



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Kosacoff, Bernardo

# La marcha al desarrollo : especialización productiva e integración regional



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

*Kosacoff, B. (2011). La marcha al desarrollo : especialización productiva e integración regional. Revista de ciencias sociales, 3(19), 133-156. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1516>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Bernardo Kosacoff

---

# La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional

---



## La especialización productiva y las estrategias de desarrollo

Nuevos enfoques de la teoría económica nos enseñan que el crecimiento de largo plazo se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para generar e incorporar conocimientos y tecnologías. En este sentido, resultan elementos clave la educación y el entrenamiento de la mano de obra, los cambios en la organización de la producción y la calidad institucional. Se trata, en suma, de desarrollar capacidades locales para cerrar las brechas de productividad que separan a los países de la región de las naciones avanzadas. La competitividad depende de manera significativa de la articulación de las diversas etapas de producción y comercialización: desde el insumo básico hasta el consumidor final. Para ello, es preciso generar y fortalecer las redes productivas. Y eso se logra estableciendo eslabones entre proveedores y cadenas de comercialización, coordinando inversiones y promoviendo mejoras de calidad a través de la interacción entre firmas y la identificación en forma conjunta de adelantos productivos. La conformación de estas redes productivas tiende a romper con los falsos dilemas de la empresa grande *versus* la pyme y del sector agropecuario *versus* la industria o los servicios (Ocampo, 2005).

En general, las acciones emprendidas hasta ahora por los distintos países para aumentar la competitividad de sus economías procuran atacar de modo directo los denominados “factores precio” (costo del capital, laboral, impositivo, tipo de cambio). Sin embargo, no consideran aquellos elementos que la hacen sustentable en el mediano y largo plazo y que resultan ser clave para el crecimiento sostenido, como las políticas que favorecen la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. Es decir, las variables que se conocen como “no precio” de la competitividad. En este marco, hay que inscribir las políticas productivas de un país de desarrollo intermedio como la Argentina, que debe superar a la vez restricciones económicas y sociales (Lall, 2000).

El cambio, no obstante, requiere una orientación muy precisa. Cabe recordar que las reformas estructurales de la década de 1990, si bien redefinieron el modo de funcionar de la economía y de sus principales instituciones, no modificaron el carácter espasmódico de la dinámica de crecimiento de largo plazo ni resolvieron los desequilibrios, largamente acumulados en el ámbito externo, fiscal, y en el sector de asignación y aprovechamiento de recursos. La caótica salida del régimen monetario y cambiario, durante esa década, profundizó esos desequilibrios, cuyas consecuencias sociales se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo productivo. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

Ahora bien, ¿cómo actuar en un escenario tan complejo? En principio, por las características y la trayectoria de la economía argentina, las ventajas a explotar estarán asociadas, en mayor proporción, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos, factores que aún la distinguen del resto de los países de la región. En el caso de las actividades industriales, la estrategia a seguir podría sintetizarse en dos conceptos: especialización y diferenciación. En cuanto a los servicios, parece deseable y factible estimular el desarrollo de productos de alto valor agregado, relacionados con el conocimiento. Así, será conveniente priorizar aquellas medidas que contribuyan a reconstruir el entramado productivo, a mejorar la “calidad” de la inserción externa, a explotar las oportunidades y la complementariedad que ofrece el Mercosur, a consolidar el marco institucional de las políticas públicas y a fortalecer la capacidad de evaluarlas. Si se aprovechan

las ventajas actuales y se estimulan las potenciales, se podrá contar con la masa crítica adecuada para comenzar a transitar el sendero de desarrollo planteado.

La Argentina es un país que posee abundantes recursos naturales. Además, en los últimos años se produjo un avance importante, no solo en el sector agropecuario, sino también en el energético, forestal, minero y pesquero. Este tipo de recursos aumenta la riqueza de un país y favorece las capacidades potenciales de progreso económico, pero no garantiza el crecimiento sostenido. El actual patrón exportador argentino refleja el grado de competencia que se alcanzó en las producciones basadas en esos recursos y en la fabricación de insumos básicos (aluminio, petroquímica y siderurgia). No obstante, también nos ilustra sobre el potencial aún no desarrollado. La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los bienes diferenciados es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades. Este avance solo se puede generar mediante una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria (Kosacoff, 2010).

Poner el foco en la tarea pendiente no significa ignorar las innovaciones que incorporó la agricultura en los últimos tiempos. En efecto, durante la década de 1990, en un marco de expansión de la oferta disponible de tecnologías y de transformaciones técnico-productivas, este sector experimentó en nuestro país un proceso de modernización y de crecimiento sin precedentes, que profundizó su internacionalización. Se verificó, entonces, el pasaje hacia una agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la aplicación masiva de la fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un aumento notable de la productividad y de los rendimientos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década hicieron posible una importante reducción de costos y la expansión del cultivo en todo el país. De este modo, se incorporaron, solo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen, tecnologías de nivel internacional en los insumos y en la maquinaria. Paralelamente, se amplió la frontera agrícola y se modificaron la estructura de la industria y la organización de la producción.

Para desarrollar nuevas ventajas competitivas, la Argentina debe asumir una estrategia clara al respecto. El país tiene un enorme potencial en áreas tan diversas como biotecnología, *software*, química fina, instrumental científico, telemedicina, producción de

bienes culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras. Sin desconocer el impacto positivo que la salida de la convertibilidad tuvo sobre la competitividad-precio, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere de oferta disponible y, especialmente, de una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva sólida. En general, estos factores fueron particularmente descuidados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década de 1990, y más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad.

El escenario internacional muestra la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años, a la vez que se consolidó un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, avanzó la discusión sobre la competitividad de los agentes que actúan de manera interrelacionada, por oposición a la de quienes lo hacen en forma individual. En ese sentido, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad que supone el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las nuevas redes se caracterizan por una importante circulación de información y saberes específicos, no solo entre quienes las integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a ellas (López, 1998).

En nuestro país, esta discusión tiene importantes implicancias. A lo largo de los años noventa se profundizó la tendencia a la especialización de la estructura productiva en *commodities* y en bienes basados en recursos naturales, disminuyendo el peso de los productos intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto con la insuficiente transformación del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto de la demanda de los agentes y la debilidad de los sistemas locales explican el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en la Argentina. Desde una perspectiva más amplia, la pronunciada distancia en relación con las comunidades que lideran el cambio técnico y tienen ventajas competitivas dinámicas en el plano internacional constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y para generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad que hoy prevalecen.

Desde ya, el debilitamiento o la ruptura de las cadenas productivas limita el desarrollo de procesos de aprendizaje, la demanda de recursos humanos calificados y la efectividad de la política tecnológica. En nuestro país la asimetría entre la dinámica de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles importados por las firmas de mayor tamaño han restringido las cadenas productivas y el desarrollo del proceso de aprendizaje en red. Esto afectó, especialmente, a las empresas de menor tamaño y a las firmas grandes que no integran redes internacionales. En este marco de conexiones “débiles”, no resulta sorprendente que las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva (Kosacoff y Ramos, 2009).

También, nos tiene que llamar la atención que los agentes productivos en la Argentina han cambiado. Ha desaparecido el Estado como productor, se ha reducido el número de empresas nacionales –tanto grandes como pymes– y aumentó notablemente la participación del capital extranjero dentro de la producción argentina. Las empresas transnacionales han incrementado su presencia inicialmente por las privatizaciones, después por la búsqueda de recursos naturales, luego en la concentración bancaria y al final en un notable proceso de adquisiciones (en el cual se vendieron alrededor de 800 posiciones de mercado de empresas nacionales). El capital extranjero no es bueno ni malo en sí mismo, sino que va a depender de qué es lo que va a hacer en términos del desarrollo económico. Las reglas de juego que se pusieron generaron mucha eficiencia de recursos naturales, pero básicamente cuando hablábamos del sector transable estuvieron más orientadas a la búsqueda de rentas para atender un mercado doméstico, no a través de la generación de valor agregado o de innovaciones tecnológicas, sino fundamentalmente a través de procesos de ensamblados o de simple importación de productos. El camino es mejorar la “calidad” de la participación del capital extranjero con el desarrollo de productos globales y fortalecer la base empresarial de grandes empresas nacionales y pymes, que potencien las economías de escala y especialización para recuperar los espacios territoriales y fortalecer las tramas productivas. El desarrollo de nuevas empresas es un elemento esencial para recrear el aparato productivo.

La tarea de construir el mercado –igualando las oportunidades, mejorando las capacidades, desarrollando las instituciones y replanteando el papel de la “empresa”– equivale a crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico, mejorar la distribución de los ingresos y generar empleo decente, en el que el factor de competencia sea la calidad de la mano de obra y no los bajos sa-

larios. Las políticas públicas deben recurrir a instrumentos distintos de los utilizados en el pasado y actuar como catalizadoras de los procesos de transformación, respetando algunos requisitos básicos sin los cuales perderían efectividad. El primero de ellos es adoptar una estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; el segundo, garantizar la continuidad en el tiempo de los programas; el tercero, lograr coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y el cuarto, crear instancias institucionales del Estado y de la sociedad civil que operen como contrapesos para reducir el riesgo de captura rentística.

## **La asignatura pendiente de la complementación y especialización productiva en el Mercosur: desafíos y oportunidades en la relación de Argentina-Brasil<sup>1</sup>**

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

El fortalecimiento de la integración productiva regional es un tema instalado en la agenda de prioridades del bloque. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), su utilización en proyectos de integración productiva (FOCEM II), la creación del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, son algunas de las iniciativas más relevantes. Entre las acciones que se desarrollan bajo el Programa de Integración Productiva se destacan la de intensificación y complementación del sector automotriz, la referida al desarrollo de proveedores regionales en el sector de petróleo y gas, la integración de cadenas productivas ligadas al turismo, y la de formación de recursos humanos. Sin embargo, al presente, sus alcances e impactos son muy menores. En cambio, han cobrado mayor espacio las tensiones comerciales en sectores considerados sensibles, con la aplicación de medidas de defensa

<sup>1</sup> Esta sección reproduce partes del artículo de Bouzas y Kosacoff (2009). Agradezco profundamente a Roberto Bouzas por permitir la utilización del material.

comercial, incluyendo la utilización de licencias no automáticas y la aplicación de derechos antidumping. El resultado es la predominancia de una agenda defensiva.

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

### **La integración productiva**

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

Aspectos menos recorridos por la literatura de la integración se vinculan con los efectos del Mercosur sobre las estrategias empresariales. Desde comienzos de la década de 1990 las empresas localizadas en la región se encontraron con un escenario en donde a las transformaciones que se sucedían en el plano internacional, se agregaba el cambio radical en las reglas de juego que venían enfrentando previamente en el mercado doméstico. En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, caracterizada por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales “pro-mercado”, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteraron tanto las estrategias como el

peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. La estrategia de rápida reducción de las barreras comerciales dentro del Mercosur, que incluyó la adopción de un programa automático de desgravación arancelaria entre los socios regionales, acentuó estas condiciones.

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

En este sentido, podría ser relevante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en el Brasil, en los cuales se podría ampliar el desarrollo de entramados productivos al interior del Mercosur. Es llamativo que haya estado ausente todo intento de complementación y especialización regional, a pesar de contar la Argentina con un proceso evolutivo previo lo suficientemente valioso para haber intentado una integración más profunda. Las evidencias de los sectores agroalimentarios, petrolero y de aeronáutica brasileños son emblemáticos de sectores que veinte años atrás mostraban a la Argentina con un desarrollo más significativo y que, recientemente, han tenido un dinamismo productivo en Brasil con un fuerte im-

pacto en su modelo de desarrollo. Sin embargo, estas transformaciones estuvieron ajenas de la integración, con la ausencia de una red de proveedores especializados, de generación de capacidades tecnológicas y de servicios de apoyo localizados en la región, que hubiesen aprovechado el potencial existente.

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

La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión productiva de la década de 1990, en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso. Existe una elevada correlación entre los sectores más dinámicos de la producción industrial local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. En este contexto, la industria manufacturera cedió participación a los recursos naturales y a los servicios como destino de las inversiones extranjeras. La privatización y desregulación de actividades anteriormente restringidas al capital privado, y en particular a la presencia de inversiones extranjeras, en sectores de recursos naturales (hidrocarburos y minería) y de servicios públicos (telecomunicaciones, energía eléctrica, sector financiero) impulsó los flujos de inversión extranjera directa (IED). En el sector manufacturero se destacaron como destino de IED el complejo automotriz, los productos químicos y los alimentos y bebidas (Chudnovsky y López, 2001).

Aunque el abastecimiento del mercado interno ha sido un determinante de importancia cuando se analizan las estrategias de los inversores extranjeros, en la década de 1990 este aspecto se vio complementado por la conformación del Mercosur. Precisamente, el dinamismo exhibido por la demanda interna y regional en la mayor parte de esa década se convirtió en un factor de atracción decisivo para la inversión de las empresas transnacionales, tanto en el caso de las filiales ya instaladas, como para la nueva ola de “recién llegados”. Aunque la competencia por la localización de la inversión extranjera al interior del Mercosur se dio, en general, “vía reglas”, también existió una competencia “vía incentivos”. Esto generó disputas entre los países socios por el supuesto desvío de inversiones, especialmente a partir de mediados de los años noventa. El origen de los problemas parece estar en la ausencia de un esquema regulatorio común en el Mercosur para el otorgamiento de

incentivos a la inversión. La utilización de beneficios fiscales como factor de atracción de inversiones también trajo consigo una “guerra de incentivos” a nivel subnacional, particularmente en Brasil y en menor medida en la Argentina, que según algunas evidencias resultó en beneficios sociales escasos o negativos.

El Mercosur no solo fue un evidente atractivo para la nueva oleada de inversión extranjera sino que al consolidarse como política de Estado se convirtió en un elemento clave para la toma de decisiones de inversión de los capitales ya localizados en la región. En particular, en el caso argentino, el Mercosur fue determinante para dos de los sectores industriales líderes en el proceso de inversión y reconversión de los años noventa. Tanto en el área de los alimentos y bebidas como en la industria automotriz las inversiones realizadas estuvieron planificadas en el contexto de complementación y especialización regional. En el caso de la industria automotriz, el esquema que reguló la actividad, y tuvo como resultado un evidente aumento del comercio y las inversiones, tiene uno de sus fundamentos en la creación de un mercado ampliado.

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

La conducta de los conglomerados económicos de capital local en la década de 1990 posee algunos rasgos comunes (Kosacoff, 1999). En general, hubo una tendencia a la especialización en un conjunto más reducido de actividades respecto al pasado, una concentración creciente de las actividades productivas en sectores con

mayores ventajas naturales o menor transabilidad y escasa presencia en los sectores más dinámicos internacionalmente, basados en el conocimiento y la innovación tecnológica, y una expansión hacia terceros mercados mediante la inversión directa.

En los años noventa, la internacionalización de las empresas de capital nacional de la región a través de la inversión directa alcanza una nueva dimensión. Los conglomerados económicos locales emprendieron estrategias de internacionalización fuertemente vinculadas con los programas de reforma estructural y el aumento consecuente de la presión competitiva en los mercados domésticos. Algunos de estos agentes económicos (especialmente en el caso de empresas originarias de Argentina y Brasil) buscan mediante este tipo de acciones alcanzar el liderazgo regional (y en algunos pocos casos, mundial) en segmentos de mercado específicos. Es así que, aprovechando las condiciones de acceso preferenciales a los mercados derivadas del proceso de integración en el Mercosur, surgen un conjunto significativo y heterogéneo de empresas de alcance regional y de capital nacional.

A diferencia de experiencias anteriores o de acciones dirigidas hacia otros mercados, esta internacionalización está fundada en el desarrollo de la producción localizada en el país de destino. Los grupos nacionales conducen el proceso basados en las capacidades de *management*, el conocimiento y manejo de tecnologías maduras, el acceso a recursos financieros o la capacidad de operar en entornos culturales similares o el conocimiento de condiciones específicas de ciertos mercados próximos. Este tipo de internacionalización aparece como indispensable para la propia supervivencia y expansión en el nuevo contexto económico. En el caso de las dos economías de mayor tamaño, parece que este proceso se dio en dos fases diferenciadas. En un primer momento predominaron las empresas argentinas que se establecían en el mercado brasileño. Con posterioridad, aparecen liderando un grupo de firmas de capital brasileño que buscan instalarse en Argentina, principalmente a través de adquisiciones de otras empresas (Porta, Bianco y Moldovan, 2008).

En un trabajo reciente (Bouzas y Kosacoff, 2009), analizamos los condicionantes económicos de las relaciones económicas entre Argentina y Brasil y presentamos algunos elementos a ser considerados en una nueva agenda, que serán presentados en las siguientes secciones.

### **Condicionantes económicos**

Los condicionantes económicos operan sobre actores públicos y privados heterogéneos en ambos países, pero las dificultades analí-

ticas que plantea esta heterogeneidad son particularmente importantes en la Argentina. Ello es resultado del cuadro de fragmentación y conflictividad que caracteriza su economía política interna y de la consecuente volatilidad en la identificación de intereses colectivos (y su traducción en políticas públicas).

El primero de estos factores es la asimetría de tamaño. La asimetría de tamaño tiene un impacto ambiguo y heterogéneo sobre los incentivos para una mayor integración con Brasil, ya que es fuente tanto de oportunidades (alineamientos a favor) como de amenazas (alineamientos en contra). Las oportunidades derivan del hecho de que la mayor dimensión del mercado brasileño es un factor de atracción para actividades que tienen allí un destino potencial para su producción. Esta categoría incluye tanto a sectores en los que la Argentina tiene ventajas comparativas estáticas como aquellos en las que el aprovechamiento de economías de escala y gama ofrece la posibilidad de un tipo de comercio basado en la especialización intraindustrial. En este último caso, una mayor integración económica no solo mejoraría la posición de los productores domésticos en el mercado regional sino, también, las condiciones de competencia en el mercado internacional y sería un factor de atracción para la localización de nuevas inversiones extranjeras. Pero la asimetría de tamaño también es una fuente de amenazas para sectores que enfrentan problemas estructurales de competitividad. El tipo de impacto de la asimetría de tamaño se mueve al ritmo del ciclo económico y se agudiza en períodos de “desacople” del ciclo económico bilateral.

La asimetría de tamaño tiende a acompañarse de asimetrías de participación en el mercado, lo que influye de manera diferente sobre la intensidad de los impactos recíprocos. Esta asimetría no es nueva, pero su papel se incrementó en las últimas décadas de la mano de las diferentes trayectorias de crecimiento (en el período previo a la década de 1980) y del aumento en los vínculos económicos recíprocos (posteriormente). En efecto, mientras que en el quinquenio 1960-1965 el peso relativo de cada país como proveedor y mercado del otro era equivalente, para fines de la década de 1970 el balance ya se había alterado notablemente. Así, en tanto que la Argentina destinaba a Brasil cerca del 10% de sus exportaciones y se abastecía en ese país de una proporción similar de sus compras al exterior, la relevancia de la Argentina como mercado de origen y destino del comercio exterior brasileño era significativamente menor (Bouzas y Fanelli, 2002). Esta tendencia se profundizó durante las dos últimas décadas y condicionó las perspectivas dominantes en la Argentina sobre el vínculo económico con Brasil.

Un tercer factor a considerar es la asimetría en los patrones de especialización, un tema de la agenda bilateral que también ha sido recurrente. A fines de la década de 1970, los productos primarios (principalmente los productos agrícolas de clima templado) ya contribuían con alrededor del 65% de las exportaciones argentinas a Brasil, en tanto que las exportaciones brasileñas a la Argentina estaban compuestas esencialmente por manufacturas (72,5%). Este patrón predominantemente intersectorial de especialización fue muy resistido por quienes temían ver a la Argentina “condenada” al papel de proveedora de materias primas y alimentos de Brasil, a cambio de manufacturas brasileñas. De hecho, tanto la asimetría en los patrones de especialización como la presencia de déficit comerciales sistemáticos por parte de la Argentina fueron dos elementos que condicionaron el enfoque adoptado por el PICE. Desde entonces el tema ha estado presente con intensidad cambiante en las percepciones dominantes sobre la relación bilateral.<sup>2</sup>

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

### **El futuro en un nuevo contexto**

En lo que se refiere específicamente a las relaciones con Brasil, prevalece una visión extendida de que resultaría infructuoso embarcarse en una “carrera por la influencia”. Sin embargo, este

<sup>2</sup> La asimetría en los patrones de especialización no debe ocultar el hecho de que ambas economías comparten el “casillero vacío” de la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica y de participación más sofisticada en cadenas globales de valor.

reconocimiento no debe confundirse con la existencia de una agenda constructiva para la relación bilateral, y que pueda ser funcional al desarrollo económico y a la mejor inserción de la Argentina en la economía internacional. Esta agenda precisa ser identificada. En la actualidad se presentan situaciones muy distintas a nivel productivo en la relación con Brasil, ya que hay al menos tres sectores identificables y con futuros bastante heterogéneos, a saber: a) las múltiples actividades que exhiben conflictos y disputas sectoriales, b) las actividades en las que predominan empresas transnacionales y c) las actividades con alto potencial de complementación.

El primer conjunto de actividades agrupa los sectores comprendidos por productos sujetos al sistema de licencias previas, acuerdos de restricción voluntaria, medidas antidumping y de salvaguardia (calzados, línea blanca, textiles-indumentaria, neumáticos, etc.). La mayoría de ellos arrastran problemas de competitividad de larga data y fueron parte de las listas de productos sensibles desde el inicio del programa de integración bilateral. En todos ellos se observan diferencias de eficiencia y escala crecientes a favor de Brasil como resultado de factores estructurales (como el tamaño de mercado) y respuestas empresariales (como el bajo nivel de inversiones de la industria local y el aumento en la productividad de las firmas brasileñas). En general, estos sectores promueven una actitud defensiva frente a la amenaza que se percibe en la competencia brasileña, pero que es aún más significativa desde proveedores de extrazona (como China). En algunos casos, como la industria textil y del calzado, las medidas defensivas de protección del mercado interno han dado lugar al ingreso de inversiones brasileñas dirigidas a abastecer el mercado doméstico y explotar potenciales complementariedades. Estas actividades tradicionalmente conflictivas probablemente seguirán sujetas a mecanismos de administración del comercio, que idealmente deberían estar condicionados a programas de reestructuración, aumento de la eficiencia y la competitividad y la complementación entre ambos países.<sup>3</sup> En cualquier caso, estas actividades difícilmente puedan constituir el corazón de una estrategia constructiva de relacionamiento con Brasil.

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

<sup>3</sup>Hasta el momento no se han utilizado los instrumentos previstos en el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) cuyo objetivo era, precisamente, crear condiciones favorables para la reestructuración sectorial.

globales de valor a través de la generación de producción y conocimiento en el espacio regional. En general, las evidencias de complementación y especialización se limitan al abastecimiento del mercado regional. En efecto, durante la década de 1990 y en el marco de estrategias destinadas al aprovechamiento del mercado regional (*market seeking*), muchas filiales de ET realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Esto se ha reflejado en un mayor componente intra Mercosur del comercio exterior de las filiales de ET en comparación con las empresas nacionales que operan en el mismo sector. Después de la experiencia de fines de los noventa, los riesgos de una política de competencia por la atracción de IED vía “incentivos” siguen vigentes y, de hecho, sus efectos potencialmente negativos sobre la Argentina se han amplificado con el ensanchamiento de las asimetrías bilaterales. Por esta razón resulta difícil prever estrategias cooperativas en este campo sin el compromiso activo de las políticas públicas de Brasil.

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

Finalmente, existen actividades con un potencial significativo de complementación como las cadenas agroindustriales (con todos sus

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

Argentina y Brasil (y más en general los países del Cono Sur) se destacan por ser ámbitos geográficos donde se genera buena parte de las proteínas mundiales y por ser uno de los pocos (si no el único) espacio donde puede ser creciente su producción. Dado que los países de la región son preponderantemente productores y exportadores de materia prima de origen biológico y mucho menos de alimentos terminados (donde radica buena parte de la renta), la asignatura pendiente es avanzar hacia alimentos. Hay algunas evidencias de complementación productiva regional con la lógica antes descrita, pero estas han tenido lugar en forma autónoma, como las inversiones en la producción agrícola en la región por parte de empresarios argentinos o en la industria cárnica argentina por parte de empresas brasileñas.<sup>4</sup> También existe otro tipo de complementariedades productivas asociadas a este complejo como es el caso de los desarrollos biotecnológicos (y sus posteriores procesos de aprobación y explotación comercial) y de maquinaria agrícola. En este último caso, el propio mercado ha llevado a una particular especialización y relocalización con fuerte presencia transnacional (que en algunos casos atenta contra el proceso de complementación).

El sector de petróleo-gas, en el que resulta previsible una fuerte expansión futura a partir de la explotación de los nuevos recursos de hidrocarburos descubiertos en Brasil, la posibilidad de desarrollar proveedores especializados a escala bilateral es una alternativa con alto potencial. En este caso, los obstáculos al

<sup>4</sup> Nuevamente, en este caso aparecen nítidamente las asimetrías de políticas reflejadas en la disponibilidad de financiamiento por parte del BNDES en contraste con la ausencia de mecanismos equivalentes en la Argentina.

diseño e implementación de políticas con ese objetivo debieran ser menores debido a la presencia de actores públicos o con fuerte presencia pública en nodos clave de la cadena de valor. En este sentido, podría ser importante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en Brasil, orientándolas a la recomposición o fortalecimiento de entramados productivos en ambos países.

## **Comentarios finales: nuevas incertidumbres-nuevos desafíos**

Hacia mediados de 2008 estaba planteado el tránsito de la fase de recuperación hacia un sendero sostenible de crecimiento. El PIB acumuló un aumento de más del 60% entre el 2002 y el 2008. Este fuerte repunte en un intervalo de seis años sin chocar con una restricción externa o de financiamiento del sector público constituyó un fenómeno inusual para la experiencia argentina (Kosacoff, 2009). La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad y la notable creación de puestos de trabajo. La evolución de empleo y de las remuneraciones indujo a una reducción de los aún elevados índices de pobreza e indigencia. La recomposición del proceso de inversión fue mayor de lo esperado. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial tuvieron superávit. Se generó un notable proceso de acumulación de reservas internacionales. Las condiciones de la economía argentina planteaban desafíos muy distintos a los existentes a la salida de la convertibilidad. La consistencia entre el crecimiento de la oferta y la demanda agregada y el mantenimiento de los excedentes externos y fiscales eran algunos de los desafíos centrales para el diseño de la política económica. Este objetivo, involucra el afianzamiento de los flujos de ahorro, inversión y de exportaciones y el establecimiento de patrones distributivos socialmente aceptados. Asimismo, debería estar asociada a una dinámica de cambio estructural, que en esencia genere más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva, en un contexto de creciente cohesión social.

Fueron surgiendo nuevos dilemas para la política económica, que recrearon desde fines de 2007 expectativas negativas sobre la evolución de la economía y que determinaron una dolarización de portafolios mayor a 50 mil millones de dólares entre 2007 y 2010. Entre ellos se destacaban las cuestiones de inflación y de la oferta energética adecuada, que requerían de acciones concretas

para desactivar expectativas inflacionarias, dar credibilidad a la información pública y garantizar la infraestructura que acompañe el crecimiento. El largo conflicto con la cadena agroindustrial desatado por el tema de las retenciones; la evolución del tipo de cambio real; el incremento de los subsidios, su peso creciente en los gastos públicos y la distribución federal de los recursos públicos, son algunos de los temas centrales.

Desde la microeconomía el panorama es diferente a la situación del final del ocaso de la convertibilidad. En el período expansivo de 1996-1997, las empresas implementaron fuertes procesos de inversión con aumentos de su financiamiento, en su mayor parte en contratos en dólares. El largo período de crisis y estancamiento de los cuatro años siguientes determinaron retornos muchos menores a los esperados y la combinatoria de deflación de precios con suba de la tasa de riesgo país asociada a la inconsistencia macroeconómica, generaron incrementos notables de sus deudas con cierres de empresas y patrimonios netos negativos. Este panorama se extendía al conjunto empresarial independiente de sus capacidades competitivas, siendo paradigmática la situación de los campos de la Pampa húmeda hipotecados, luego de haber generado ese sector uno de los desempeños más exitosos internacionalmente de ganancias de competitividad.

En el cambio del régimen económico se verificaron modificaciones cualitativas muy significativas. En términos financieros, la pesificación asimétrica, las posibilidades de pagar deudas morosas con títulos públicos reconocidos al 100%, la reducción de la cadena de pagos de 180 días promedio a 7 días y la recomposición del flujo de los negocios generaron condiciones de saneamiento financiero, fondeo de la inversión con recursos propios y reducción de costos. La resolución de la deuda de las empresas con el exterior sin instrumentos de subsidios a través de políticas públicas ha sido uno de los indicadores más positivos. Mecanismos de aportes de capitales, reestructuraciones patrimoniales, acuerdos de quita privados y mejora de los flujos domésticos permitieron su reducción en más de 30 mil millones de dólares entre el 2002 y el 2005, y generaron que actualmente haya niveles de endeudamiento privado menores a los vigentes en los mejores niveles de la década de 1990. Esta nueva situación financiera, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda por seis años, con reducción de costos salariales y operativos, precios internacionales favorables, mejoras de la productividad, plena utilización de la capacidad instalada y tasas de interés real negativas implicaron márgenes de rentabilidad muy significativos, que fueron disminuyendo a través del tiempo, a medida que se verifica una tendencia creciente de la actualización de los costos.

Uno de los temas relevantes es la creación de empresas. Durante la etapa final de la convertibilidad el cierre de firmas fue muy superior a la creación de nuevas empresas. Durante los últimos seis años se verifica un comportamiento inverso. A título de ejemplo, el número de establecimientos industriales formales en 1996 eran 57.000, en el 2002 se redujo a 46.000 y en el 2006 aumentó a 53.000. Esta tendencia es muy positiva, pero vale la pena observar que todavía no alcanzamos la cantidad de empresas de una década atrás y la tasa de creación de nuevas empresas –medida en términos de la población económicamente activa– es la mitad de la de Brasil y 40% de la de Estados Unidos. Más dramática es la verificación del mal clima de negocios de los últimos 20 años, que se manifiesta en el reducido número de nuevas bases productivas en el país. Sobre un *stock* de 400.000 empresas existentes en el país, es difícil individualizar 20 casos significativos de nuevas (“*green field*”) grandes empresas argentinas. En contraposición son casi 1.000 las empresas que han vendido su posición de mercado en procesos de fusiones y adquisiciones, preferentemente a filiales de corporaciones transnacionales y luego del ocaso de la convertibilidad a empresas latinoamericanas, en particular brasileñas. Como resultado de ello, la base empresarial nacional ha quedado muy debilitada. Una empresa debe transitar varias décadas para consolidar sus capacidades competitivas, a través de rutinas y aprendizajes de largos procesos evolutivos y las firmas no se crean de un día para el otro. La presencia internacional es determinante en nuestra estructura productiva. Existen evidencias de que su localización en la Argentina es viable con el desarrollo de valor y capacidades tecnológicas insertas en las cadenas globales de valor de sus casas matrices. Pero este fenómeno es incipiente y sería deseable su mayor difusión para mejorar la calidad de su presencia, en términos de su contribución al desarrollo y creación de empleo.

En este contexto, un aumento adicional de la inversión es la clave. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna. La inversión en equipo durable de producción superó en 2006 los niveles máximos previos. Se observó una elevación apreciable en la capacidad de producción, en el sector manufacturero en particular. La prolongación de la fase de rápidos crecimientos fue dirigiendo la atención hacia la consistencia entre la evolución del gasto y de la capacidad de oferta. La respuesta empresarial a una demanda sostenida, con plena utilización de la capacidad instalada, puede estar asociada a ajustar más por precios que por cantidades, y a su vez por abastecerse vía importaciones más que por inversiones. Poner todos los incentivos y disminuir las incertidumbres para fortalecer el proceso de inversiones es uno de

los pilares de un desarrollo sustentable. Invertir significa tomar una decisión en el presente que compromete el futuro. Significa un hecho trascendental en la estrategia empresarial en el cual se adquieren máquinas y equipos específicos que no tienen otra posibilidad de uso por más de dos décadas; que requieren simultáneamente el reclutamiento y calificación de los recursos humanos, desarrollar capacidades tecnológicas, insertarse en los mercados internacionales, crear y fortalecer firmas proveedoras, disponer de energía, entre otros factores, lo que requiere a su vez de disponer de un mercado de capitales que le brinde el financiamiento a largo plazo. Asimismo, las firmas evalúan en la toma de la decisión de inversión el flujo de ingresos futuros en las próximas décadas a valores presentes, para lo cual deben tener la información sobre la evolución en términos reales del tipo de cambio, los salarios, la tasa de interés, etc. En cambio, la decisión de importar es mucho menos incierta. Los agentes económicos han desarrollado un profundo proceso de aprendizaje en las últimas tres décadas de la mejor manera de importar, el ciclo se cierra en pocos meses, el capital propio es suficiente, no deben reclutar mano de obra ni asociarse con proveedores ni demandar más energía.

Invertir significa difundir externalidades positivas a través de la generación de riqueza, empleo y capacidades. La Argentina es hoy una economía abierta. Es muy bueno tener una economía abierta que posibilite importar, pero deben establecerse adecuadamente las reglas del juego y ponerse los incentivos para hacer prevalecer el desarrollo de las capacidades empresariales en la producción de bienes y servicios. Generar las condiciones sistémicas para la inversión está asociado a tener bien alineados los precios macroeconómicos, disminuir los costos de transacción, profundizar y desarrollar los instrumentos de financiamiento a largo plazo y mejorar el modelo de la organización industrial. En este último aspecto, es necesario transitar una dinámica de cambio estructural aún ausente, en la cual se desarrollen proveedores especializados, se fortalezca la infraestructura –en particular la energía–, se califiquen permanentemente los recursos humanos, se fortalezcan los desarrollos tecnológicos, entre otros factores. Las experiencias exitosas muestran que la articulación de los esfuerzos privados y los instrumentos de política pública juegan un papel central para generar las condiciones de inversión.

El desafío es cómo se administra en 2010 un nuevo sendero de crecimiento, en el cual la ampliación de los horizontes económicos ocupa el lugar central, mientras que los procesos de inversión están en una situación de espera a ver la evolución del desempeño de la economía. Para ello es necesario un ejercicio colectivo para recu-

perar la confianza. Se trata de no repetir nuestro pasado volátil. Y de aprovechar las capacidades de la Argentina. También, de evitar la destrucción de riqueza, de activos tecnológicos y de empleos calificados. El punto central es impedir que aumente la pobreza. Los nuevos temas plantean dudas en muchas personas sobre un posible cambio del modelo económico y aún más preocupante si es necesaria una nueva crisis para su resolución. Actualmente, hay margen para el manejo de estos nuevos dilemas, que obviamente el simple paso del tiempo no los resolverá, y que se requiere de su reconocimiento y de la implementación de políticas para su resolución. Reconocer el actual contexto es un primer paso importante.<sup>5</sup>

Evitar la crisis, cuando hay margen técnico para lograr soluciones consistentes, es esencial para no caer nuevamente en procesos de fuerte destrucción de capital social y efectos distributivos regresivos. Pero la agenda a tratar es un desafío colectivo de gran magnitud. La tendencia hacia un país con mayor equidad social requiere de un fortalecimiento de las capacidades empresariales, para que conduzcan un proceso de cambio estructural hacia un patrón de especialización basado en la producción de bienes y servicios con una mayor intensidad tecnológica, de la calificación de los recursos humanos y de una pauta distributiva crecientemente progresiva.

En un mundo crecientemente incierto, se plantea el desafío de construir una visión compartida público-privada sobre el desarrollo posible y deseable a nivel nacional. Ello involucra, al menos, considerar los siguientes aspectos:

1. La volatilidad y los ciclos económicos tienen efectos negativos muy profundos en los planos macroeconómicos, empresariales y sociales. La dificultad de identificar la tendencia de los ingresos en el largo plazo perturba las decisiones de consumo e inversión. La implementación de políticas anticíclicas es un componente central de los marcos macroeconómicos, para sostener los equilibrios externos, fiscales y de financiamiento –que son la condición necesaria para el desarrollo. Pero a su vez, deben incentivar las decisiones de inversión en el largo plazo, el desarrollo de las ventajas competitivas dinámicas y permitir una mayor cohesión social a través de la igualdad de capacidades y oportunidades, en el marco de una sólida construcción institucional.

2. Las medidas de liberalización financiera deben estar acompañadas de mejor regulación y supervisión prudencial que eviten los comportamientos procíclicos y la inadecuada asignación de los recursos. Las expansiones tienden a aumentar la confianza y los agentes financieros toman posiciones cada vez más riesgosas y menos evaluadas, en el sentido en que involucran mayor endeudamiento en relación con el capital que poseen. En gene-

<sup>5</sup> Para un análisis de las posibilidades de una agenda positiva de inserción argentina en el nuevo contexto, véase Kosacoff y Mercado (2009).

ral, el auge termina con niveles de endeudamiento excesivo de todos los agentes, mala asignación de los recursos –privilegiando el consumo más que la inversión en capital social productivo– y escasa capitalización de las entidades financieras, que induce a las quiebras de los deudores y de los intermediarios financieros. Construir una “arquitectura financiera internacional”, que regule y garantice el financiamiento a los países en desarrollo y que evite el *crowding out* del limitado financiamiento hacia los países centrales, es un aspecto central en el actual contexto.

3. El patrón de especialización es determinante de la sustentabilidad. El crecimiento de las exportaciones es una excelente noticia para superar las restricciones externas. Pero, solo tendrán las externalidades positivas para sostener el desarrollo, en la medida que se basen en la generación de más riqueza y de mejor calidad. La revalorización de las materias primas y el capital productivo previamente construido deben ser la base para avanzar hacia los bienes diferenciados más intensivos en la incorporación de procesos de innovación. Esto involucra la generación de las capacidades tecnológicas domésticas, la calificación permanente de los recursos humanos y el fortalecimiento empresarial, en un ejercicio colectivo de conformación de redes de conocimiento y capacidades de producción. Evitar el incremento de prácticas proteccionistas de las economías desarrolladas es clave para permitir el desarrollo del potencial exportador de los países en desarrollo.

4. Las empresas transnacionales pueden tener un aporte significativo al desarrollo. Pero no es su simple presencia lo que garantiza este papel. La calidad de la localización en los países intermedios es decisiva, y se requiere de incentivos y reglas de juego que propendan a su mayor inserción en las cadenas globales de valor, con la generación de conocimiento y capacidades de producción domésticas que den externalidades positivas al desarrollo económico. A su vez, los procesos de integración económica deben ser fortalecidos, generando mecanismos de coordinación para enfrentar la crisis y fortaleciendo los procesos de complementación productiva.

5. La distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos que garanticen la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades impactan en la sostenibilidad del desarrollo. La educación y la innovación son ejes centrales de una estrategia de desarrollo. Avanzar en procesos de dinámica de cambio estructural, generando más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva es el camino para revertir la pobreza y la exclusión. El fortalecimiento de las políticas públicas, con transparencia y evaluación social, son un componente imprescindible para el logro de la equidad, el fortalecimiento empresarial y la creación de merca-

dos competitivos. Todas las acciones públicas y las estrategias de negocios privadas deben ser evaluadas para aportar positivamente a una mayor cohesión social, plena vigencia de los derechos y cuidado del medio ambiente.

## Bibliografía

- Bouzas, R. y B. Kosacoff (2009), “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, *Breves CINDES*, N° 17.
- Bouzas, R. y J. M. Fanelli (2002), *Mercosur. Integración y crecimiento*, Buenos Aires, Altamira.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kosacoff, B. (1999), “Las multinacionales latinoamericanas. El caso argentino”, en Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2010), “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina”, *Boletín Techint*, Buenos Aires.
- (ed.) (2009), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL-Naciones Unidas.
- Kosacoff, B. y A. Ramos (2009), “Microeconomic evolution in high uncertainty contexts: the manufacturing sector in Argentina”, en Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), *Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation*, IPD Book Series.
- Kosacoff, B. y R. Mercado (eds.) (2009), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-CEPAL-Naciones Unidas.
- Lall, S. (2000), “Technological change and industrialization in the Asian newly industrializing economies. Achievements and challenges”, en Kim, L. y R. Nelson (eds.), *Technology, learning & innovation*, Cambridge University Press.
- López, A. (1998), “La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática”, *I&D. Revista de Industria y Desarrollo*, año 1, N° 3, Buenos Aires.
- Ocampo, J. A. (2005), “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en Ocampo, J. A. (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, ECLAC, World Bank y Alfaomega.
- Porta, F., C. Bianco y P. Moldovan (2008), “La internacionalización de empresas brasileñas en la Argentina: estrategias y factores de atracción”, documento de proyecto LC/W.172, CEPAL, Buenos Aires.

(Evaluado el 25 de octubre de 2010.)

---

## Autor

**Bernardo Kosacoff.** Profesor titular de Política económica en la Universidad Nacional de Quilmes. Director académico CECyD (ITBA-Udesa). Director de la Oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-Naciones Unidas). Profesor titular de Organización industrial en la Universidad de Buenos Aires. “Premio Konex Platino” a la figura más destacada por su trayectoria en la década 1997-2006 en la disciplina “Desarrollo económico”. Presidente del I Miembro del Consejo Consultivo, CIPPEC, desde 2006. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), desde 1999 a 2002. Miembro del Consejo Académico Superior, Universidad de San Andrés, 2008. Miembro del Consejo de Actualización Curricular, Ministerio de Educación, desde 2008.

Publicaciones recientes:

- , “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina”, *Boletín Techint*, Buenos Aires, 2010.
- y R. Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-CEPAL-Naciones Unidas, 2009.
- , “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007”, Buenos Aires, CEPAL-Naciones Unidas, 2008.

---

### Cómo citar este artículo:

Kosacoff, Bernardo, “La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 133-156.