aduanera como respuesta a las crecientes presiones proteccionistas de determinados sectores económicos y a algunos problemas de desabastecimiento, por lo que las alícuotas afectadas podían modificarse al alza o a la baja respecto al AEC. Esta lista contaba a mediados de 1996 con más de 60 productos (entre otros, textiles, prendas de vestir y lácteos).

hacia el AEC ha sido ascendente o descendente (Tabla N° 3). En términos generales, para el total de la economía, Argentina mantiene en el AEC del 2001 su nivel arancelario de 1995 (un 11%), mientras que Brasil ve reducido su nivel de protección (de un 12,1% pasa a un 11%), frente al caso de Uruguay y Paraguay que incrementarán su nivel arancelario con el AEC (al registrar en 1995 un nivel general del 10,4% y del 9,4%, respectivamente). Esta misma tendencia se registra en Brasil, Uruguay y Paraguay respecto al nivel arancelario para el total de sus industrias manufactureras, mientras que en Argentina la adopción del AEC conlleva un aumento de la protección arancelaria de su industria manufacturera (del 10,8% en 1995, pasa a un 11,5% en 2001).

**Tabla N° 3: Estructura arancelaria de los productos manufactureros en el MERCOSUR (en 1995 y AEC final (2001/2006)<sup>28</sup>; en %)**

Descripción (código ISIC)	Argen. n.	Brasil	Paraguay	Uruguay	Media	AEC final
<b>Total economía</b>	11.0	12.1	9.4	10.4	10.7	<b>11.0</b>
<b>Industria manufacturera</b>	10.8	12.3	9.6	11.1	11.0	<b>11.5</b>
Alimentos, bebidas y Tabaco	11.6	11.7	11.5	11.7	11.6	<b>11.6</b>
Textiles	16.8	16.7	16.6	16.7	16.7	<b>16.9</b>
Productos de cuero	13.2	12.4	13.2	12.8	12.9	<b>13.2</b>
Madera	10.8	10.2	10.5	10.5	10.5	<b>10.5</b>
Muebles	18.9	18.0	18.0	18.0	18.2	<b>18.0</b>
Papel	12.1	11	11.1	10.7	11.2	<b>11.3</b>
Editoriales	10.1	9.4	9.4	9.0	9.5	<b>9.4</b>
Productos químicos	7.2	7.5	7.1	6.4	7.1	<b>7.5</b>
Refinerías del petróleo	0.9	12.7	0.9	0.9	3.9	<b>0.9</b>
Productos del caucho	16.1	15.4	15.4	15.4	15.6	<b>15.4</b>
Productos plásticos	17.4	17.4	17.4	16.8	17.3	<b>17.4</b>
Otros prod. miner. no metál.	10.9	10.5	10.6	10.9	10.7	<b>10.9</b>
Metales comunes	16.0	16.4	14.7	16.0	15.8	<b>16.1</b>
Prod. de metal (excep. maq.)	12.6	11.4	11.0	10.5	11.4	<b>11.4</b>
Maquinaria y bienes Equipo	10.9	15.8	8.0	13.2	12.0	<b>13.3</b>
Maquinaria eléctrica	12.1	14.8	9.2	12.6	12.2	<b>12.7</b>
Instrumentos profesionales	12.2	14.8	8.8	13.3	12.3	<b>13.4</b>
Vehículos y equipos transp.	13.5	15.2	11.5	14.6	13.7	<b>14.6</b>
<b>Resto industrias n.c.p.</b>	<b>16.8</b>	<b>16.6</b>	<b>15.8</b>	<b>16.6</b>	<b>16.5</b>	<b>16.6</b>

Fuente: Larid, S.: *MERCOSUR: Objectives and achievements*, OMC, 1997.  
Cálculos sobre datos suministrados por el MERCOSUR.

A nivel sectorial, se observan situaciones diferenciadas en Argentina y Brasil (Tabla N° 3). Así, en la industria argentina, cinco sectores manufactureros mantienen su nivel arancelario de 1995 –“alimentos, bebidas y tabaco”, “productos de cuero”, “refinerías de petróleo”, “productos plásticos” y “otros productos minerales no metálicos”-, a la par que otros siete sectores lo ven incrementado – de forma más

<sup>28</sup> AEC completado por Argentina y Brasil en el año 2001 y a completarse por Paraguay y Uruguay en el 2006.

destacada, las ramas de “maquinaria y bienes de equipo”, “maquinaria eléctrica”, “instrumentos profesionales” y “vehículos y equipos de transporte” y, de forma más leve, los sectores de “textiles”, “productos químicos” y “metales comunes”. Por su parte, las industrias manufactureras argentinas que han visto disminuir su protección arancelaria con el establecimiento del AEC son cinco: de forma más intensa el sector de “productos de metal” y, en menor medida, las ramas de “muebles”, “papel”, “editoriales” y “productos del caucho”.

En la industria manufacturera brasileña, seis ramas mantienen su nivel arancelario con la adopción del AEC: “muebles”, “editoriales”, “productos químicos”, “productos del caucho”, “productos plásticos” y “productos de metal”, a la vez que otros cinco sectores han incrementado su protección arancelaria: de forma más destacada, “productos del cuero” y, en menor medida, las ramas de “textiles”, “madera”, “papel” y “otros productos minerales no metálicos”. Por último, dada la situación de partida de un relativo mayor proteccionismo arancelario en Brasil, la adopción del AEC ha producido una desgravación arancelaria más intensa en siete industrias manufactureras: de forma muy sobresaliente en la rama de “refinerías de petróleo”, seguida -de lejos-, de las industrias de “maquinaria y bienes de equipo”, “maquinaria eléctrica” e “instrumentos profesionales” y, de forma más leve, en los sectores de “vehículos y equipos de transporte”, “metales comunes” y de “alimentos, bebidas y tabacos”.

Si bien, formalmente, desde el 1 de enero de 1995 el MERCOSUR es una unión aduanera (incompleta) al constituirse un arancel exterior común (AEC) para el 85% del universo arancelario, hay que destacar que en la ejecución de la política comercial común han existido múltiples prácticas nacionales que han minado el correcto funcionamiento del AEC. Entre éstas sobresalen cuatro comportamientos: la aplicación de reducciones arancelarias por razones de abastecimiento<sup>29</sup>; la modificación unilateral de aranceles al alza<sup>30</sup>; la subsistencia de regímenes preferenciales bilaterales<sup>31</sup>; y la aplicación de diversos regímenes especiales de importación<sup>32</sup>. De esta manera, la existencia de estas prácticas ha respaldado la exigencia de que se apliquen reglas de origen a todo el universo arancelario, por lo que se dificulta la libre circulación intrarregional de bienes y se crean nuevos costes administrativos que deberían no existir en una zona de libre comercio<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Estas reducciones arancelarias, autorizadas de forma excepcional y con un plazo limitado de aplicación Este instrumento se empezó a aplicar en 1996 y, tras una prórroga en 1998, estuvo vigente hasta diciembre del 2000.

<sup>30</sup> Alza de aranceles permitida según la autorización de la CMC (de 1997) por la que se puede incrementar el arancel aplicable a la importación de un producto extrarregional hasta en 3 puntos porcentuales y por el período que el país considere necesario. Esta práctica se ha estado aplicando hasta la fecha límite establecida de diciembre del 2000.

<sup>31</sup> Fruto tanto por la renovación por parte de los Estados miembros de acuerdos preexistentes con otros países integrantes de la ALADI, como por la renegociación unilateral de otros acuerdos (caso de Argentina, Paraguay y Uruguay con México, o de Argentina y Brasil con la Comunidad Andina de Naciones).

<sup>32</sup> Entre los regímenes especiales de importación aplicados, cabe destacar la admisión temporaria, el *draw back*, las exenciones o reducciones arancelarias en los regímenes de compras gubernamentales, o los regímenes “ex-tarifarios” que permite el empleo de aranceles reducidos a las importaciones extrarregionales de bienes de capital.

<sup>33</sup> De forma conjunta, los Estados miembros decidieron autorizar la aplicación generalizada de las normas de origen hasta el año 2006 para identificar la totalidad de regímenes especiales y políticas diferenciadas a la importación de productos de terceros países.

A su vez, existen importantes carencias en el funcionamiento de las aduanas en el MERCOSUR que dificultan el adecuado funcionamiento de la unión aduanera en la región. Así, pese a que el Código Aduanero Común se aprobó en 1994, carece de vigencia por la falta de ratificación parlamentaria en los Estados miembros (a excepción de Paraguay), a la vez que no se ha conseguido llegar a un acuerdo sobre la definición del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM), por discrepancias sobre la información que ha de contener, así como por los costes de la requerida adaptación de los programas informáticos en las aduanas nacionales<sup>34</sup>.

De forma complementaria al diseño de la política comercial, la puesta en marcha de un programa de política industrial presupone que las políticas macroeconómicas no son suficientes para estructurar todos los elementos necesarios para el adecuado desarrollo de la actividad industrial, razón por la cual se diseñan políticas industriales específicas en diversos ámbitos y desde distintas esferas -nacional, regional y/o comunes supranacionales-, con la movilización de recursos tanto desde el sector público como el privado y con la articulación de diversos instrumentos. El objetivo último de toda la batería de medidas, instrumentos y agentes que intervienen en el desarrollo de la política industrial es el de promover la creación de una estructura industrial eficiente y sostenible, para lo cual se pone el énfasis en aumentar su capacidad tecnológica, su competitividad -interna y externa- y sus exportaciones.

En el marco de los efectos generados por el desarrollo de los planes de estabilización económica en Argentina y Brasil cabe destacar la diversidad de programas nacionales de política industrial en ambos países que ha contribuido a generar ventajas competitivas en el proceso de transformación del aparato productivo.

En el caso de Brasil sobresale la diversidad de incentivos otorgados al sector industrial por los estados subnacionales en los años noventa, lo que ha reforzado la dinámica de generación de nuevas formas de descentralización regional de la actividad industrial. Así, entre las medidas adoptadas cabe destacar la concesión de incentivos fiscales -en forma de exenciones o de bonificaciones de impuestos locales-, junto a medidas como la cesión de terrenos para la construcción de plantas, la construcción de carreteras o la conexión a redes de distribución de energía<sup>35</sup>. En concreto, la mayoría de los estados brasileños han centrado sus beneficios fiscales en la reducción de alícuotas o en el aplazamiento del pago del ICMS<sup>36</sup> para las PYMES, para determinadas situaciones

---

<sup>34</sup> Si bien el insuficiente grado de informatización en las aduanas nacionales es otra cuestión pendiente a culminar (sirva de ejemplo que tan solo a finales de 1999 Argentina completó la informatización de su sistema aduanero).

<sup>35</sup> Entre los sectores económicos que muestran una dinámica de relocalización, de búsqueda de reducción de costes y de aumento de su competitividad interna y externa los que más sobresalen son el sector del calzado, de las cerámicas, de las autopartes, o de los productos biotecnológicos; mientras que los estados brasileños que más destacan en esta actitud "proactiva" de desarrollo de políticas industriales regionales son: Paraná, Bahía, Río Grande do Sul, Ceara, Río de Janeiro y Mina Gerais. A su vez, un buen ejemplo de empresas afectadas por esta realidad de concesión de subsidios son las del sector automotriz de Renault, Volkswagen y Mercedes Benz. Por último, cabe señalar que a pesar de la profusión de estas políticas, todavía no hay suficientes estudios que permitan cuantificar su impacto último sobre el crecimiento económico o la generación de empleo. (Para profundizar, véase Katz, J.: "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional"; CEPAL; *Serie Desarrollo Productivo* N° 103, 2001).

<sup>36</sup> ICMS o Impuesto Sobre Circulación de Mercancías, principal recurso financiero de los estados.

y para productos específicos; mientras que sus ayudas financieras se otorgaban básicamente para la adquisición de activos fijos, para la formación o recomposición del capital, para la adquisición de aparato tecnológico y para el pago del ICMS. A su vez, otros estímulos generados en otros ámbitos ha sido la venta de parcelas industriales a precios reducidos para promover la creación de infraestructuras, la asistencia técnica para la elaboración de proyectos, la simplificación administrativa en el registro de empresas y, en menor medida, los programas de formación del personal<sup>37</sup>.

El origen de estos incentivos y ayudas está ligado a la actitud “proactiva” de los estados brasileños por diferenciarse políticamente del gobierno central y al intento de atraer localmente industrias -especialmente en zonas de integración fronteriza en el MERCOSUR-, en base al bajo coste relativo de la mano de obra o a la concesión de subsidios fiscales<sup>38</sup>. No obstante, el grado de eficacia de las políticas industriales desarrolladas respecto al objetivo de aumentar la competitividad y las exportaciones depende tanto de las medidas adoptadas como de la situación específica de las distintas empresas y sectores industriales afectados por ellas, así como por su capacidad de responder dinámicamente a los nuevos estímulos<sup>39</sup>.

La política industrial argentina en los años noventa se ha caracterizado por desarrollar un papel pasivo en el marco de una apuesta por las actuaciones horizontales tendentes al aumento de la competitividad sistémica de la economía, con escasas actuaciones sectoriales en los sectores industriales<sup>40</sup>. Una relevante excepción a la tónica dominante fue el establecimiento de Régimen de Especialización y Reconversión Industrial en el ámbito automotriz, si bien el mismo se suspendió a finales de 1996.

Un análisis de las principales características, del contexto regulativo e institucional y de las políticas sectoriales desarrolladas y asimetrías existentes en Argentina y Brasil en los sectores más relevantes de la industria manufacturera en la década de los noventa se recoge en el Anexo I.

### **3. El comportamiento del empleo manufacturero de Argentina y Brasil en los años noventa: “efecto estructural” y “efecto competitivo”**

La distribución no uniforme de los costes y beneficios del proceso de apertura externa y de las políticas de estabilización económica ha contribuido a que el proceso de transformación y reconversión productiva de las industrias argentina y brasileña en los

---

<sup>37</sup> Según la Confederación Nacional de Industria, información tomada de Bonelli, Regis: “Políticas de competitividad industrial no Brasil, 1995-2000”; CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 116, 2001).

<sup>38</sup> La relevancia de estas políticas industriales regionales ha generado lo que podría entenderse como una “guerra fiscal” entre estados que pone de manifiesto la fragilidad del “Pacto Fiscal Federativo” en Brasil.

<sup>39</sup> Así, se puede señalar el éxito relativo de estas políticas brasileñas en sectores con un alto valor añadido doméstico como el sector automotriz y de la industria aeronáutica (como es el caso de la empresa Embraer), en donde el otorgamiento de subsidios gubernamentales ha contribuido a generar ventajas dinámicas que han derivado en una significativa mejoría en su volumen de exportaciones.

<sup>40</sup> Para analizar en profundidad las medidas adoptadas véase Kosacoff, B. (ed) y otros: El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones, CEPAL; LC/BUE/G.108, 2000.

años noventa muestre una distinta repercusión y capacidad de asimilación de sus efectos en las ramas manufactureras. Fruto de ello, la mayor o menor fortaleza relativa de éstas en el contexto de mayor competencia regional tiene su reflejo en el comportamiento de su empleo manufacturero a lo largo de la década. La estructura industrial de pesos relativos en el empleo manufacturero, junto al distinto grado de incidencia del ajuste laboral en los sectores hace que los resultados del proceso de transformación productiva sean distintos en un país u otro. En este sentido, antes de analizar los efectos sobre el empleo industrial de forma desagregada y sectorial, conviene caracterizar las industrias argentina y brasileña según su estructura y funcionamiento en el período 1990-2001 (Tabla N° 4).

Tabla N° 4: Evolución de las ramas manufactureras en el empleo industrial de Argentina, Brasil y el MERCOSUR (Arg+Bra+Uru) en el período 1990-2001								
Rama	% empleo industrial total <sup>(1)</sup>			Ratios		Tasa de variación		
	(1) ARG	(2) BRA	(3) MER	(1)/(3)	(2)/(3)	ARG	BRA	MER
Alimentos	29,9%	17,7%	19,7%	1,5	0,9	-21%	-23%	-23%
Tabaco	0,4%	0,5%	0,4%	0,9	1	-38%	-44%	-42%
Prod. textiles	5,7%	5,7%	5,8%	1	1	-51%	-63%	-62%
Prendas de vestir	1,6%	4,6%	4,3%	0,4	1	-57%	-62%	-62%
Cuero y calzado	2,0%	3,8%	3,6%	0,6	1,1	-38%	-56%	-56%
Madera y corcho	3,3%	3,2%	3,2%	1	1	-27%	-45%	-43%
Papel	2,7%	2,7%	2,6%	1	1	-42%	-34%	-36%
Editoriales e impr.	3,4%	3,6%	3,6%	0,9	1	-17%	-36%	-35%
Prod. químicos	6,5%	7,2%	7,1%	0,9	1	-24%	-31%	-30%
Refino petróleo	0,8%	0,6%	0,6%	1,2	1	-68%	-37%	-45%
Caucho y plástico	4,3%	4,7%	4,6%	0,9	1	-21%	-41%	-40%
Prod. minerales no metálicos	8,6%	7,1%	7,3%	1,2	1	-40%	-41%	-41%
Metales comunes	5,5%	5,2%	5,1%	1,1	1	-49%	-40%	-42%
Elab. de metal	8,1%	5,4%	5,8%	1,4	0,9	-27%	-38%	-37%
Maq. y equipo	2,9%	8,9%	8,0%	0,4	1,1	-43%	-47%	-47%
Maq. Eléctrica	2,0%	5,4%	4,9%	0,4	1,1	-53%	-49%	-50%
Equipo de transporte	9,1%	7,3%	7,4%	1,2	1	-48%	-34%	-36%
Inst. profesionales	0,4%	0,9%	0,8%	0,5	1,1	-50%	-44%	-45%
Muebles y otros	2,8%	5,7%	5,3%	0,5	1,1	-29%	-35%	-35%
<b>Total industria</b>	100%	100%	100,0%	1	1	-34%	-41%	-40%

Nota: (1): Representa la tasa promedio en el período analizado.  
Fuente: Elaboración propia.

En la evolución del empleo industrial en ambos países sobresale, por un lado, la coincidencia en las ramas manufactureras con más empleo y, por el otro, el diferente peso relativo del mismo en algunos sectores industriales. El grado de concentración del empleo industrial es alto en ambos países, si bien significativamente superior en el caso argentino que en el brasileño: las cinco ramas industriales con mayor peso relativo representan el 62% y el 48% del empleo industrial, respectivamente. A su vez, esta concentración del empleo industrial se da básicamente en las mismas ramas manufactureras en ambos países. Especial relevancia tiene el sector de “alimentos y bebidas” al cual corresponde casi un tercio (un 30%) y casi un quinto (un 18%) del empleo industrial argentino y brasileño, respectivamente. De las otras cuatro ramas manufactureras con mayor nivel de empleo industrial, en Argentina y Brasil sobresalen las ramas de “equipo de transporte” (un 9,1% y 7,3%, respectivamente), “productos minerales no metálicos” (un 8,6% y 7,1%, respectivamente) y “productos químicos” (un 6,5% y 7,2%, respectivamente); mientras que los pesos relativos difieren en las ramas de “elaborados de metal” (un 8,1% y 5,4%, respectivamente) y de “maquinaria de equipo” (un 2,9% y 8,9%, respectivamente).

A su vez, se observa un elevado grado de vulnerabilidad de ambas industrias -en mayor medida, en el caso argentino- respecto al proceso de transformación productiva llevado a cabo, si bien el resultado global sobre el empleo manufacturero depende del comportamiento específico de las ramas con mayor nivel de empleo en cada país. A su vez, el alto grado de homogeneidad en las industrias de ambos países con mayores tasas de empleo manufacturero refleja las estrechas interdependencias productivas intrasectoriales en ambos países, básicamente, fruto del arrastre de la industria argentina por su vecina gigante, tal y como lo manifiesta el significativo peso relativo del comercio de productos industriales brasileños en la estructura comercial argentina.

Si bien el comportamiento generalizado del empleo manufacturero en la década pasada ha sido tendencialmente decreciente, se puede profundizar en su estudio desagregando sus distintos componentes a través de la técnica de análisis *shift-share*<sup>41</sup> que discrimina entre sus efectos “estructural”, “competitivo” y del “MERCOSUR”. La aplicación del *shift-share* permite descomponer el crecimiento (o decrecimiento) del empleo manufacturero en tres efectos distintos: el “efecto nacional”, el “efecto estructural” y el “efecto competitivo” (también denominado “diferencial”)<sup>42</sup>. Los

---

<sup>41</sup> Una aplicación interesante de esta técnica de análisis al caso de la región de Castilla y León lo realiza Ruíz-Huerta Carbonell, J. en: “Expansion and Stagnation: the “Claim” to Industrialization by a Spanish Peripheral Region”, *Mezzogiorno d'Europa (Quarterly Review)*, núm. 3, 1984, págs. 409-432. A su vez, una selección de los análisis *shift-share* de las regiones españolas lo realiza Pulido San Román, A. en: “Las regiones ante el reto económico del siglo XXI”, Ponencia presentada en el 6º Congreso de Economía Regional de Castilla y León, noviembre de 1998.

<sup>42</sup> Tradicionalmente, el análisis *shift-share* se ha aplicado dentro de la economía regional para explicar la influencia que tienen los distintos componentes sobre el cambio de la variable a analizar, tomando como referencia el comportamiento de “n” ramas o sectores económicos de distintas regiones respecto al ámbito superior del comportamiento nacional. En nuestro caso, de manera análoga, se equipara a los países con el ámbito tradicional de las regiones y al MERCOSUR (en concreto, a la suma de las industrias de Argentina, Brasil y Uruguay) con el ámbito tradicional de la nación o país. En el análisis se centra en el estudio del empleo de las 19 ramas manufactureras de Argentina y Brasil respecto al comportamiento de la industria del MERCOSUR. De esta manera, el “efecto nacional” -denominado

resultados del análisis realizado se muestran de forma agregada y para los tres subperíodos analizados 1991-1995; 1996-1999 y 2000-01 en la Tabla N° 5. El comportamiento del empleo de la industria manufacturera argentina en el decenio 1991-2001 refleja que para el conjunto de la industria el crecimiento de su empleo se corresponde en casi el 10 % (un 9,4 %) al efecto de “cambio total” (CT). Este comportamiento se fundamenta en un mayor auge relativo del empleo experimentado en la segunda mitad de los años noventa -observado tanto en el EE como en EC-, a la vez que sobresale una mayor fortaleza relativa en términos de ventajas comparativas nacionales en generación de empleo (medido por el EC) en el período 1996-99, compensada con una también muy significativa (e incluso, mayor) pérdida de competitividad en el bienio posterior (2000-01), en gran medida por la devaluación del real brasileño a principios del año 1999.

No obstante, esta tendencia global del empleo para la industria argentina no se corresponde con el comportamiento promedio de las ramas manufactureras -en donde se observa para el período 1991-2001 una aportación negativa del efecto CT en el empleo industrial en casi 4 puntos porcentuales- básicamente por dos factores: por un lado, la distorsión al alza en los indicadores globales debido al buen comportamiento del sector manufacturero de “alimentos y bebidas” (con un efecto de CT del 27%, en dicho período) a la vez de su muy significativo peso relativo en el empleo industrial argentino (entre 1990-2001, en promedio del 30%); y, por el otro, una mayor heterogeneidad relativa en el comportamiento de las distintas ramas manufactureras, especialmente en el período 1991-1995 de fuerte reconversión y transformación productiva. En este contexto, para el promedio de las ramas manufactureras se observa un persistente EE negativo en todos los subperíodos analizados -si bien, en mayor grado entre 1991 y 1995- fruto del proceso de reestructuración productiva del tejido industrial, si bien cabe destacar que ha sido compensado en la segunda mitad del decenio gracias a un significativo crecimiento del empleo generado por un mayor EC en las industrias manufactureras argentinas.

---

en el estudio “Efecto MERCOSUR” (EM)- refleja la variación del empleo manufacturero que se atribuye al crecimiento registrado en el total de la industria manufacturera del MERCOSUR, y su cálculo permite cuantificar el número de empleos que se crean o destruyen en la rama manufacturera de un país si su empleo hubiera cambiado a la misma tasa de variación del total de la industria manufacturera del MERCOSUR. El “Efecto Estructural” (EE) muestra los cambios en el empleo manufacturero motivados por variaciones en el peso relativo de las ramas manufactureras dentro de la estructura sectorial de la industria del MERCOSUR, para lo cual se calcula el número de empleos manufactureros generados en cada rama de cada país al multiplicar su valor inicial por la diferencia entre la tasa de variación de cada rama del MERCOSUR respecto a la tasa de variación del total de la industria del MERCOSUR. Así, se cuantifica la variación del empleo de una rama manufacturera de un país que es atribuible al crecimiento o declive de esa rama dentro de la industria del MERCOSUR. Por su parte, el “Efecto Competitivo” (EC) refleja el número de empleos creados o destruidos en una rama manufacturera de un país como consecuencia de factores únicamente nacionales, en base al producto del valor inicial de empleo de la rama por la diferencia entre la tasa de variación del empleo de esa rama en ese país respecto a la tasa de variación de esa misma rama en el MERCOSUR. Este EC mide la competitividad del sector manufacturero en el conjunto de la industria del MERCOSUR, por lo que ayuda a identificar las fortalezas económicas de un país en base a sus ventajas comparativas que pueden derivarse de sus recursos naturales, de su cultura y organización industrial o por tener unas condiciones laborales favorables. Por último, señalar la conveniencia de resaltar el efecto conjunto de los efectos estructural y competitivo, en lo que se ha denominado “Cambio Total” (CT), como suma de los efectos EE y EC, para identificar la parte del crecimiento del empleo que no se atribuye al efecto de arrastre del comportamiento de la industria global en el MERCOSUR (o EM).

Tabla N° 5: "Cambio total", "Efecto estructural" y "Efecto competitivo" (agregados) del empleo manufacturero en Argentina y Brasil (en % del empleo generado; 1991-2001; 1991-95; 1996-99; 2000-01) <sup>43</sup>													
		Cambio total (CT)				Efecto estructural (EE)				Efecto competitivo (EC)			
		1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001	1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001	1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001
Argentina	Promedio	-3,8	-3,8	15,8	-15,8	-4,7	-2,3	-1,8	-0,6	0,8	-1,5	17,5	-15,2
	Total industria	9,4	7,4	16,2	-14,2	5,1	1,7	3,6	-0,2	4,3	5,6	12,6	-13,9
Brasil	Promedio	-6,1	-2,6	-5,1	1,6	-6,4	-3,0	-2,6	-0,8	0,3	0,4	-2,5	2,4
	Total industria	-0,7	-0,7	-2,9	2,8	2,8	-0,2	4,0	-0,9	-3,6	-0,4	-6,9	3,7

Fuente: Elaboración propia.

En la evolución del empleo industrial argentino hay que destacar que la primera mitad de los años 90 supuso un período de fuerte reconversión y adaptación industrial, necesaria en el nuevo entorno de mayor competitividad relativa, por lo que en estos años predominan las tasas de contribución negativa al empleo (en torno al -2%) en los dos efectos señalados sobre el empleo (EE y EC). Por su parte, en la segunda mitad de la década se observa una mejoría en la evolución del empleo manufacturero ya que se observa una menor tasa negativa en el EE, a la vez que se produce una muy significativa inversión del EC al registrarse altas tasas de contribución al empleo (en promedio de casi un +18%) fruto de la mejora en la competitividad de los sectores manufactureros una vez realizado el ajuste productivo en el período anterior. Por último, en el subperíodo del bienio 2000-01 se aprecia el relevante impacto negativo que la devaluación del real brasileño supuso en el empleo manufacturero argentino, donde se observan tasas negativas en ambos efectos, si bien ésta es muy baja en el EE (del -0,6%) dado que el grueso del proceso de reconversión industrial ya se ha producido, mientras que en el EC es muy elevada -del -15% en promedio, y negativa en todas las ramas menos dos: la de "productos químicos" (con una tasa del 0,1%) y en la industria poco relevante del

<sup>43</sup> El cálculo de los efectos de forma agregada (sumando en cada período los efectos calculados año tras año) soluciona el problema inherente a la influencia que la elección de los períodos de referencia tiene sobre los resultados del análisis *shift-share*. En la tabla se señala el % de aportación de cada uno de los efectos en el empleo generado en el período en cuestión: Así, en caso de que se dé una aportación negativa (supongamos, del -7,4%) del efecto "Cambio Total" (que agrega los efectos EE y EC) a la creación de empleo industrial, implica que toda la creación de empleo para ese ámbito industrial y ese mismo período de análisis se atribuye al "efecto MERCOSUR" por lo que éste sería superior al 100% en la misma cuantía a la del efecto CT (es decir, en el ejemplo, sería un EM igual al 107,4%); mientras que, en caso contrario, si la aportación del efecto CT es positiva (supongamos, que es del +7,4%), entonces el valor del EM se corresponde a su diferencia respecto al 100% del (o sea, en este caso habría un EM del 82,6%). Cabe señalar que el criterio de partición de la década de análisis en tres subperíodos (1991-1995; 1996-1999; y 2000-01) toma como referencia los puntos de inflexión que ha supuesto la significativa influencia de las crisis financieras vividas (en 1995 con el "efecto tequila" y en 1999 con la devaluación del real), así como los distintos contextos que se han dado en cada subperíodo: en el primero, de apertura comercial y de fuerte reconversión productiva; en el segundo, en el marco de una unión aduanera y de consolidación productiva y, el tercero, de crisis institucional y nuevo ajuste.

“tabaco” (con una tasa del +8%)-, como resultado de la pérdida de competitividad externa asociada a la significativa devaluación de la moneda de su principal socio comercial.

Por su parte, en el comportamiento del empleo manufacturero brasileño en el período de análisis sobresale el comportamiento asimétrico que para el conjunto de su industria tiene el efecto EC sobre el empleo y -por ende, dada su magnitud, también de CT-, a la vez que simétrico en el efecto EE, respecto al comportamiento observado por estos tres efectos en la industria argentina. Así, se observa que tanto para el conjunto del período analizado (1991-2001), como a lo largo de la década de los noventa (subperíodos 1991-1995 y 1996-1999), la industria brasileña presenta un efecto de CT negativo (del -0,7%, -0,7% y -2,9%, respectivamente), mientras que en el bienio 2000-2001 refleja un efecto positivo del 2,8%. Esta tendencia del CT se explica por el comportamiento asimétrico de la industria brasileña en términos de su competitividad relativa respecto a la industria argentina, tal y como lo reflejan las tasas negativas de su EC en todo el período de análisis (períodos 1991-2001; 1991-1995 y 1996-1999, con tasas del -3,6%, -0,4% y -6,9%, respectivamente), y el efecto positivo en el bienio 2000-2001 (con una tasa del +3,7%) en consonancia con la mejora de competitividad derivada de la devaluación del real. Por su parte, el también necesario ajuste estructural de reconversión de la industria brasileña como consecuencia del contexto de transformación productiva experimentado en la década pasada hace que el peso relativo de este efecto para el total de su industria sea similar, en términos generales, al correspondiente en la industria argentina.

El comportamiento promedio del empleo industrial en Brasil refleja que el efecto global de CT sigue la misma tendencia que la experimentada para el total de la industria. No obstante, las diferencias surgen en los efectos parciales -EE y EC- en donde, en términos promedio, las tasas de participación del EE son menores y las del EC son mayores que las reflejadas para el total de la industria brasileña. Respecto al efecto estructural se observa que, al igual que en el caso de la industria argentina, dos elementos que contribuyen a entender esta realidad son, por un lado, el también significativo comportamiento heterogéneo de las ramas manufactureras brasileñas y, por el otro, el mayor peso relativo en el empleo de las ramas con un EE significativamente positivo (básicamente, las industrias de “alimentos”, “productos químicos”, “equipo de transporte” y “editoriales e imprentas”). Respecto al caso del EC, las menores tasas obtenidas para el total de la industria brasileña son el resultado de un comportamiento relativamente más homogéneo que en el caso argentino, a la vez de registrarse para la mayoría de los casos tasas negativas en la segunda mitad de la década.

Por todo ello, la evolución del empleo manufacturero brasileño entre los años 1991-2001 muestra un comportamiento diferenciado según los efectos y subperíodos analizados: por un lado, el ajuste estructural de reconversión productiva se ha realizado con similar intensidad a lo largo de la década, por lo que entre los años 1991 y 1999 el EE presenta una contribución negativa a la creación del empleo manufacturero (en promedio, en torno al -3% del total), y es al final de la misma (bienio 2000-2001) cuando su efecto disminuye tras haberse realizado el grueso de la transformación en los subperíodos anteriores; y, por el otro, la competitividad de la industria manufacturera refleja una contribución positiva a la creación de empleo industrial de forma muy leve en la primera mitad de la década (en promedio, con un EC de +0,4%) y con mayor

intensidad en el bienio 2000-2001 (con un EC de +2,5%) en gran medida fruto de la devaluación del real en 1999, mientras que es en la segunda mitad de los años 90 cuando se constata una aportación negativa del EC al empleo manufacturero (en promedio, del -2,4%) dado el entorno de mayor competitividad fruto de la creación de la unión aduanera sobre la tradicional estructura arancelaria proteccionista de Brasil y de los efectos del desarrollo del plan Real. Por último, sobresale el comportamiento asimétrico de la industria brasileña respecto a la industria argentina en términos de su competitividad relativa para los tres subperíodos analizados: con un EC negativo para Argentina y positivo para Brasil en la primera mitad de la década y en el bienio 2000-2001, a la vez que positivo para Argentina y negativo para Brasil en la segunda mitad de la década, reflejo de la estrecha interrelación de ambas industrias y de sus flujos comerciales, y resultado del comportamiento del tipo de cambio bilateral entre ambos países en el período de análisis.

#### *Comportamiento del empleo en las industrias manufactureras de Argentina:*

Tras haber analizado los principales rasgos en el comportamiento del empleo industrial argentino -en términos globales- respecto a los efectos CT, EE y EC, se puede profundizar el análisis para determinar estos efectos sobre el empleo de las distintas ramas manufactureras con la finalidad de saber sobre cuáles ha recaído el mayor o menor ajuste relativo en su empleo y por qué concepto.

Una primera aproximación en el análisis del comportamiento del empleo de las ramas manufactureras argentinas permite clasificarlas en función de que su variación del empleo sea superior o inferior al promedio nacional (Tabla N° 6). Así, las principales ramas -en términos de mayor peso relativo en el empleo industrial- que en el período 1991-2001 registraron un mejor comportamiento de su empleo en términos relativos (es decir, con una tasa anual de decrecimiento del empleo menor a la tasa promedio de las ramas) fueron las ramas de, "productos químicos", "caucho y plástico", "editoriales e imprentas", "alimentos y bebidas", "productos minerales no metálicos", "elaborados de metal" y "madera y corcho"; en donde cabe destacar que las tres primeras industrias son las únicas que mantienen su mejor comportamiento relativo en los tres subperíodos de análisis (de 1991 al 2001), así como el significativo peso relativo de la rama de "alimentos y bebidas" que representa el 30% del empleo manufacturero argentino. Por su parte, las principales ramas manufactureras con un peor comportamiento relativo de su empleo (con tasas anuales de decrecimiento del empleo superiores al promedio) son las de "prendas de vestir", "maquinaria eléctrica", "maquinaria y equipo", "equipo de transporte", "productos textiles" y "metales comunes", destacando el persistente peor comportamiento de las dos primeras industrias en los tres subperíodos, junto al significativo peso relativo del sector de "equipo de transporte" con un 9% del empleo industrial.

Tabla N° 6: Promedio de la tasa de variación anual del empleo manufacturero en Argentina (▲ ▼ sobre el promedio; 1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)									
	Promedio de T.V. anuales					Promedio de T.V. anuales			
	1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001		1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001
Alimentos y bebidas	▲	▲	▼	▲	Caucho y plástico	▲	▲	▲	▲
Tabaco	▲	▼	▼	▲	Prod. miner. no metálicos	▲	▲	▲	▼
Prod. textiles	▼	▼	▼	▲	Metales comunes	▼	▼	▲	▲
Prendas de vestir	▼	▼	▼	▼	Elaborados de metal	▲	▲	▲	▼
Cuero y calzado	▲	▼	▲	▲	Maquinaria y equipo	▼	▼	▲	▲
Madera y corcho	▲	▲	▲	▼	Maquinaria eléctrica	▼	▼	▼	▼
Papel y derivados	▼	▲	▼	▲	Equipo de Transporte	▼	▲	▼	▼
Editoriales e imprentas	▲	▲	▲	▲	Instrumentos profesionales	▼	▼	▼	▼
Productos químicos	▲	▲	▲	▲	Muebles y otros	▲	▲	▲	▼
Refino petróleo	▼	▼	▲	▲					
<b>Promedio</b>	-4,5%	-4,6%	-3,0%	-6,9%	<b>Promedio</b>	-4,5%	-4,6%	-3,0%	-6,9%
<b>Total industria</b>	-3,7%	-2,9%	-3,1%	-6,9%	<b>Total industria</b>	-3,7%	-2,9%	-3,1%	-6,9%

Fuente: Elaboración propia.

El alcance del impacto más significativo del EE en la creación de empleo en las ramas manufactureras argentinas se recoge en la Tabla N° 7. Así, entre los años 1991-2001 las industrias que reflejan una mayor generación de empleo consecuencia de su mayor crecimiento relativo en la estructura industrial del MERCOSUR son las de "alimentos", "productos químicos", "equipo de transporte" y "elaborados de metal"; mientras que las ramas que muestran una mayor destrucción de empleo respecto a este efecto son las industrias de "textiles", "prendas de vestir" y "cuero y calzado". A su vez, sobresale el cambio de comportamiento de algunas industrias respecto a su efecto estructural en el período de análisis, fruto de los ajustes de reconversión y transformación productiva realizados: en un caso de empeoramiento, con un cambio de generación de empleo a su destrucción, las ramas de "equipo de transporte" y "caucho y plástico" (de la primera a la segunda mitad de la década) y las industrias de "productos químicos", "productos minerales no metálicos", "editoriales e imprentas" y "madera" (de la segunda mitad al bienio 2000-01); y, en sentido inverso, de mejora, al pasar de destruir a crear de empleo, la rama de "productos minerales no metálicos" (de la primera a la segunda mitad de la década) y otras de dos ramas -"metales comunes" y "maquinaria y equipo"- con un EE positivo, y significativo, en el bienio 2000-01 frente a

valores negativos también significativos en los períodos anteriores (primera o segunda mitad de la década, respectivamente).

<b>Tabla N° 7: "Ramas manufactureras con mayor y menor "efecto estructural" agregado en la evolución de su empleo en Argentina (1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)"</b>							
<b>1991-2001</b>		<b>1991-1995</b>		<b>1996-1999</b>		<b>2000-2001</b>	
Alimentos y bebidas	48.731	Alimentos y bebidas	14.856	Alimentos y bebidas	28.509	Alimentos y bebidas	5.365
Productos químicos	7.180	Equipo de transporte.	7.636	Productos químicos	7.020	Equipo de transporte	2.054
Equipo de transporte	5.002	Productos químicos	3.868	Prod. miner. no metálicos	6.834	Maquinaria y equipo	1.589
Elaborados. de metal	3.671	Elaborados de metal	2.923	Editoriales e imprentas	1.739	Papel y derivados	326
Editoriales e imprentas	2.148	Caucho y plástico	2.043	Papel y derivados	1.530	Caucho y plástico	294
Muebles y otros	1.977	Muebles y otros	2.002	Madera y corcho	1.049	Metales comunes	188
Papel y derivados	1.287	Editoriales e imprentas	1.024	Elaborados de metal	622	Elaborados de metal	125
Metales comunes	-1.544	Refino petróleo	-1.539	Caucho y plástico	-1.519	Prendas de vestir	-230
Maquinaria y equipo	-1.897	Metales comunes	-1.698	Cuero y calzado	-1.602	Editoriales e imprentas	-615
Maquinaria eléctrica	-2.275	Cuero y calzado	-2.392	Prendas de vestir	-2.111	Madera y corcho	-667
Cuero y calzado	-3.909	Prendas de vestir	-2.650	Maquinaria y equipo	-3.636	Productos textiles	-742
Prendas de vestir	-4.990	Prod. miner. no metálicos	-3.411	Equipo de transporte	-4.687	Prod. miner. no metálicos	-3.535
Productos textiles	-17.005	Productos textiles	-6.601	Productos textiles	-9.662	Productos químicos	-3.708
<b>Promedio</b>	<b>1.948</b>	<b>Promedio</b>	<b>692</b>	<b>Promedio</b>	<b>1.236</b>	<b>Promedio</b>	<b>20</b>
<b>Total industria</b>	<b>37.004</b>	<b>Total industria</b>	<b>13.147</b>	<b>Total industria</b>	<b>23.483</b>	<b>Total industria</b>	<b>375</b>

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al impacto más significativo del "efecto competitivo" en el empleo industrial argentino durante la década analizada (Tabla N° 8) hay que destacar que las ramas manufactureras con un mejor comportamiento relativo son las de "alimentos y bebidas", "productos textiles", "elaborados de metal" y "caucho y plástico"; mientras que las industrias que reflejaron un mayor impacto negativo del "efecto competitivo" de la industria argentina sobre su empleo son las de "equipo de transporte", "metales comunes" y "refino de petróleo". Por su parte, el comportamiento más heterogéneo de las ramas manufactureras argentinas respecto a sus ventajas competitivas relativas hace que se produzcan relevantes cambios en el EC a lo largo de los subperíodos analizados: por un lado, de empeoramiento (al pasar su EC de valores positivos a negativos) de forma muy significativa en las ramas de "alimentos y bebidas", "elaborados de metal" y "productos minerales no metálicos" (de la primera mitad de la década al bienio 2000-01), y de forma menos intensa en la industria de "papel y derivados" (de la primera mitad a

los años posteriores, que hace que su EC global sea negativo) y la industria de “productos químicos” (de la segunda mitad al bienio 2000-01); y, por el otro, de mejora (con un EC que pasa de destruir empleo en la primera mitad a generarlo en la segunda) de forma significativa en la rama de “productos textiles” (lo que posibilita que se dé un efecto global de EC positivo y relevante para el conjunto del período), seguido de la industria de “maquinaria de equipo” y de “refino de petróleo”.

<b>Tabla N° 8: “Ramas manufactureras con mayor y menor efecto competitivo agregado en la evolución de su empleo en Argentina (1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)”</b>							
<b>1991-2001</b>		<b>1991-1995</b>		<b>1996-1999</b>		<b>2000-2001</b>	
Alim. y bebidas	10.379	Alim. y bebidas	30.423	Prod. textiles	13.809	Tabaco	162
Prod. textiles	9.939	Elaborados de metal	9.355	Elaborados de metal	11.182	Productos químicos	32
Elaborados de metal	9.737	Prod. miner. no metálicos	7.234	Caucho y plástico	7.194	Instrumentos profesionales	-447
Caucho y plástico	7.778	Editoriales e imprentas	4.999	Maquinaria y equipo	6.929	Refino petróleo	-503
Madera y corcho	6.082	Caucho y plástico	4.004	Metales comunes	6.915	Cuero y calzado	-1.290
Editoriales e imprentas	5.634	Madera y corcho	3.667	Equipo Transp.	6.835	Papel y derivados	-1.649
Cuero y calzado	4.444	Papel y derivados	2.507	Madera y corcho	5.860	Prendas de vestir	-1.704
Tabaco	-109	Instrumentos profesionales	-485	Productos químicos	2.568	Maquinaria y equipo	-3.457
Instrumentos profesionales	-230	Prod. textiles	-1.254	Maquinaria eléctrica	2.349	Metales comunes	-4.018
Papel y derivados	-886	Maquinaria y equipo	-2.285	Instrumentos profesionales	702	Prod. miner. no metálicos	-6.728
Refino petróleo	-3.393	Refino petróleo	-3.428	Refino petróleo	538	Elaborados de metal	-10.800
Metales comunes	-5.700	Equipo transporte	-3.579	Tabaco	38	Equipo de transporte	-11.295
Equipo de transporte	-8.039	Metales comunes	-8.597	Papel y derivados	-1.744	Alimentos y bebidas	-24.262
<b>Promedio</b>	<b>2.518</b>	<b>Promedio</b>	<b>2.454</b>	<b>Promedio</b>	<b>4.451</b>	<b>Promedio</b>	<b>-4.387</b>
<b>Total industria</b>	<b>47.850</b>	<b>Total industria</b>	<b>46.629</b>	<b>Total industria</b>	<b>84.565</b>	<b>Total industria</b>	<b>-83.344</b>

Fuente: Elaboración propia.

A modo de síntesis, en el Anexo II se recoge el comportamiento global de las ramas manufactureras argentinas respecto al alcance de los efectos EE, EC y CT en el período de análisis, así como su comportamiento dinámico a lo largo de los tres subperíodos diferenciados, lo que permite analizar qué ramas manufactureras han empeorado o mejorado en la creación de empleo y debido a qué efecto (EE y/o EC).

De forma global y agregando los impactos anuales de los efectos señalados en el período 1991-2001 se pueden identificar tres tipos de comportamientos sobre el empleo manufacturero argentino (entre paréntesis se señala el peso relativo de las industrias con

mayor cuota de empleo industrial). En primer lugar, un conjunto de industrias con un comportamiento relativamente positivo al crearse empleo tanto por el efecto EC como por el EE (cuadrantes II y III de la Tabla N° 1 del Anexo II) que integra a seis ramas manufactureras: de “alimentos y bebidas” (30%), “elaborados de metal” (8,1%), “productos químicos” (6,5%), “muebles”, “caucho y plástico” (4,3%) y “editoriales e imprentas”. En segundo lugar, cuatro ramas integran el grupo de ramas con un comportamiento relativamente negativo al destruirse empleo industrial por ambos efectos (cuadrantes VI y VII de las Tabla N° 1): “metales comunes” (5,5%), “petróleo”, “instrumentos profesionales” y “maquinaria eléctrica”. Por último, el conjunto de ramas con un comportamiento intermedio engloba a las nueve industrias restantes, bien con un EC negativo y un EE positivo, caso de las ramas de “equipo de transporte” (9,1%) y del “papel”, o bien con un EC positivo y un EE negativo, como ocurre en las industrias de “textiles” (5,7%), “prendas de vestir”, “productos minerales no metálicos” (8,6%), “maquinaria de equipo”, “cuero y calzado”, “madera y corcho” y “tabaco” (si bien en estas tres últimas existe un efecto global CT de creación de empleo al ser el EC mayor al EE).

El posicionamiento de las ramas manufactureras argentinas en los cuadrantes de las tablas muestra que, a pesar de la evolución diferenciada de algunas industrias, de forma general se da un comportamiento similar y generalizado. Ello posibilita caracterizar la evolución del empleo industrial argentino en cada subperíodo enfatizando qué ocurre con su efecto competitivo de cara a resaltar la mayor o menor competitividad relativa de la industria argentina respecto a la brasileña. Así, durante la primera mitad de los años 90 el empleo industrial argentino refleja un comportamiento heterogéneo fruto de la distinta capacidad de ajuste y adaptación productiva de las ramas manufactureras al entrono de mayor competitividad relativa, por lo que sobresale un grupo de nueve industrias (además del caso del total de la industria argentina) con un relativo buen comportamiento al crearse empleo con su EC y con un efecto CT positivo: “alimentos y bebidas”, “productos químicos”, “editoriales e imprentas”, “papel”, “caucho y plástico”, “muebles”, “madera y corcho”, “elaborados de metal” y “productos minerales no metálicos”, a la vez que se da la particularidad de la industria del “cuero y calzado” en donde a pesar de tener un EC positivo su efecto CT es negativo (y por ello, refleja una destrucción global de su empleo); frente a un conjunto de ocho ramas (además del caso del promedio de las ramas manufactureras) que presentan una peor competitividad relativa con un EC negativo que destruye empleo y un efecto CT también negativo: “textiles”, “prendas de vestir”, “tabaco”, “petróleo”; “metales comunes”, “maquinaria eléctrica”, “maquinaria y equipo” e “instrumentos profesionales”, junto el caso diferenciado de la industria de “equipo de transporte” que a pesar de reflejar un EC negativo, su efecto global de CT es generador de empleo.

En la segunda mitad de la década de los noventa se observa una mejora generalizada de la competitividad relativa de la industria argentina en relación a su capacidad de generación de empleo industrial, por lo que todas las ramas manufactureras menos una, y también se observa en los valores promedio y total industrial, presentan un EC positivo, a la vez de un efecto CT también generador de empleo. La excepción se produce en la industria del “papel” con un comportamiento negativo tanto en su EC como en su CT. Por su parte, en el bienio 2000-2001 también se observa un comportamiento homogéneo en el empleo manufacturero argentino si bien

en este caso es de deterioro respecto al subperíodo anterior, al reflejarse de forma generalizada una pérdida de competitividad relativa y su consiguiente efecto de destrucción de empleo industrial. Por ello, en estos dos años se observan unos valores negativos tanto en el efecto EC como de CT en la mayoría de las ramas manufactureras, y en el valor promedio de las ramas y del total industrial, a excepción de la industria de "tabaco" dos industrias con un comportamiento relativamente mejor en su empleo gracias a un EC positivo: la poco relevante (en términos de empleo) industria del "tabaco", única que presenta en este bienio un CT positivo, y la notable rama de "productos químicos" que a pesar de su EC positivo refleja un efecto CT negativo.

*La evolución del empleo en las industrias manufactureras de Brasil:*

De forma similar al análisis realizado a las ramas manufactureras argentinas, en la Tabla N° 9 se refleja el comportamiento de la tasa de variación del empleo de las industrias brasileñas respecto a su tasa promedio en cada uno de los períodos de análisis. Uno de los hechos más significativos es que a pesar del contexto generalizado de predominio de tasas de decrecimiento del empleo industrial brasileño a lo largo del período 1991-2001 (con tasas de casi el -5% anual) -y con una destrucción más intensa del empleo en la segunda mitad de los años noventa (con tasas en torno del -8%)-, es en los últimos dos años del mismo (2000-2001) cuando se invierte esta situación y, fruto de la mejora de la competitividad relativa, se observan tasas anuales de crecimiento del empleo (con un +1,2% y un +1,6% de variación en los valores promedio y del total de la industria brasileña).

En este contexto, cabe destacar los comportamientos más significativos de las ramas manufactureras con mayor participación en el empleo industrial brasileño según que la evolución de su empleo sea relativamente más favorable o desfavorable en el período 1991-2001. Así, las industrias brasileñas que reflejan un comportamiento relativamente favorable de su empleo con unas tasas de decrecimiento inferiores al promedio han sido: "alimentos y bebidas", "elaborados de metal", "metales comunes", "equipo de transporte", "productos químicos", "productos minerales no metálicos" y "muebles" (las tres primeras son las únicas ramas que mantienen este comportamiento favorable en los tres subperíodos analizados), a la vez que -al igual que en la industria argentina- la industria de "alimentos y bebidas" es la que tiene un mayor peso relativo en el empleo manufacturero (casi un 18 % del total). Por su parte, las industrias brasileñas que muestran un peor comportamiento relativo en la evolución de su empleo manufacturero son las relacionadas con los ámbitos de textil -en mayor medida- y de maquinaria: "productos textiles", "prendas de vestir", "maquinaria eléctrica", "cuero y calzado" y "maquinaria y equipo" (las tres primeras con tasas de decrecimiento superiores al promedio en los tres subperíodos).

Tabla N° 9: Peso relativo de las ramas manufactureras en el empleo industrial total y promedios de las tasas de variación anual en Brasil (en % y ▲ ▼ sobre el promedio; 1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)									
	Promedio de T.V. anuales					Promedio de T.V. anuales			
	1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001		1991-2001	1991-1995	1996-1999	2000-2001
Alimentos y Bebidas	▲	▲	▼	▲	Caucho y plástico	▲	▲	▲	▲
Tabaco	▲	▼	▼	▲	Prod. miner. no metálicos	▲	▲	▲	▼
Productos textiles	▼	▼	▼	▲	Metales comunes	▼	▼	▲	▲
Prendas de vestir	▼	▼	▼	▼	Elaborados de metal	▲	▲	▲	▼
Cuero y calzado	▲	▼	▲	▲	Maquinaria y equipo	▼	▼	▲	▲
Madera y corcho	▲	▲	▲	▼	Maquinaria eléctrica	▼	▼	▼	▼
Papel y derivados	▼	▲	▼	▲	Equipo de transporte	▼	▲	▼	▼
Editoriales e imprentas	▲	▲	▲	▲	Instrumentos profesionales	▼	▼	▼	▼
Productos químicos	▲	▲	▲	▲	Muebles y otros	▲	▲	▲	▼
Refino petróleo	▼	▼	▲	▲					
<b>Promedio</b>	-4,8%	-4,7%	-8,0%	+1,2%	<b>Promedio</b>	-4,8%	-4,7%	-8,0%	+1,2%
<b>Total industria</b>	-4,6%	-4,5%	-7,7%	+1,6%	<b>Total industria</b>	-4,6%	-4,5%	-7,7%	+1,6%

Fuente: Elaboración propia.

El análisis del comportamiento del EE en la industria brasileña (Tabla N° 10) confirma la tendencia observada en la industria argentina al coincidir el desempeño de las industrias con mejor y peor crecimiento relativo en la estructura industrial del MERCOSUR, consecuencia del lógico arrastre de la industria brasileña dado su significativo peso relativo. Así, las ramas manufactureras con mayor generación de empleo por parte de este efecto en el período 1991-2001 siguen siendo las de “alimentos y bebidas”, “productos químicos”, “muebles”, “equipo de transporte” y “editoriales e imprentas”; mientras que las industrias en donde se destruye en mayor medida su empleo por el EE son también las de “textiles”, “prendas de vestir”, “cuero y calzado”, “maquinaria eléctrica” y “maquinaria y equipo”. Un elemento llamativo al comparar en ambos países la evolución del empleo manufacturero fruto del EE es su dispar comportamiento tanto para el promedio industrial como para el conjunto de la industria: en el período 1991-2001, las cifras son, respectivamente, en Argentina de +1.948 y +37.004 y en Brasil de -1.669 y -63.277. Este comportamiento asimétrico también se produce en cada uno de los tres subperíodos analizados, si bien la disparidad aumenta en términos del total industrial durante el bienio 2000-2001.

Tabla N° 10: "Ramaz manufactureras con mayor y menor efecto estructural agregado en la evolución de su empleo en Brasil (1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)"							
1991-2001		1991-1995		1996-1999		2000-2001	
Alimentos y bebidas	180.948	Alimentos y bebidas	62.054	Alimentos y bebidas	98.966	Maquinaria y equipo	26.580
Productos químicos	44.834	Equipo de transporte	35.732	Productos químicos	42.545	Alimentos y bebidas	19.928
Muebles y otros	23.928	Productos químicos	28.505	Prod. miner. no metálicos	23.803	Equipo de transporte	9.679
Equipo de transporte	18.092	Muebles y otros	24.125	Editoriales e imprentas	12.467	Papel y derivados	2.192
Editoriales e imprentas	17.333	Caucho y plástico	13.659	Papel y derivados	7.536	Caucho y plástico	1.375
Elaborados de metal	11.943	Elaborados de metal	11.271	Muebles y otros	3.291	Metales comunes	960
Caucho y plástico	8.518	Editoriales e imprentas	8.365	Refino de petróleo	2.057	Cuero y calzado	701
Madera y corcho	-13.936	Madera y corcho	-11.698	Cuero y calzado	-15.205	Madera y corcho	-3.232
Maquinaria y equipo	-29.987	Prod. miner. no metálicos	-16.242	Maquinaria eléctrica	-15.710	Muebles y otros	-3.488
Maquinaria eléctrica	-40.846	Maquinaria eléctrica	-24.310	Equipo de transporte	-27.318	Editoriales e imprentas	-3.500
Cuero y calzado	-49.411	Cuero y calzado	-34.907	Prendas de vestir	-31.219	Productos textiles	-3.550
Prendas de vestir	-86.693	Productos textiles	-46.663	Productos textiles	-52.051	Prod. miner. no metálicos	-17.667
Productos textiles	-102.265	Prendas de vestir	-52.384	Maquinaria y equipo	-59.593	Productos químicos	-26.216
<b>Promedio</b>	<b>-1.669</b>	<b>Promedio</b>	<b>-651</b>	<b>Promedio</b>	<b>-994</b>	<b>Promedio</b>	<b>-25</b>
<b>Total industria</b>	<b>-63.277</b>	<b>Total industria</b>	<b>-12.363</b>	<b>Total industria</b>	<b>-18.879</b>	<b>Total industria</b>	<b>-32.035</b>

Fuente: Elaboración propia.

La evolución del efecto competitivo sobre el empleo manufacturero brasileño pone de manifiesto las ventajas y desventajas relativas de las ramas manufactureras en su capacidad de generar empleo respecto a sus homólogas argentinas (Tabla N° 11). Al contrario de lo que ocurre con el EE, en el desempeño del EC se produce un comportamiento asimétrico para la mayoría de las ramas manufactureras argentinas y brasileñas con mayor creación o destrucción de empleo por este efecto, a excepción de la industria de "alimentos y bebidas" que muestra en ambos países una significativa fortaleza relativa -en términos competitivos- de generación de empleo. Las principales asimetrías respecto al EC en el período 1991-2001 se producen en cinco ramas manufactureras: por un lado, Brasil presenta una mayor ventaja relativa -y Argentina una mayor desventaja- en las industrias de "equipo de transporte", "metales comunes" y "petróleo" y, por el otro, de forma contraria, las ramas manufactureras brasileñas con mayor destrucción de empleo por parte de su EC -mientras que en la industria argentina generan empleo de forma significativa- son las de "editoriales e imprentas" y "madera y corcho". Por último, cabe destacar los cambios de comportamiento del EC producidos en las ramas manufactureras brasileñas a lo largo de los subperíodos analizados fruto de la

generación o destrucción de ventajas competitivas respecto a sus homólogas argentinas. Así, destaca el significativo empeoramiento de la capacidad de generar empleo por parte del EC en los años noventa (al pasar de valores positivos a negativos de la primera a la segunda mitad de la década) en las industrias de “metales comunes”, “productos textiles” y “maquinaria y equipo”; mientras que las ramas manufactureras brasileñas que reflejan una significativa mejora en su empleo por el EC (al cambiar de valores negativos a positivos de la primera mitad de la década respecto a la segunda mitad y al bienio 2000-2001) son las de “alimentos y bebidas”, “elaborados de metal” y “productos minerales no metálicos”.

<b>Tabla N° 11: “Ramas manufactureras con mayor y menor efecto competitivo agregado en la evolución de su empleo en Brasil (1991-2001; 1991-1995; 1996-1999; 2000-2001)”</b>							
<b>1991-2001</b>		<b>1991-1995</b>		<b>1996-1999</b>		<b>2000-2001</b>	
Equipo de transporte	18.445	Metales comunes	8.529	Alimentos y bebidas	14.228	Alimentos y bebidas	28.631
Alimentos y bebidas	17.450	Equipo de transporte	5.937	Papel y derivados	1.236	Elaborados de metal	11.817
Metales comunes	7.942	Productos textiles	5.501	Equipo de transporte	940	Equipo de transporte	11.568
Refino petróleo	3.720	Refino petróleo	3.927	Elaborados de metal	444	Prod. miner. no metálicos	7.094
Muebles y otros	3.528	Maquinaria y equipo	2.248	Prod. miner. no metálicos	351	Prendas de vestir	4.809
Productos textiles	3.296	Cuero y calzado	1.054	Muebles y otros	107	Metales comunes	4.216
Prendas de vestir	2.953	Instrumentos profesionales	879	Tabaco	-66	Caucho y plástico	3.924
Tabaco	11	Caucho y plástico	-3.145	Prendas de vestir	-2.309	Cuero y calzado	1.837
Prod. miner. no metálicos	-17	Madera y corcho	-3.452	Madera y corcho	-2.803	Papel y derivados	1.809
Caucho y plástico	-911	Editoriales e imprentas	-3.916	Editoriales e imprentas	-2.834	Refino petróleo	511
Productos químicos	-1.031	Prod. miner. no metálicos	-7.462	Maquinaria y equipo	-3.988	Instrumentos profesionales	464
Madera y corcho	-2.713	Elaborados de metal	-9.606	Metales comunes	-4.803	Productos químicos	-164
Editoriales e imprentas	-4.543	Alimentos y bebidas	-25.408	Productos textiles	-5.546	Tabaco	-173
<b>Promedio</b>	<b>3.037</b>	<b>Promedio</b>	<b>-1.392</b>	<b>Promedio</b>	<b>-603</b>	<b>Promedio</b>	<b>5.032</b>
<b>Total industria</b>	<b>89.264</b>	<b>Total industria</b>	<b>-26.448</b>	<b>Total industria</b>	<b>-11.457</b>	<b>Total industria</b>	<b>127.170</b>

Fuente: Elaboración propia.

De forma análoga al caso argentino, en el Anexo II se recoge una síntesis del comportamiento global del empleo manufacturero brasileño durante el período 1991-2001, así como de las situaciones de mejora o deterioro en los efectos EC, EE y CT en los tres subperíodos analizados. Así, entre 1991 y 2001, el impacto anual agregado de los tres efectos señalados sobre el empleo industrial brasileño permite clasificar las ramas

manufactureras en tres grupos con comportamientos diferenciados (entre paréntesis se señala el peso relativo de las ramas con mayor participación en el empleo industrial): por un lado, un conjunto de cuatro industrias con un comportamiento relativamente bueno al generarse empleo tanto por el EE como por el EC (cuadrantes II y III de la Tabla 2 del Anexo II): “alimentos y bebidas” (17,7%), “equipo de transporte”(7.3%), “papel” y “muebles”; por el otro, un grupo de seis industrias con un comportamiento relativamente negativo sobre su empleo al registrarse destrucción del mismo por ambos efectos -el EE y el EC: “textiles”, “cuero y calzado”, “madera”, “tabaco”, “productos minerales no metálicos” (7,1%) y “maquinaria y equipo” (8,9%); y, por último, el resto de ramas manufactureras con un comportamiento intermedio de su empleo al reflejar signos contrarios en sus efectos EE y EC, si bien hay que discriminar entre las ramas que registran de forma global creación de empleo (con un efecto CT positivo): “productos químicos” (7,2%), “editoriales e imprentas”, “metales comunes”, “elaborados de metal” y “petróleo”, de aquellas que reflejan una destrucción de empleo en términos globales (con un CT negativo): “prendas de vestir”, “caucho y plástico”, “maq. eléctrica” e “instrumentos profesionales”.

El posicionamiento de las ramas manufactureras en los cuadrantes respecto a los efectos EC, EE y CT permite caracterizar la evolución del empleo manufacturero brasileño en los tres subperíodos, resaltando el comportamiento del efecto competitivo para destacar la mejora o el deterioro relativo de la industria brasileña respecto a la argentina, así como la existencia de comportamientos diferenciados en las ramas manufactureras. En primer lugar, hay que destacar que también en la industria brasileña se observa un comportamiento similar por el grueso de las ramas en los períodos de análisis: en la primera mitad de los años 90 este comportamiento es heterogéneo (al igual que en el caso argentino), mientras que en la segunda mitad se produce un deterioro general y significativo de la capacidad de creación de empleo en la industria brasileña (al contrario que en la argentina), y es al final del período, en el bienio 2000-2001, donde se recupera la generación de empleo manufacturero en la mayoría de las industrias brasileñas tras la mejora de la competitividad relativa registrada (al contrario que en la industria argentina).

De esta manera, durante la primera mitad de la década de los noventa el dispar comportamiento de las ramas manufactureras brasileñas permite su agrupación respecto a su capacidad de creación de empleo manufacturero en términos globales (efecto CT) y a su grado de competitividad relativa en términos de empleo (EC). En primer lugar, sobresale el buen comportamiento relativo de seis industrias tanto por su mayor competitividad relativa en creación de empleo, como por su creación en términos globales (efectos EC y CT con signo positivo, respectivamente): “productos químicos”, “equipo de transporte”, “maquinaria y equipo”, “metales comunes”, “instrumentos profesionales” y “petróleo” (cabe destacar la creación de empleo también por el EE en los cinco primeros casos, frente al caso contrario del último). En segundo lugar, existe un grupo de cinco industrias brasileñas, además del caso del valor promedio de las ramas, que también presentan una mayor competitividad relativa en generación de empleo, si bien en términos globales se produce su destrucción: “textil”, “prendas de vestir” “cuero y calzado”, “tabaco” y “maquinaria eléctrica”. Por último, el conjunto de industrias donde su peor competitividad relativa provoca la destrucción de empleo (EC negativo) engloba a nueve ramas manufactureras, si bien cabe distinguir tres situaciones

diferentes: tres de ellas con creación de empleo en términos globales (efecto CT positivo) -"alimentos", "muebles", y "caucho y plástico"-; otras dos ramas manufactureras con destrucción global de empleo a pesar de generarse por su EE -"elaborados de metal" y "editoriales e imprentas"- y, un grupo de tres industrias, además del caso del total de la industria brasileña, que presentan el peor comportamiento relativo del empleo manufacturero en la primera mitad de la década ya que tanto por el efecto EC, como por el EE, se destruye su empleo (y, por su agrupación, también su efecto CT) -"productos minerales no metálicos", "madera" y "papel".

En la segunda mitad de la década de los años 90 se observa un deterioro generalizado de la capacidad de creación de empleo manufacturero por parte de la industria brasileña. Una de las causas de esta situación es la pérdida de competitividad relativa de las industrias brasileñas en estos años tal y como lo refleja el generalizado EC negativo para todas las ramas manufactureras -incluyendo el valor promedio y el del total industrial-, excepto una: la industria del "papel" que presenta una situación ventajosa (justo al contrario del comportamiento de esta industria en el caso argentino en este período) al generarse empleo tanto por su mayor competitividad relativa (EC positivo) como por su mayor crecimiento relativo dentro de la industria del MERCOSUR (EE positivo). No obstante, se observan importantes diferencias en los efectos EE y CT que reflejan una dispar capacidad de las ramas manufactureras en el ajuste realizado de transformación productiva. Por un lado, sobresale un grupo de siete industrias en donde se genera empleo en términos globales (efecto CT positivo), además del ya mencionado caso de la industria de "papel", gracias a un EE significativamente positivo: "alimentos", "productos químicos", "productos minerales no metálicos", "editoriales e imprentas", "madera", "tabaco" y "petróleo". En el resto de once ramas manufactureras, junto al valor promedio y al del total industrial, se destruye su empleo en términos globales en este período, aunque cabe destacar tres únicos casos en donde se crea empleo por el efecto EE: las industrias de "elaborados de metal" y "muebles", junto al valor del total de la industria brasileña.

Durante el bienio 2000-2001 se invierte la situación del período anterior registrándose de forma generalizada una mejora en la competitividad relativa de las industrias brasileñas en creación de empleo (con su reflejo en un EC positivo) -en gran medida, fruto de la devaluación del real-, a la vez que predomina en términos globales la creación de empleo (efecto CT positivo). En este contexto favorable, sobresale el peor comportamiento relativo de dos ramas manufactureras -"productos químicos" y "tabaco"- en donde se destruye su empleo en términos globales tanto por su componente competitiva (EC negativo) como por su reestructuración industrial (EE negativo). Por último, cinco industrias a pesar de generar empleo por su factor competitivo, éste no es suficiente para compensar su destrucción por parte de su significativo efecto estructural negativo por lo que reflejan un efecto CT también negativo.

#### *Principales conclusiones:*

- La estructura del empleo industrial de Argentina y Brasil refleja un alto grado de concentración en ambos países, básicamente en las mismas ramas manufactureras, destacando el caso de la industria de "alimentos y bebidas" que representa casi un tercio y un quinto del empleo industrial argentino y brasileño,

respectivamente. Así, se observa un elevado grado de vulnerabilidad de ambas industrias -en mayor medida, en la argentina- respecto al proceso de transformación productiva llevado a cabo. A su vez, ambos países coinciden respecto a las industrias con mayor capacidad de generación de empleo manufacturero lo cual sugiere la existencia de estrechas interdependencias productivas intra-sectoriales.

- El comportamiento del empleo manufacturero en el período 1990-2001 muestra un significativo decrecimiento en Argentina y Brasil, tanto a nivel global (con una destrucción del empleo industrial total del -34% y -41%, respectivamente), como en todas las ramas manufactureras de forma generalizada en ambos países. En concreto, las ramas cuyo empleo se contrajo en mayor medida son, en ambos países, las de “textiles”, “prendas de vestir” y “maquinaria eléctrica”, junto a la industria brasileña del “cuero y calzado” y a la argentina del “refino de petróleo”; mientras las industrias con una menor caída relativa de su empleo son, en ambos países, las de “alimentos y bebidas”, “productos químicos” y “editoriales e imprentas”, junto a la industria argentina del “caucho y plástico” y a la brasileña del “papel”.
- La evolución del empleo industrial argentino entre 1991 y 2001 muestra un comportamiento diferenciado para los tres subperíodos analizados: en la primera mitad de los años 90 predominan las tasas de contribución negativa al empleo manufacturero (en torno al -2%) tanto en el EE como en el EC como consecuencia de la necesaria reconversión y adaptación industrial por el entorno de mayor competitividad relativa; por su parte, en la segunda mitad de la década se observa una mejora en la evolución del empleo manufacturero -con menores tasas negativas en el EE y una significativa contribución al empleo del EC (con tasas en promedio cercanas al +18%)-, en parte por mejoras en la competitividad relativa de los sectores una vez realizado el ajuste productivo; y, por último, en el bienio 2000-01 se aprecia el significativo impacto negativo de la devaluación del real brasileño sobre el empleo manufacturero argentino donde se observan tasas negativas tanto en el EE (sólo del -0,6%, al ya haberse producido anteriormente el grueso del proceso de reconversión), como en el EC (del -15% en promedio, resultado de la pérdida de competitividad en términos relativos).
- La industria argentina refleja un comportamiento diferenciado en la capacidad de generación de empleo por parte de sus ramas manufactureras entre los años 1991 y 2001: por un lado, sobresale la capacidad de crear empleo tanto por su efecto EC como por el EE en las ramas de “alimentos y bebidas”, “elaborados de metal”, “productos químicos”, “muebles”, “caucho y plástico” y “editoriales e imprentas”; mientras que el grupo de industrias con peor comportamiento relativo dado que en este período se destruye su empleo por ambos efectos son las de “metales comunes”, “petróleo”, “instrumentos profesionales” y “maquinaria eléctrica”.
- En la industria manufacturera brasileña también se observa un intenso proceso de reconversión y transformación productiva a lo largo de la década de los años noventa -con un EE que ha derivado en destrucción de empleo (en promedio, en

torno al -3% anual)-, compensado solo en el bienio 2000-2001 gracias a la generación de empleo manufacturero por parte del componente competitivo de la industria brasileña (con un EC de +2,5%), en gran medida, fruto de la significativa devaluación del real en 1999. Por su parte, es en la segunda mitad de los años 90 cuando se constata una aportación negativa del EC al empleo manufacturero (en promedio, del -2,4%), dado el contexto de aumento de la competencia por la creación de la unión aduanera sobre la tradicional estructura arancelaria proteccionista de Brasil y por los efectos derivados del desarrollo del plan Real.

- En los tres subperíodos de análisis se observa una evolución asimétrica de la competitividad relativa de la industria brasileña respecto a la argentina sobre la estrecha interrelación de ambas industrias y de sus flujos comerciales, así como resultado del comportamiento del tipo de cambio bilateral entre ambos países. Así, se produce un EC negativo para Argentina y positivo para Brasil en la primera mitad de la década y en el bienio 2000-2001, mientras que en la segunda mitad de la década este componente competitivo del empleo refleja una tasa positiva para Argentina y contraria para Brasil. Por su parte, el ajuste estructural de reconversión productiva que estos dos países han tenido que realizar en sus industrias en los años noventa hace que, en términos generales, el peso relativo del EE sobre el empleo manufacturero sea análogo en ambos casos.
- El comportamiento asimétrico del EC en Argentina y Brasil se da en la mayoría de las ramas manufactureras con mayor creación o destrucción de empleo por este efecto, a excepción de la industria de “alimentos y bebidas” que muestra en ambos países una significativa fortaleza relativa -en términos competitivos- de generación de empleo. Las principales asimetrías respecto al EC en ambas industrias en el período 1991-2001 se producen en cinco ramas manufactureras: por un lado, Brasil presenta una mayor ventaja relativa -y Argentina una mayor desventaja- en las industrias de “equipo de transporte”, “metales comunes” y “petróleo” y, por el otro, de forma contraria, las ramas manufactureras brasileñas con mayor destrucción de empleo por parte de su EC -mientras que en la industria argentina generan empleo de forma significativa- son las de “editoriales e imprentas” y “madera y corcho”.
- A su vez, los diferentes contextos generados en los tres subperíodos analizados hace que la fortaleza relativa de las ramas manufactureras cambie respecto a su capacidad de generar empleo por el EC, dados los distintos retos, oportunidades y amenazas existentes. Así, las ramas manufactureras argentinas que han mostrado una mayor competitividad relativa en crear empleo han sido, a lo largo de la década, las industrias de “elaborados de metal”, “caucho y plástico” y “madera y corcho”; durante la primera mitad, las ramas de “alimentos y bebidas”, “productos minerales no metálicos” y “editoriales e imprentas”; y, en la segunda mitad de los años noventa, las industrias de “productos textiles”, “metales comunes” y “equipo de transporte”; mientras que, las ramas con mayor destrucción de empleo por su menor competitividad relativa han sido, durante la primera mitad de la década y el bienio 2000 y 2001, las industrias de “equipo de transporte”, “metales comunes” y “maquinaria y equipo”; sólo en la primera mitad de los noventa, las ramas de “petróleo” y “textiles”; y, sólo en el bienio

2000-2001, “alimentos y bebidas”, “elaborados de metal” y “productos minerales no metálicos”.

- Por su parte, las industrias brasileñas que han mostrado una mayor competitividad relativa en generar empleo han sido: a lo largo de los tres subperíodos analizados, la rama de “equipo de transporte”; entre 1996 y 2001, las de “alimentos y bebidas”, “elaborados de metal” y “productos minerales no metálicos”; en la primera mitad de la década y en el bienio 2000-2001, la industria de “metales comunes”; y sólo en la primera mitad, la rama de “productos textiles”; a la par que las ramas brasileñas con peor competitividad relativa en generar empleo, con un EC significativamente negativo, fueron: entre 1991 y 1999, las industrias de “editoriales e imprentas” y “madera y corcho”; en la primera mitad de la década, las ramas de “alimentos y bebidas”, “elaborados de metal” y “productos minerales no metálicos”; durante la segunda mitad, las industrias de “productos textiles”, “metales comunes” y “maquinaria y equipo; y en el bienio 2000-2001, las ramas de “tabaco” y “productos químicos”.
- La distinta respuesta de Argentina y Brasil en sus políticas comercial e industrial al contexto de liberalización comercial y de incremento de la competencia durante los años noventa ha conformado significativas diferencias normativas e institucionales en ambos regímenes industriales.
- El régimen industrial en Brasil, a diferencia del argentino, ha promovido el diseño de políticas diferenciadas pro-industriales de forma más estable y continuada, con mayor diversidad de instrumentos y de mayor magnitud y alcance, comprendiendo medidas en el plano fiscal (con incentivos estatales y regionales), en el financiero (a través del BNDS), en el tecnológico (como el rápida promoción de la certificación de calidad), en el de promoción exterior (con programas de ayuda a la inserción a mercados externos o de desarrollo empresarial (como el SEBRAE), o incluso en la negociación del AEC del MERCOSUR.
- De cara a potenciar un incremento de la eficacia de la política comercial e industrial en Argentina y Brasil se sugiere que aumente el grado de participación de las administraciones regionales y locales en los órganos de gestión de los programas, así como el nivel de participación de las empresas exportadoras en el diseño y financiación, en función de sus resultados, de los programas de promoción comercial.

### **Bibliografía utilizada:**

Barreix, A. y Villela, L.: Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires, 2003.

Baumann, R.: “Brasil en los años noventa: una economía en transición”. Revista de la CEPAL, núm. 73; pp. 149-172, Santiago de Chile, abril de 2001.

Bonelli, R.: "Políticas de competitividad industrial no Brasil", Red de Reestructuración y Competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial; CEPAL; Serie Desarrollo Productivo, Núm. 116; Santiago de Chile, diciembre de 2001.

Casaburi, G.: Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, LC/L.1109, Santiago de Chile, julio de 1998.

CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años.

CEPAL: "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2002-2003", LC/G. 2208-P/E, noviembre de 2003.

CEPAL: "Panorama Social de América Latina 2002-2003", LC/G. 2209-P/E, 2003.

Díaz de Sarralde, S. y Garcimartín, C.: "El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington" Documento de Trabajo, Serie Economía Internacional; (DT-EI-03-02), Instituto Complutense de Estudios Internacionales, octubre de 2003.

Dromi San Martino, L.: Industria y comercio en el MERCOSUR, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1999.

García de la Cruz, J. M. y Sánchez Díez: "Privatizaciones y política de desarrollo en América Latina", Revista Política y Cultura N° 17, México, 2002.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Informe MERCOSUR, diversos números.

Jordana, J. y Ramió, C.: "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina", Documento N° 15, INTAL, junio de 2002.

Katz, J.: "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional"; Serie Desarrollo Productivo N° 103, , CEPAL LC/L.1578-P/E, julio de 2001.

Kosacoff, B. (ed) y otros: El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones, CEPAL; LC/BUE/G.108, 2000.

Kuwayana, M.: Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2053-P, 1999.

Larid, S.: MERCOSUR: Objectives and achievements, OMC, TPRD-97-002, Ginebra, junio de 1997.

Pinheiro, A.: "The Brazilian economy in the nineties: retrospect and policy challenges", Río de Janeiro, (BNDES), en As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefiniciones, T.D. N° 527, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), noviembre de 1997.

PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano, Varios números.

A. Reca, "Política comercial durante la última década", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IREAL), tomado de "Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960", 1998.

Ruíz-Huerta Carbonell, J.: "Expansion and Stagnation: the "Claim" to Industrialization by a Spanish Peripheral Region", Mezzogiorno d'Europa (Quarterly Review), núm. 3, 1984, págs. 409-432.

Servicio de Estudios "La Caixa": La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington, colección Estudios e Informes, núm. 15, 1998.

Williamson, J.: Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington DC, 1990.

ANEXO I:

Tabla 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO REGULADOR-INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DESARROLLADAS EN SECTORES MANUFACTUREROS DEL MERCOSUR<sup>44</sup>

SECTOR	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	MARCO REGULADOR E INSTITUCIONAL DEL SECTOR	POLÍTICAS SECTORIALES Y ASIMETRÍAS NACIONALES	CONSIDERACIONES
ALIMENTOS Y BEBIDAS <sup>45</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principal intercambio comercial se da entre Argentina (exportador) y Brasil (importador).</li> <li>• Existe especialización productiva marcada por la dotación de recursos naturales.</li> <li>• La mayoría de las restricciones a su libre comercio intrarregional las pone Brasil (programas de recomendaciones técnicas -vía certificados fitosanitarios adicionales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen pluralidad de entes regulativos del sector (incluso, provinciales o municipales).</li> <li>• Gran profusión de normas con alta casuística y especificaciones técnicas, emanadas para armonizar las asimetrías detectadas.</li> <li>• Existe un régimen especial común para el sector azucarero.</li> <li>• Existe el <i>manifiesto único de cargas</i> en las aduanas.</li> <li>• Existe el Subgrupo de Política Agrícola dentro del GMC.</li> <li>• Numerosas consultas hechas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR sobre el libre comercio de estos productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política intervencionista brasileña que subsidia la producción, otorga financiación preferencial y beneficios fiscales de promoción industrial, junto a ciertas barreras no arancelarias (a la entrada de productos con pago fraccionado).</li> <li>• Falta de internalización en Brasil y Uruguay de normativa común (embalajes, rótulos y etiquetajes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pluralidad de entes regulativos dificulta la armonización e integración normativa hacia una regulación común.</li> <li>• La no internalización de ciertas normas armonizadas (reglamentos técnicos) y las prácticas proteccionistas (no arancelarias) nacionales generan obstáculos al libre comercio intra-zona.</li> <li>• Necesidad de neutralizar las políticas nacionales de distorsión de la competencia.</li> <li>• La mayoría de las restricciones a la libre circulación de estos productos las pone Brasil junto a su política de precios mínimos y de <i>stocks</i> públicos de intervención.</li> </ul>

<sup>44</sup> En este cuadro se toman las industrias manufactureras más significativas bien por sus efectos sobre el empleo manufacturero, bien por el alcance de las asimetrías existentes en el sector. Cuadro elaborado con la información contenida en "Industria y comercio en el MERCOSUR" de Laura Dromi San Martino, 1999, Editorial Ciudad Argentina, Argentina; y en los *Informes MERCOSUR* del INTAL (diversos números).

<sup>45</sup> Entendido en sentido amplio como sistema agroalimentario que integra tanto la producción agrícola, pecuaria y pesquera, como la comercialización de productos primarios, el procesamiento de productos frescos, la industria alimentaria y la distribución de alimentos y bebidas.

SECTOR	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	MARCO REGULADOR E INSTITUCIONAL DEL SECTOR	POLÍTICAS SECTORIALES Y ASIMETRÍAS NACIONALES	CONSIDERACIONES
<p style="text-align: center;"><b>TEXTILES</b> (hilado de fibras, fabricación de tejidos, teñido, estampado, confecciones, calzado, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creciente comercio intra industrial en el MERCOSUR.</li> <li>• Más del 80% de la producción y del consumo del mercado textil del MERCOSUR se da en Brasil, con una producción altamente concentrada en su mercado nacional. Brasil se abastece de su materia prima y sus crecientes exportaciones intrarregionales se centran en textiles (de verano) de uso doméstico, camisetas y camisas. Importa básicamente textiles de invierno de Argentina y Uruguay.</li> <li>• Cierta estancamiento productivo en Argentina y Uruguay ante el crecimiento acelerado de las importaciones (básicamente, de textiles brasileños, y también asiáticos).</li> <li>• Argentina es un importante productor y exportador de textiles laneros (fibras, hilos, tejidos y confecciones), con una industria muy orientada al mercado nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un Comité Técnico Textil de la Comisión de Comercio, con el objeto de analizar la viabilidad de una política común de importaciones del MERCOSUR para el sector.</li> <li>• Hay discrepancias entre los Estados miembros sobre la política común propuesta: Brasil la ve innecesaria, Uruguay la reclama, Paraguay se remite a la OMC y Argentina no tiene una posición precisa.</li> <li>• Numerosas consultas hechas a la CCM motivadas por las asimetrías entre los cuatro países en el sector textil: por restricciones sobre la financiación de las importaciones brasileñas; por falsificación de marcas y productos, por operaciones de triangulación, por “<i>dumping social</i>” y por los incentivos a esta industria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesaria una política sectorial de convergencia que derive en una política comercial común en base a las normativas ya existentes en Argentina y Brasil.</li> <li>• Brasil ha aplicado restricciones a la importación intrazona de productos textiles: (a la financiación de la importación de productos textiles, exigiendo su pago por adelantado, requiriendo guías de importación y exigiendo certificados adicionales a los productos textiles originarios del resto de Estados parte).</li> <li>• Existen significativos incentivos de Brasil a su industria textil: (incentivos fiscales a las inversiones extranjeras del sector, apoyo a las exportaciones ofreciendo condiciones de financiación más favorables que en el resto de los países miembros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política sectorial de Brasil, de subsidios, incentivos y de restricciones no arancelarias al comercio intrarregional, genera importantes asimetrías en el sector que dificulta tanto la consecución de un mayor grado de integración comercial y productiva, como el establecimiento de una política comercial común.</li> <li>• Ante las importantes asimetrías en el sector, resalta la inexistente política de convergencia entre los Estados miembros que elimine las inequidades existentes.</li> <li>• A su vez, los procedimientos de falsificación, la entrada ilegal de productos textiles en el bloque y la existencia de <i>dumping social</i> son importantes retos a corregir para avanzar en la profundización de la integración del sector en el MERCOSUR.</li> </ul>

SECTOR	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	MARCO REGULADOR E INSTITUCIONAL DEL SECTOR	POLÍTICAS SECTORIALES Y ASIMETRÍAS NACIONALES	CONSIDERACIONES
<b>PROD. QUÍMICOS Y PETROQUÍMICOS</b> (fertilizantes, soda cáustica, PVC, resinas sintéticas, caucho sintético, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creciente comercio bilateral entre Argentina (exporta químicos inorgánicos básicos) y Brasil (exporta químicos orgánicos básicos). Balanza comercial sectorial a favor de Brasil.</li> <li>• Alto grado de concentración en la oferta, con organización de <i>polos</i> productivos y con esquemas de integración vertical.</li> <li>• Estructura muy atomizada en Brasil, donde se dan procesos de privatizaciones y de fusiones.</li> <li>• Argentina tiene ventajas en determinadas líneas de materias primas, mientras que Brasil las posee en menores costes de transporte relativos en el sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe normativa común (Reglamentos Técnicos)</li> <li>• Hay acuerdos sectoriales en el MERCOSUR para envolver la fuerte competencia (en determ. productos) y promover una especialización productiva.</li> <li>• Reclamación argentina <i>antidumping</i> (para el PVC importado de EE.UU. y México) y de medidas de salvaguardia (para un polietileno de origen brasileño).</li> <li>• Hay consultas puntuales a la CCM sobre prácticas discriminatorias en el comercio o en la definición de aspectos técnicos de la comercialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen proyectos empresariales conjuntos entre Argentina y Brasil (YPF con Petrobras y Dow Química).</li> <li>• Estrategias binacionales de inversión entre Argentina y Brasil, a través de <i>joint ventures</i>, así como con acuerdos de comercialización y de complementación productiva.</li> <li>• Hay asimetrías causadas por la falta de internalización de las normas técnicas en los ordenamientos jurídicos nacionales, así como por los subsidios e incentivos otorgados por Brasil a su industria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un significativo grado de integración productiva y comercial entre Argentina y Brasil.</li> <li>• Potencial de desarrollar una estrategia de especialización y complementación productiva intraMERCOSUR.</li> </ul>
<b>PETRÓLEO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los cuatro países, Argentina y Brasil tienen petróleo, pero con distinto perfil comercial: Argentina exporta sus excedentes de producción y derivados, y Brasil es importadora neta para cubrir su amplia demanda. Hay un notable crecimiento del comercio intrarregional.</li> <li>• Distinto dominio originario del recurso: provincial en Argentina y estatal en los otros tres países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe incompatibilidad entre los ordenamientos jurídicos nacionales, así como asimetrías normativas por la participación estatal en el sector.</li> <li>• Mayor intervencionismo brasileño en las diferentes etapas de la actividad petrolera.</li> <li>• Mínima normativa del MERCOSUR sobre el sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor intervencionismo estatal en Brasil, Paraguay y Uruguay.</li> <li>• Sector desregulado, programa de privatizaciones y mínima intervención en Argentina.</li> <li>• Política aperturista, programa de privatizaciones y de flexibilización legislativa en Brasil.</li> <li>• Sector monopolizado y regulado (de abastecimiento y prospección) en Parag. y Urug.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector con fuertes asimetrías nacionales y una escasa o mínima regulación común.</li> <li>• La coordinación de las políticas nacionales podría derivar en el establecimiento de acuerdos conjuntos, estratégicos frente a las fluctuaciones del mercado mundial.</li> <li>• Potencial complementariedad en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.</li> </ul>

SECTOR	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	MARCO REGULADOR E INSTITUCIONAL DEL SECTOR	POLÍTICAS SECTORIALES Y ASIMETRÍAS NACIONALES	CONSIDERACIONES
<p style="text-align: center;"><b>SIDERURGIA y ALUMINIO</b> (chapa, hojalatas, bobinas laminadas, laminas, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel predominante de Brasil, noveno productor siderúrgico del mundo y exportador del 50% de la producción nacional.</li> <li>• Menor papel de Argentina, 35º productor mundial, con producción siderúrgica muy concentrada (en pocas empresas privadas) y con un bajo consumo <i>per capita</i> de acero (aunque creciente en las industrias automotriz, de electrodomésticos procesadora, envasadora y de la construcción). Producción mínima en Paraguay y Uruguay.</li> <li>• Destacan los flujos comerciales desequilibrados en favor de Brasil (las exportaciones de Argentina a Brasil sólo representan el 3% del total importado de Brasil.)</li> <li>• Sector siderúrgico tradicionalmente con alto grado de protección y regulación de su producción y comercio (con desgravaciones fiscales y suministro de capital e insumos a precios preferenciales)</li> <li>• Intercambio mínimo de productos de aluminio entre Argentina y Brasil (que exporta sus excedentes tras abastecer al mercado interno).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprobó un Acuerdo de Complementación Sectorial Siderúrgico entre Argentina y Brasil (registrado en 1992 en la ALADI como ACE N° 14) para avanzar en la integración sectorial con el objeto de consensuar la competencia en el sector sobre listas de excedentes en la producción local y acuerdos de segmentación y fragmentación del mercado, ante el alto grado de concentración industrial en el sector.</li> <li>• El sector siderúrgico fue incluido en el <i>Régimen de Adecuación</i> al AEC por lo que ha gozado de una mayor protección, que se ha reducido de forma progresiva hasta enero de 1999.</li> <li>• Numerosas consultas de Argentina y Brasil a la CCM sobre la liberalización intrarregional de los productos siderúrgicos y de los incentivos (dados por Argentina) a las importaciones de terceros países y medidas de <i>dumping</i> (de empresas brasileñas) de los productos siderúrgicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria con significativas asimetrías entre Argentina y Brasil.</li> <li>• Sector desregulado en Argentina. Mínima intervención estatal en la industria del acero</li> <li>• Política proteccionista y de promoción (incentivos fiscales, a la producción y exportación) del sector en Brasil. Alto grado de intervención federal y de los estados brasileños en el sector (tanto en la radicación de fábricas como en incentivar la generación de empleos).</li> <li>• Destaca la provisión del mineral del hierro a precios preferenciales a las industrias siderúrgicas brasileñas por parte de la empresa minera estatal brasileña.</li> <li>• Ausencia de asimetrías nacionales en la regulación del sector del aluminio. Existe un reglamento Técnico específico en el MERCOSUR los envases y equipamientos metálicos de aluminio. Además, no existen conflictos relevantes en su ámbito productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo Sectorial Siderúrgico ha favorecido el crecimiento de la producción y del comercio intraregional.</li> <li>• Las distintas reglamentaciones nacionales de preferencias y subsidios a las empresas del sector siderúrgico son un obstáculo para profundizar en su integración económica. Se reclama una necesaria armonización regulatoria y de medidas en el sector.</li> <li>• Sobresale la asimétrica política proteccionista brasileña en el sector siderúrgico, que de forma activa persigue la consolidación externa de sus empresas (estatales y privadas), y genera restricciones al comercio de productos siderúrgicos.</li> <li>• La industria del aluminio se perfila como un sector productivo relativamente armonizado, sin conflictos en su producción ni regulación.</li> <li>• Existe una creciente importancia de la industria de reciclaje de productos de aluminio.</li> </ul>

SECTOR	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	MARCO REGULADOR E INSTITUCIONAL DEL SECTOR	POLÍTICAS SECTORIALES Y ASIMETRÍAS NACIONALES	CONSIDERACIONES
AUTOMOTRIZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Brasil, esta industria, junto a la siderúrgica, es de las mayores exportadoras al MERCOSUR.</li> <li>• En Argentina, este sector es la principal rama exportadora de manufacturas de origen industrial.</li> <li>• Sector tradicionalmente protegido en Argentina hasta que en 1979, por ley, se eliminan las anteriores discriminaciones positivas al empresariado nacional y las restricciones a la importación de vehículos. Es en 1991 cuando, por decreto, se reordena y regula la industria automotriz –en proceso de reestructuración- a través de programas de intercambio comercial compensado con Brasil</li> <li>• Sector fuertemente protegido en Brasil (desde los años 50) hasta que en 1991 se abre este mercado con el desarrollo del Programa de Competitividad Industrial con alta repercusión en el sector de autopartes. En 1995, se aprueba una <i>Medida Provisoria</i> en el sector que persigue reducir el coste de producción nacional, incentivar las inversiones y aumentar las exportaciones del sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La importancia de este sector por su significativa contribución al producto y empleo industrial, así como al comercio entre Argentina y Brasil, lo hace muy proclive a la intervención pública en ambos países. En Argentina hay un significativo nivel de regulación directa, mientras que en Brasil el sector está más desregulado.</li> <li>• Brasil, aprobó en 1992 el <i>Acuerdo Sectorial de la Industria Automovilística</i> con reducciones impositivas y de márgenes de beneficio para las empresas que derivó en una reducción del precio de venta y en un aumento de competitividad en el sector. Además, existen incentivos al sector que abaratan los costes de adquisición de insumos.</li> <li>• Dada la importancia de este sector, existe un Régimen Automotriz Común en el MERCOSUR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen significativas asimetrías en los regímenes jurídicos de Argentina y Brasil en el sector.</li> <li>• Hasta el establecimiento del AEC, Argentina ha aplicado (Decreto 2677/91) más limitaciones que Brasil a la importación extrarregional de vehículos (vía aranceles y cupos), mientras que Brasil ha ejercido una mayor protección en el subsector de autopartes y de bienes de capital.</li> <li>• Brasil ha aplicado una política activa de atracción de inversiones al sector, otorgando beneficios fiscales en el impuesto a las ganancias. A su vez, ha permitido un plazo mayor que en Argentina tanto para alcanzar el índice de contenido local en la producción, como para cumplir con el mecanismo de compensación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La importancia del Régimen Automotriz Común se fundamenta en los instrumentos aplicados: el comercio compensado, en el equilibrio a nivel intrarregional y en el control de la oferta extrarregional importada a través de cupos y del AEC.</li> <li>• Las asimetrías en los regímenes jurídicos nacionales en el sector, no han impedido que el Régimen Automotriz haya tenido unos resultados satisfactorios para los países miembros. Cabe destacar que este sector es uno de los que presentan en los años noventa una mayor fortaleza productiva y comercial en Argentina y Brasil, fruto de la significativa integración sectorial generada.</li> </ul>

ANEXO II:

Tabla 1 (I a IV): "Cambio total", "Efecto estructural" y "Efecto competitivo" (agregados) en el análisis *shift-share* del empleo de las industrias manufactureras argentinas en los períodos 1991- 2001; 1991-1995; 1996-1999 y 2000-2001<sup>46</sup>

Tabla I: 1991-2001

<b>EE (+)</b> <b>I</b>		<b>CT (+)</b>		<b>EC (+)</b> <b>IV</b>	
		<b>II</b> 1 9 19 T	<b>III</b> 11 8 14		
<b>EC (-)</b> <b>VIII</b>		<b>CT (-)</b>		<b>EE (-)</b> <b>V</b>	
7 17		18 13 10	16 <b>VI</b>	3 4 12 X 15	

Fuente: Elaboración propia

Tabla II: 1991-1995

<b>EE (+)</b> <b>I</b>		<b>CT (+)</b>		<b>EC (+)</b> <b>IV</b>	
		<b>II</b> 9 19	<b>III</b> 1 8 11 14 T		
<b>EC (-)</b> <b>VIII</b>		<b>CT (-)</b>		<b>EE (-)</b> <b>V</b>	
15 18		2 10 13	4 3 16 X <b>VI</b>	5 <b>V</b>	

Fuente: Elaboración propia

<sup>46</sup> La posición en los distintos cuadrantes refleja el siguiente criterio:

- |  |  |
|--|--|
| Cuadrante I: EE (+) > EC (-) = CT (+);   | Cuadrante V: EE (-) > EC (+) = CT (-);   |
| Cuadrante II: EE (+) > EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VI: EE (-) > EC (-) = CT (-);  |
| Cuadrante III: EE (+) < EC (+) = CT (+); | Cuadrante VII: EE (-) < EC (-) = CT (-); |
| Cuadrante IV: EE (-) < EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VIII: EE (+) < EC (-) = CT (-) |

Nota<sup>47</sup>: La nomenclatura utilizada en las industrias es: 1: Alimentos y Bebidas; 2: Tabaco; 3: Productos textiles; 4: Prendas de Vestir; 5: Cuero y Calzado; 6: Madera y Corcho; 7: Papel y derivados; 8: Editoriales e imprentas; 9: Productos químicos; 10: Refino de petróleo; 11: Caucho y plástico; 12: Productos minerales no metálicos; 13: Metales comunes; 14: Elaborados de metal; 15: Maquinaria y equipo; 16: Maquinaria eléctrica; 17: Equipo de transporte; 18: Instrumentos profesionales; 19: Muebles y otros; X: Promedio; y T: Total industria

**Tabla III: 1996-1999**

<b>EE (+)</b> <b>I</b>		<b>CT (+)</b> <b>II</b> 1 2 9 12		<b>III</b> 6 8 10 14 19 T		<b>EC (+)</b> <b>IV</b> 3 4 5 11 X 13 15 16 17 18	
		<b>7</b> <b>VIII</b>		<b>VII</b>		<b>VI</b>	
		<b>CT (-)</b>					

Fuente: Elaboración propia

**Tabla IV: 2000-2001**

<b>EE (+)</b> <b>I</b>		<b>CT (+)</b> <b>II</b>		<b>III</b> 2		<b>EC (+)</b> <b>IV</b>	
		<b>1 5 7 10 11</b> <b>VIII</b> <b>13 14 15</b> <b>17</b>		<b>3 4 6</b> <b>8 12 16</b> <b>18 19 T X</b>		<b>9</b> <b>V</b>	
		<b>CT (-)</b>					

Fuente: Elaboración propia

<sup>47</sup> La posición en los distintos cuadrantes refleja el siguiente criterio:

- |  |  |
|--|--|
| Cuadrante I: EE (+) > EC (-) = CT (+);   | Cuadrante V: EE (-) > EC (+) = CT (-);   |
| Cuadrante II: EE (+) > EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VI: EE (-) > EC (-) = CT (-);  |
| Cuadrante III: EE (+) < EC (+) = CT (+); | Cuadrante VII: EE (-) < EC (-) = CT (-); |
| Cuadrante IV: EE (-) < EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VIII: EE (+) < EC (-) = CT (-) |

**Tabla N° 2 (I a IV): “Cambio total”, “Efecto estructural” y “Efecto competitivo” (agregados) en el análisis “Shift-share” del empleo de las industrias manufactureras brasileñas en los períodos 1991- 2001; 1991-1995; 1996-1999 y 2000-2001<sup>48</sup>”**

**Tabla I: 1991-2001**

<b>CT (+)</b>			
<b>EE (+)</b>	<b>II</b> 1 7 17 19	<b>III</b>	<b>EC (+)</b>
<b>I</b> 8 9 14			<b>IV</b> 10 13
		<b>CT (-)</b>	
11 T <b>VIII</b>		2 3 5 6 12 15	4 16 18 X <b>V</b>
<b>EC (-)</b>	<b>VII</b>	<b>VI</b>	<b>EE (-)</b>

Fuente: Elaboración propia

**Tabla II: 1991-1995**

<b>CT (+)</b>			
<b>EE (+)</b>	<b>II</b> 9 15 17 18	<b>III</b> 13	<b>EC (+)</b>
<b>I</b> 1 11 19			<b>IV</b> 10
		<b>CT (-)</b>	
8 14 <b>VIII</b>		2 3 4 5 6 7 12 T	16 X <b>V</b>
<b>EC (-)</b>	<b>VII</b>	<b>VI</b>	<b>EE (-)</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>48</sup> La posición en los distintos cuadrantes se corresponde al siguiente criterio:

- |  |  |
|--|--|
| Cuadrante I: EE (+) > EC (-) = CT (+);   | Cuadrante V: EE (-) > EC (+) = CT (-);   |
| Cuadrante II: EE (+) > EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VI: EE (-) > EC (-) = CT (-);  |
| Cuadrante III: EE (+) < EC (+) = CT (+); | Cuadrante VII: EE (-) < EC (-) = CT (-); |
| Cuadrante IV: EE (-) < EC (+) = CT (+);  | Cuadrante VIII: EE (+) < EC (-) = CT (-) |

Nota<sup>49</sup>: La nomenclatura utilizada en las industrias es: 1: Alimentos y Bebidas; 2: Tabaco; 3: Productos textiles; 4: Prendas de Vestir; 5: Cuero y Calzado; 6: Madera y Corcho; 7: Papel y derivados; 8: Editoriales e imprentas; 9: Productos químicos; 10: Refino de petróleo; 11: Caucho y plástico; 12: Productos minerales no metálicos; 13: Metales comunes; 14: Elaborados de metal; 15: Maquinaria y equipo; 16: Maquinaria eléctrica; 17: Equipo de transporte; 18: Instrumentos profesionales; 19: Muebles y otros; X: Promedio; y T: Total industria

**Tabla III: 1996-1999**

<b>CT (+)</b>			
<b>EE (+)</b>	<b>II</b> 7	<b>III</b>	<b>EC (+)</b>
10 12 <b>I</b> 1 2 6 8 9			<b>IV</b>
14 19 <b>VIII</b> T	13 <b>VII</b>	3 4 5 11 15 16 <b>VI</b> 17 18 X	<b>V</b>
<b>CT (-)</b>			
<b>EC (-)</b>			<b>EE (-)</b>

Fuente: Elaboración propia

**Tabla IV: 2000-2001**

<b>CT (+)</b>			
<b>EE (+)</b>	<b>II</b> 7 10 15	<b>III</b> 1 5 11 13 14 17	<b>EC (+)</b>
<b>I</b>			<b>IV</b> 4 6 16 T X
<b>VIII</b>	2 <b>VII</b>	3 8 12 18 19 <b>V</b> 9 <b>VI</b>	<b>V</b>
<b>CT (-)</b>			
<b>EC (-)</b>			<b>EE (-)</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>49</sup> La posición en los distintos cuadrantes se corresponde al siguiente criterio:

Cuadrante I:  $EE (+) > EC (-) = CT (+)$ ; Cuadrante V:  $EE (-) > EC (+) = CT (-)$ ;  
 Cuadrante II:  $EE (+) > EC (+) = CT (+)$ ; Cuadrante VI:  $EE (-) > EC (-) = CT (-)$ ;  
 Cuadrante III:  $EE (+) < EC (+) = CT (+)$ ; Cuadrante VII:  $EE (-) < EC (-) = CT (-)$ ;  
 Cuadrante IV:  $EE (-) < EC (+) = CT (+)$ ; Cuadrante VIII:  $EE (+) < EC (-) = CT (-)$