

# MERCOSUR: Políticas de Competitividad Industrial<sup>1</sup>

Fernando Masi<sup>2</sup>

## 1. Introducción

El propósito de este tópico es realizar una reseña de las políticas industriales recientes de los países del Mercosur y presentar los instrumentos de incentivos de políticas de competitividad industrial vigentes en cada uno de ellos, describiendo los impactos potenciales de los mismos sobre la integración regional, específicamente en lo que concierne a la competencia del mercado industrial.. En un trabajo reciente acerca del impacto de las políticas nacionales de competitividad sobre la profundización del MERCOSUR, Baruj *et al* (2005) intentaban medir las distorsiones provocadas por estas políticas sobre las condiciones del mercado ampliado, a través del uso de mecanismos de promoción de inversiones, de exportaciones, de fortalecimiento de las capacidades productivas y de la facilitación de la competitividad de sectores seleccionados. A su vez, los autores distinguían varios ámbitos o alcances para cada uno de estos mecanismos implementados: i) *horizontal* o instrumentos disponibles para todo tipo de actividades productivas; ii) *sectorial* o dirigida a actividades o empresas definidas por rubros de producción; y iii) *regional* o solo concentrada en una unidad territorial determinada. Estos mecanismos se traducían en beneficios específicos (subsidios, créditos concesionales, desgravaciones impositivas, etc.) y los tipos de impacto o distorsiones provocadas eran clasificadas de acuerdo a si las mismas afectaban la libre circulación de bienes y servicios en la intrazona, tenían derrames transfronterizos de distinta naturaleza, alentaban o desalentaban la complementación productiva entre países y provocaban o no distorsiones de costo-precio.

Utilizando el modelo analítico de *Baruj et al*, este trabajo pretende construir matrices, para los cuatro países del MERCOSUR, de instrumentos de políticas de competitividad industrial, exclusivamente, actualizando la naturaleza de estos instrumentos y presentando información mas detallada sobre los mismos, de manera a extraer algunas conclusiones en términos de impacto de estos instrumentos sobre las condiciones de competencia del mercado ampliado en términos de inversiones y complementaciones productivas en el sector industrial . A diferencia del ejercicio realizado por *Baruj*, aquí la matriz será circunscrita a todos los instrumentos que tienen relación con la promoción industrial y con aquellos instrumentos de promoción comercial que se encuentren únicamente vinculados a la elaboración y comercialización de rubros industriales para los mercados interno y externo de cada uno de los países. Las políticas de fomento a la innovación y al uso de nuevas tecnologías, también serán tenidas en cuenta, en tanto en cuanto se relacionen a políticas de desarrollo del sector industrial.

Los instrumentos de promoción industrial serán clasificados en cuatro tipos:

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del Proyecto *Indicadores y Políticas de Competitividad Industrial en el Mercosur* de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (RED MERCOSUR). El proyecto ha sido coordinado por el CENIT de la Argentina y han participado, además del CADEP, la FUNCEX de Brasil y DECON-UDELAR del Uruguay.

<sup>2</sup> El autor agradece a Andrés López, Joao Bosco Machado y Laura Da Costa Ferré por la colaboración en la provisión de datos en informaciones para la construcción de las matrices de competitividad industrial, como también para la elaboración del texto final.

1. Horizontales: que se aplican a todo tipo de actividades productivas, incluidas las industriales.
2. Sectoriales: que se aplican a rubros o grupos de rubros industriales definidos
3. Regionales: que se aplican a estados, provincias o zonas específicas dentro de cada país.
4. Tamaño de Empresas: grandes , medianas, pequeñas, micro

Cada uno de estos instrumentos serán agrupados en formas de promoción industrial: i) promoción de exportaciones industriales; ii) promoción de inversiones; iii) capacitación de la mano de obra industrial y de mandos medios; iv) financiamiento concesional a industrias; v) apoyo a la innovación y uso de tecnología. A su vez, los beneficios que se derivan de cada uno de estos instrumentos serán definidos, explicados y agrupados en la tipología utilizada por Baruj et al

En cuanto a **los impactos** de los instrumentos de promoción de competitividad industrial, se extraerán conclusiones a partir de las explicaciones de las matrices tanto en términos de los tipos de beneficios como de las observaciones que se agreguen a estas definiciones para cada uno de los países.

Antes de examinar el uso y las características de los instrumentos de políticas de competitividad industrial y los potenciales impactos de los mismos, se pasará a hacer algunas consideraciones sobre la evolución de las políticas industriales en América Latina a partir de los años 90, y que rumbos particulares han adoptado las mismas en cada uno de los países del MERCOSUR.

## **2. Breve discusión sobre el debate de políticas industriales en América Latina**

Las reformas y medidas de liberalización económica de los 90 en América Latina dejaban de lado una política de crecimiento económico inaugurada en los años 30 y que en décadas posteriores pasaba a denominarse como la *política de sustitución de importaciones* basada en el proteccionismo del mercado interno, los créditos subsidiados, los subsidios a la exportación, tasas de cambio sobrevaluadas y en una intervención fuerte del Estado con políticas selectivas en el campo industrial y de atracción de inversión extranjera con estímulos fiscales.

Las reformas de los 90 trajeron resultados beneficiosos como la estabilidad macroeconómica, un mayor esfuerzo por institucionalizar las reglas de juego del mercado, y una intervención gubernamental diferente y más orientada a propulsar la competitividad productiva e industrial a través de la diversificación productiva. Sin embargo, la adopción de las recomendaciones del *Consenso de Washington* no ha tenido el impacto deseado sobre el desempeño del crecimiento económico y la calidad de vida de la población en la región.

Se ha llegado a afirmar, inclusive, que los países latinoamericanos dejaban de tener una política industrial y que varios de ellos sufrían un proceso de *desindustrialización* acelerada. Otros han argumentado que la política industrial no ha desaparecido en América Latina a partir de los 90, sino que simplemente ha cambiado de enfoque por otro de incentivos a la exportación y a la inversión extranjera directa (Rodrik 2004) en la creencia (no tan correcta) que estas actividades provocarían efectos derrames positivos y significativos sobre el resto de la economía. De todas maneras, y sobre todo en aquellos países en donde el sector industrial no solamente ha sobrevivido sino

fortalecido, diversificado, y ganado en productividad, lo ha hecho en base a un uso mas intensivo de capital, de innovación tecnológica y gerencial, y con un menor uso de mano de obra.

Es evidente que los nuevos lineamientos para una política industrial o de desarrollo productivo en América Latina ya no se rigen ni podrán regirse dentro de los parámetros del proceso sustitutivo de importaciones, debido a las significativas fallas de Estado que este modelo ha provocado, generando graves distorsiones y reduciendo sensiblemente la competitividad industrial. La pregunta es si las nuevas medidas implementadas luego de las reformas de los noventa y orientadas a corregir las fallas de mercado, son las más idóneas y funcionales para la reestructuración y promoción de la competitividad industrial en América Latina.

En el debate sobre las nuevas formas de hacer política industrial en América Latina, se ha recurrido, en forma frecuente, a comparar paradigmas de desarrollo de países emergentes en Asia, de países europeos de menor desarrollo, beneficiados por las políticas de cohesión del mercado común, o de algunos países latinoamericanos que han probado ser exitosos, a pesar de los efectos limitantes de las reformas de los 90. En un reciente trabajo sobre políticas industriales en América Latina, Marcelo de Paiva Abreu (2006) aborda la experiencia de varios de estos países, en forma comparativa. Varias conclusiones pueden ser extraídas de este análisis.

En primer lugar, las políticas substitutivas de importaciones, y por ende de protección de la producción local se han mantenido solo por un tiempo determinado y nunca dejaron de estar acompañadas de políticas de promoción de exportaciones industriales (especialmente en los países asiáticos). En segundo lugar, las medidas tradicionales de política industrial, verticales y selectivas han estado condicionadas a determinadas metas e indicadores de eficiencia productiva y de capacitación de la mano de obra, y, muy vinculadas a utilizar en forma creciente el factor de la innovación tecnológica (caso europeo). En tercer lugar, el equilibrio macroeconómico, la calidad de la infraestructura y los servicios básicos y una mayor institucionalización de las reglas del juego de la competencia como de la regulación de los mercados son condiciones indispensables para el éxito de políticas de fomento industrial. Finalmente, se comprueba, en forma creciente, que las políticas de desarrollo productivo exitosas ya no derivan de medidas de políticas unilaterales o únicas del Estado o de la entrega de paquetes al sector privado por parte del sector público, sino de instancias de consenso público-privado como un medio de provocar mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de estas políticas.

Es posible pensar en un nuevo paradigma de política industrial en América Latina, a partir de las lecciones extraídas de estas experiencias? Una buena parte del debate sobre este nuevo paradigma se concentra en la conveniencia o no de aplicar políticas horizontales para evitar el peligro que los beneficios de las políticas sectoriales sean capturadas por un grupo económico privilegiado, como en el pasado (uno de los resultados más visibles del proceso substitutivo de importaciones); o en su caso, de aplicar políticas selectivas de apoyo industrial allí donde existen fallas de mercado demostradas.

Hausman y Rodrik (2003, 2004) y Rodríguez-Claire (2005) abogan por estas políticas selectivas a partir de una nueva modalidad de intervención estatal y a través de un proceso de "autodescubrimiento" (*self discovery*) de nuevos productos que deben ser objeto de apoyo por parte de estas políticas. Para estos autores, lo relevante para el crecimiento de la productividad es el valor agregado de la producción en los sectores mas modernizantes de la economía, sin importar que estos sectores se ubiquen en industrias substitutivas de importaciones o en industrias exportadoras de bienes no

tradicionales. Sin embargo, las políticas orientadas a incrementar esta productividad, mediante instrumentos como liberalización selectiva o amplia de las importaciones, tasa de cambio real competitiva, subsidios, créditos o incentivos fiscales, no tendrían impacto si los gobiernos se dedican a elegir sectores particulares donde aplicar estos instrumentos, desde el momento en que los gobiernos no cuentan con suficiente conocimiento del mercado para realizar esta selección.

Es decir, la política industrial no es aquella que selecciona ciertos sectores “ganadores” y establece una batería de medidas para favorecer la producción en esos sectores. Es preferentemente un proceso en que los sectores público y privado construyen una institucionalidad a partir de la cual se analizan las principales limitaciones para el desarrollo de determinadas áreas de producción y se arriban a acuerdos para el uso de los instrumentos más idóneos y funcionales para apoyar este desarrollo.

Estos autores afirman que la institucionalidad de este nuevo enfoque de política industrial es muy relevante a la hora de abordar las fallas de mercado con intervenciones estatales, de manera a construir las condiciones para la diversificación productiva e industrial. En primer lugar, porque el Estado maneja menos información que el sector privado sobre los obstáculos y fallas de mercado que impiden el desarrollo de productos nuevos. En consecuencia las decisiones de políticas deben necesariamente realizarse en forma conjunta y a partir de una red de vínculos del Estado con el sector privado. En segundo lugar, para evitar que las decisiones de políticas o de medidas favorezcan nuevamente a sectores empresariales interesados en la captura de rentas, en alianza con funcionarios públicos que también se benefician de esta captura. Por lo tanto la institucionalidad de esta nueva forma de hacer política industrial debería asegurar coordinación y monitoreo constante del proceso de tomas de decisiones de políticas conjuntas entre sector público y privado, un apoyo al más alto nivel posible de gobierno a este proceso, y creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas constante de las políticas adoptadas.

En esta nueva relación público-privada, el Estado en cada país no necesariamente se convierte en prisionero de las decisiones del sector privado. Sigue manteniendo su autonomía como árbitro último de las políticas económicas y con capacidad de decisión por encima de intereses corporativos. Pero esta autonomía del Estado no es absoluta ni omnipresente como en décadas anteriores, sino que se nutre de una red de vinculaciones con agentes económicos y sociales dentro de un marco institucional que permite constantes negociaciones y renegociaciones sobre metas y políticas.

Así, la nueva agenda industrial para los países en desarrollo contempla básicamente dos aspectos importantes. El primero de ellos es la provisión de **bienes públicos** para el sector productivo traducidas en la innovación tecnológica, en la capacitación de los recursos humanos para la innovación, en proveer más y mejor infraestructura física, etc; orientadas todas ellas a una mayor productividad y capacidad tecnológica de las industrias. El segundo aspecto tiene relación con la efectividad de estos bienes públicos para generar desarrollo y con la necesidad de contar con **buenas instituciones** para gerenciar estos bienes y lograr los resultados ya mencionados.

Sin embargo, varias dudas persisten sobre la aplicabilidad de este nuevo marco conceptual y empírico propuesto por lo que se ha dado en denominar el *nuevo desarrollismo industrial* – aun cuando el mismo implique un avance en relación a la

prácticamente inexistente política industrial de una década atrás. Estas dudas residen, por un lado, en que estas nuevas ideas sobre política industrial en América Latina, todavía se encuentran en un estadio de discusión y de elaboración. Por otro lado, persiste el temor que aún cuando se arbitren medios de mayor transparencia y una participación adecuada del sector privado en las decisiones de políticas, las ganancias de las mismas sigan siendo capturadas por un grupo pequeño de agentes económicos y burócratas del Estado, similar a la época substitutiva de importaciones.

De todas maneras y cualquiera sea la elección de modalidades en la implementación de nuevas políticas de competitividad industrial post-Consenso de Washington, ya se han ensayado en América Latina varias de estas modalidades e instrumentos de políticas, sin que las mismas hayan sido objeto de evaluaciones profundas en cuanto a impacto y en cuanto a fallas de su implementación. En un reciente estudio de la CEPAL (2007) sobre desarrollo productivo, se señalan varios problemas inherentes a la implementación de este tipo de políticas:

- Ausencia de evaluación de las políticas por falta de información y porque el diseño de las mismas no define claramente las metas y objetivos a lograr.
- Inclusión de metas no viables dentro de programas de acciones que hacen imposible su financiación
- Falta de capacidad en construir consensos en torno a un pequeño número de metas y de priorización los objetivos.
- Políticas o metas que se anuncian sin tener en cuenta los recursos financieros disponibles que, sumados a la poca institucionalidad para llevar a cabo las mismas, terminan sin ser efectuadas.
- La percepción del sector privado de que las políticas no funcionan, derivada de la existencia de acuerdos débiles entre el sector público y privado y de la entrega de “paquetes” al sector privado con instrumentos difíciles de operar.

De todas maneras, una posible ventaja de esta nueva modalidad de política industrial, es que no se impone una fórmula única de reestructuración industrial en los países. Al hacerse énfasis en los consensos público-privados como medios de generar las políticas más adecuadas, esta nueva corriente de pensamiento, admite justamente la existencia de características diferentes y particulares de cada país; y al sugerir una nueva y más eficiente institucionalidad para la elaboración, ejecución y monitoreo de estas políticas propias, se intenta evitar los fracasos de décadas pasadas y, al mismo tiempo, asegurar efectos derrames positivos sobre la economía. Mientras tanto, los países de América Latina han comenzado a ensayar diferentes modalidades de políticas para incrementar la competitividad industrial, algunas de ellas siguiendo lineamientos similares a las recomendaciones de la apertura de mercado de los noventa, y otras adoptando una combinación entre estas y otras más particulares y adaptadas a las realidades industriales propias de estos países

### **3. Reseña sobre la evolución de políticas de competitividad industrial en el MERCOSUR a partir de los 90.**

Un examen rápido sobre como evolucionaron las políticas industriales en los países del Mercosur, luego que la crisis de los ochenta dejara de lado la política industrial tradicional de substitución de importaciones, indica que los impactos han sido diferentes en las dos economías mayores. El proceso de apertura comercial, privatización y reformas estructurales en la Argentina, fue acompañado por la nueva

generación de políticas de competitividad industrial (promoción de inversiones, exportaciones e innovación tecnológica), generalmente de carácter horizontal, y con poca coordinación entre ellas, que sirvieron más que nada para compensar parcialmente los efectos del Plan de Convertibilidad sobre el parque industrial argentino; y muy poco para crear una nueva plataforma de competitividad industrial exportadora. A su vez, la recuperación de la industria nacional luego de la devaluación del 2002, tampoco ha sido aprovechada por una nueva orientación en términos de apoyo estatal a la industria, y las políticas de competitividad significaron una continuidad de las estructuradas e implementadas en los noventa.

En el caso del Brasil, y con una estructura industrial más diversificada, la apertura de los noventa fue acompañada de acciones estatales más ordenadas y con el objeto de una reestructuración del sector industrial orientada a hacer frente a la competencia de los países desarrollados y emergentes. Tanto la Nueva Política Industrial (NIP) en los noventa, como la más reciente mayormente orientada a las exportaciones (PITCE) han contenido una gama variada y numerosa de instrumentos de competitividad industrial dentro de líneas definidas de acción, como también de marcos institucionales y planes definidos. Las nuevas líneas de acción estatales, si bien diferentes al papel productor e interventor del Estado de décadas pasadas, fueron asumidas por los sucesivos gobiernos no simplemente como instrumentos paliativos a la apertura económica y desregulación estatal, sino con el propósito de elevar el nivel de eficiencia internacional de la industria brasileña en un nuevo contexto de alta competencia internacional. De igual manera, los resultados de estas políticas todavía no se dejan observar claramente, en todos los sectores, particularmente en términos de competitividad internacional., aunque sí muy claramente en términos de competitividad regional<sup>3</sup>

Para los países pequeños, las nuevas políticas de competitividad industrial de los noventa han tenido significados distintos. En el caso del Uruguay, las mismas no solo sirvieron para complementar un proceso gradual de apertura de la economía iniciado en los ochenta, sino principalmente para abrir nuevas líneas de inversión industrial, promover la innovación tecnológica y establecer programas de apoyo a pymes y de encadenamientos industriales. Para el Paraguay, los instrumentos de competitividad industrial inaugurados en los noventa, han sido los más relevantes en materia de apoyo estatal a la producción industrial hasta entonces, por cuanto que es el único país que no es partícipe de una primera etapa de industrialización en la región, vía sustitución de importaciones. De todas maneras, este último país todavía necesita canalizar estos instrumentos dentro de una institucionalidad y coordinación mayores.

## **ARGENTINA**

Durante las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, los esquemas de promoción de la industria argentina se sostenían sobre un marco de elevada protección frente a la competencia extranjera, dentro del esquema substitutivo de importaciones. En este contexto, la política industrial y de fomento -que complementaba la existencia de altas barreras al comercio- se caracterizaba por tener un fuerte sesgo sectorial y regional.

El conjunto de instrumentos de promoción industrial incluía tanto programas de orden financiero como fiscal (créditos a tasas subsidiadas, diferimientos impositivos para

---

<sup>3</sup> Como resultado del desarme arancelario del MERCOSUR, el Brasil aparece como el país que logra una mayor diversificación de su sector industrial y con un nivel de competitividad industrial mayor que sus socios, especialmente en rubros de tecnología alta y media (Ver Lo Turco, A. , 2007).

proyectos en provincias seleccionadas, exenciones fiscales, preferencias para el acceso a ciertos insumos críticos, entre otros) y tenía como fin incentivar la radicación y puesta en marcha de nuevas actividades manufactureras, con el objeto de diversificar y complejizar la producción. El componente exportador tenía, en este contexto, poca relevancia en el diseño de la promoción, en buena medida porque las ventas al mundo no solo correspondían en muy alta proporción al sector agropecuario, sino que las pocas colocaciones de productos no tradicionales eran generalmente dependientes del ciclo económico interno -del tipo de “saldos y retazos”- y no resultado de una estrategia empresarial de inserción en el exterior.

En cualquier caso, el propósito en el uso de estos instrumentos de promoción industrial no apuntaba necesariamente a la búsqueda de un desempeño competitivo de estas nuevas actividades manufactureras, sino más bien la instalación y el crecimiento de las mismas como reemplazo o reducción de las importaciones de rubros producidos por estos sectores industriales (Porta y Baruj, 2005).

Hacia mediados de los años 80´ y como consecuencia de la necesidad de ajustar los presupuestos públicos en el marco de la crisis de la deuda y de la decisión política de comenzar a reducir –muy gradualmente- las barreras protectoras respecto del resto del mundo, el foco de la política industrial fue tendiendo a modificarse. El esquema de convertibilidad monetaria implantado en 1991 y el conjunto de reformas orientadas a desregular los mercados, promover la privatización de las empresas públicas, reducir la injerencia del Estado en general y abrir definitivamente la economía a la competencia con el resto del mundo terminó de delinear un nuevo escenario para las políticas públicas en el sector productivo.

En efecto, las medidas aplicadas a lo largo de los 90´ en materia de promoción industrial perseguían tres objetivos fundamentales:

- a) reducción de costos (financiamiento de IVA a la inversión, arancel cero para importación de bienes de capital, mayor apertura para la compra de insumos, régimen de especialización, régimen forestal, promoción minera, entre otros);
- b) incentivos a la exportación (reintegros a las exportaciones, creación de la Fundación Exportar, negociaciones MERCOSUR, entre otros);
- c) “pragmatismo protectorio” (aplicación de diferentes medidas de defensa comercial externa, imposición tasa de estadística, etc.)

Más allá de estos instrumentos, continuaban vigentes a lo largo de la década -con mejor o peor salud-, algunos de los “viejos” regímenes como el de Tierra del Fuego (aunque suspendido para nuevos proyectos), el de Promoción Regional (San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca, con los proyectos preexistentes), el del sector automotriz (que cobró mayor impulso), el de Puertos Patagónicos, entre otros.

Contemporáneamente, al menos entre los objetivos explícitos de las políticas promocionales, comenzaron a incluirse consideraciones en torno a la necesidad de modernizar productos y procesos y de fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Esto dio lugar a una “nueva” generación de instrumentos, con un enfoque predominantemente horizontal, tendientes a promover las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, principalmente orientados a las pequeñas y medianas y con el propósito declarado de desarrollar un mayor componente exportador. (Porta y Baruj, 2005).

Es así, como en estos años se desarrolla todo un entramado de mecanismos de fomento y promoción en el área de ciencia y tecnología, en el ámbito de la

capacitación laboral, en el diseño e implementación de diferente tipo de acciones destinadas a mejorar el desempeño de las pequeñas y medianas empresas y en el desarrollo de algunos instrumentos de facilitación del acceso al financiamiento para acompañar el crecimiento o sustentabilidad de las firmas.

Hacia fin de la década del 90', el creciente deterioro de la paridad cambiaria y la crisis económico-financiera internacional y nacional derivó en la aplicación de diferentes programas sectoriales tendientes a compensar de algún modo, la pérdida de competitividad. Así, proliferaron acuerdos sectoriales *-programas pro-competitivos-* que incluían la eliminación de los tributos sobre la ganancia mínima presunta y los intereses, y el cómputo de los aportes patronales como crédito fiscal de IVA. Más allá que la duración de dichos acuerdos en general fue escasa, algunos de sus efectos en ciertos sectores permanecieron en el tiempo.

En definitiva, a lo largo de los 90' "...la política industrial tuvo una retórica y práctica basada en los mecanismos de libre asignación a través del mercado, pero con intervenciones puntuales para favorecer discrecionalmente a determinados actores de una cadena productiva (el proceso de privatizaciones y la política automotriz, por ejemplo), o bien para tratar de corregir ocasionalmente algunos de los desequilibrios que el mismo proceso de reformas iba generando (las llamadas devaluaciones fiscales o el Régimen de Especialización Industrial, por ejemplo). En este contexto, la política industrial, explícita o implícitamente, se caracterizó por una combinación de incentivos redundantes, ausencia de "quid pro quo", falta de enfoques sistémicos y de consideraciones sobre la trama productiva, asimetría de oportunidades de acceso para los agentes menos concentrados y, en general, fuertes déficit de diseño, coordinación e implementación." (Fernandez Bugna y Porta, 2007).

La salida de la convertibilidad dio lugar a una nueva etapa del sector industrial (y de las políticas conexas), en un entorno de tipo de cambio real competitivo. Así, la nueva estructura de precios relativos favoreció las actividades basadas en ventajas naturales, pero también incentivó un proceso de sustitución de importaciones y de expansión exportadora de nuevas ramas de actividad en sectores transables.

De este modo, se observa la continuidad de los principales instrumentos de promoción preexistentes, más dos estímulos específicos, complementarios del tipo de cambio: un incentivo fiscal a la inversión, consistente básicamente en la devolución anticipada del IVA a la compra de bienes de capital y/o la amortización acelerada de dichas compras en el cómputo del impuesto a las ganancias, para proyectos que hubieran sido aprobados por la autoridad de aplicación del instrumento. El segundo instrumento tiene que ver con la determinación de marcos normativos tendientes a promover el desarrollo de nuevas actividades. Así, en estos años, se aprobaron y pusieron en marcha diferentes esquemas de promoción sectorial en ramas como el software, la biotecnología, los biocombustibles, la nanotecnología, entre otros.

Finalmente, y para ramas tradicionales de la industria argentina, en los últimos años comenzó a ser relevante la "administración" explícita o implícita del comercio, frente al fuerte crecimiento de las importaciones que siguió a la recuperación de la economía. Esta regulación de las importaciones tuvo y tiene como objetivo promover el aumento de las capacidades productivas domésticas, con el fin de abastecer la creciente demanda interna.

Así, en el período post devaluación, no se observa un cambio sustantivo en los instrumentos promocionales de la actividad industrial, más allá de la mejora macro del tipo de cambio.

En efecto, "...La política económica doméstica se concentró en la oferta y el aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica –vía superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria-, en el sostenimiento de un tipo de cambio real alto –diferenciado a favor de los sectores relativamente menos competitivos- y en el estímulo al crecimiento de la demanda agregada –vía planes asistenciales, en un primer momento, y de la recuperación de la masa salarial, después. De hecho, éstos fueron los principales y casi únicos instrumentos de lo que podría considerarse una política industrial de este período; en cuanto a mecanismos más específicos, no hubo otra cosa que la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador". (Fernandez Bugna y Porta, 2007)

## **BRASIL**

El proceso de industrialización acelerada del Brasil a partir de la finalización de la segunda guerra mundial hasta fines de los años setenta fue alentado por políticas e instrumentos explícitos de incentivos para el sector manufacturero, políticas que formaban parte de los planes de desarrollo de ese período<sup>4</sup>.

En estos planes, las metas económicas se establecían con el propósito de substituir importaciones, solucionar problemas de déficits de balanzas de pagos o de alentar la expansión de las exportaciones industriales en los años setenta. Así la Política Industrial (PI) seleccionaba sectores de especialización con el objeto que la estructura manufacturera convergiera a los patrones estructurales de las economías desarrolladas, con base en la metalmecánica y en la química. En forma paralela, se intentaba avanzar hacia la constitución de un sistema nacional de innovación como de desarrollo de los sectores energético, transporte y telecomunicaciones (Suzigan e Furtado, 2006, p. 170).

Durante todo el período mencionado, el Estado brasileño se encontraba empeñado en la construcción de un aparato institucional amplio, tanto en términos de organización como de coordinación económica, dotado de un número significativo de instrumentos. Sin embargo, esta articulación institucional funcionaba de forma precaria, resultando en una serie de desviaciones – proteccionismo comercial exagerado, concesión indiscriminada de subsidios fiscales, distorsiones regulatorias, poco énfasis sobre las exportaciones, entre otras – que terminaron comprometiendo la capacidad de crecimiento del país (Dieese, 2005, p.3).

En la década del ochenta los planes de desarrollo eran substituidos por los planes de estabilización que apuntaban a combatir los altos niveles de inflación. Así en un contexto macroeconómico desfavorable, la PI era relegada a un segundo plano. La secuencia de planes anuales de desarrollo era interrumpida y los programas y metas sectoriales eran desactivados.

Sin embargo, a inicios de los años 90 y con el Plan Collor, el desarrollo industrial vuelve a ocupar un espacio político en la agenda económica. Ello a consecuencia de la reducción de aranceles de importación que iniciaba una etapa de apertura de la economía y obligaba a la reestructuración productiva de gran parte de la industria, desde el momento en que sectores relevantes del parque industrial brasileño se encontraban con desfases tecnológicos, reducida competitividad, muy dependiente de incentivos y en condiciones poco favorables para la exportación.

---

<sup>4</sup> Los planes de mayor éxito han sido los Planes de Metas de la segunda mitad de los cincuenta y los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), especialmente el segundo de ellos, en la década del setenta (Dieese, 2005).

Aún cuando el Brasil contara con un parque industrial complejo y diversificado, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones promovía estructuras y conductas empresariales ineficientes. Así la industria no solamente era beneficiada por un cierre relativo de la economía durante décadas, sino también por la concesión de incentivos fiscales (sectoriales o regionales) y créditos blandos de bancos oficiales (Suzigan e Furtado, 2006, p. 171).

Al exponerse a la competencia externa, la industria brasileña sufría ajustes en sus sistemas de gerenciamiento productivo, tecnológico y empresarial. Al mismo tiempo, las acciones estatales derivadas de las políticas públicas señalaban claramente el camino de un nuevo modelo de crecimiento de la economía brasileña basado en una integración a la economía mundial por medio de la apertura comercial y del fortalecimiento de los mecanismos de defensa comercial y de la competencia.

Paralelamente, el Gobierno Collor daba inicio a un proceso de reducción del peso estatal en la economía, transfiriendo empresas públicas al sector privado. Otras reformas que sirvieron para fortalecer los mecanismos de mercado en la aplicación de recursos del Estado, consistieron en el levantamiento de los controles de precios y en la adopción de medidas más liberalizadoras en el tratamiento de la inversión extranjera. Todas estas iniciativas han tenido continuidad y han sido profundizadas por las administraciones de gobierno posteriores, en la década del 90.

Pero además, y en esta misma década, se vuelven a adoptar políticas industriales sectoriales, con la instalación de la Cámara del Sector de Automóviles, parte integrante de un programa de cadenas productivas. A la misma se agregaron luego otras como las de bienes de capital, de electrónicos y de la industria naval. Las principales medidas adoptadas para beneficiar a estos sectores tenían relación con la reducción de alícuotas impositivas. Sin embargo, de todas ellas, solamente la Cámara del Sector de Automóviles lograba un éxito pleno con este tipo de apoyo estatal. (Dieese, 2005, p. 3).

### **La Nueva Política Industrial (NPI)**

Con la adopción del Plan Real en 1994, se consigue un ambiente macroeconómico más estable, con bajos niveles de inflación, todo lo cual favorecía el ahorro y la inversión. Una vez controlada la inflación y con la implementación de reformas estructurales, se daba lugar a un nuevo ciclo de inversiones y de crecimiento económico. La economía brasileña pasa a integrarse progresivamente a los flujos internacionales de bienes de capital y tecnología, las exportaciones comienzan a dinamizarse, el sector privado participa crecientemente en las inversiones a partir de los procesos de privatización de las empresas públicas, mientras que el Estado gana cada vez mayor relevancia a través de su papel regulador en defensa de la competencia interna y externa. Finalmente, el gasto público se orienta cada vez más hacia el área social (Presidencia da República do Brasil, 1998).

A pesar de una menor participación del Estado en las inversiones, en este nuevo ciclo, su nuevo papel regulador e inductor de inversiones fue ampliada. Así se comenzaba a proveer al Estado de una mayor capacidad técnica y gerencial, de manera a recuperar su rol de formulador de políticas de desarrollo y de los instrumentos necesarios a aplicar con estas políticas dentro de la nueva configuración macroeconómica el país y de un tipo de intervención selectiva que caracterizaría la actuación gubernamental de los años siguientes.

La NPI, también conocida como Política de Desarrollo y Competitividad, era definida en el contexto de un nuevo paradigma de relación Estado-Sociedad en el cual correspondía al agente público crear las condiciones para un ambiente de negocios favorable a las inversiones productivas, y al agente privado la identificación de

oportunidades de inversión. Esta nueva política industrial contenía directrices diferentes a las seis décadas precedentes de sustitución de importaciones, e implicaba una amplia reestructuración industrial en el marco de la apertura y estabilización económica.

La acción gubernamental pasaba a ser importante como estimulador de la reestructuración industrial y la modernización productiva a través del sector privado, por medio de la atracción de inversiones y de ganancias de competitividad, de manera a dotar de mayor competitividad a la economía brasileña. El Estado dejaba de lado el papel de empresario para concentrarse en una función reguladora y arbitral, promoviendo la superación de las limitaciones competitivas de la economía brasileña.

Este nuevo contexto de apertura económica, representaba un desafío mayor a la industria brasileña que quedaba así más expuesta a la competencia con países de mayor tradición industrial y con aquellos de industrialización reciente, orientados a la búsqueda agresiva de mercados externos. Por este motivo, las políticas y programas que hacían parte de la NPI eran concebidas para brindar un fuerte apoyo a la reestructuración y desempeño competitivo del sector. Las principales áreas de acción de estas políticas eran: i) promoción de la competitividad; ii) modernización empresarial y productiva; iii) reducción del "Costo Brasil"; y iv) creación de un ambiente institucional favorable a una mayor competitividad.

### **Política Industrial, Tecnológica y de Comercio (PITCE)**

Durante el primer gobierno de Lula Da Silva, la política industrial (PI) vuelve a ocupar un papel de mayor relevancia en la agenda política. En el año 2002 se retoma la idea de las cadenas productivas bajo la denominación de Foros de Competitividad. En marzo de 2004 se lanza la PITCE con el objeto de proveer mayor eficiencia y competitividad a las empresas nacionales y de insertar a las mismas internacionalmente, propiciando la creación de empleo y la elevación de los ingresos. Por tanto, la misma contempla un conjunto amplio de medidas de política industrial orientadas a estimular la inversión productiva, la creación de ahorro de largo plazo, la superación de problemas de infraestructura, la modernización y capacitación del parque industrial y el estímulo a la innovación productiva (Presidencia de la República del Brasil, 2004).

La ejecución de este programa se encuentra a cargo de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), subordinado al Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI). Este consejo está liderado por el Presidente de la República e integrado por Ministros de Estado, representantes de gremios industriales y de sindicatos.

Las directrices contenidas en la PITCE, dejan en claro que el papel del Estado es crear un ambiente favorable para el desarrollo de la industria (y de otras actividades), como de facilitar la iniciativa emprendedora. Por lo tanto, se busca, en el corto plazo, disminuir las restricciones externas del país; y en el mediano y largo plazo, apuntar al desarrollo de las actividades claves, de modo a generar capacidades que permitan al Brasil aumentar su competitividad internacional ( Dieese, 2005, p.4).

Se trata así de una política diferente a las aplicadas con anterioridad, en tanto en cuanto que la misma busca aumentar la eficiencia económica como el desarrollo y difusión de tecnologías, principalmente en aquellos sectores más expuestos a la competencia y al comercio internacional. Por lo tanto, la mira de esta política se da sobre el aumento de la eficiencia de la estructura productiva, el aumento de la capacidad de innovación de las industrias brasileñas y el aumento de las exportaciones.

Sus principales líneas maestras son las siguientes:

1. **Innovación y Desarrollo Tecnológico.** Diseñar el Sistema Nacional de Innovación.
2. **Inserción Externa.** Promover la expansión sustentable de las exportaciones y ampliar la base exportadora a través de la incorporación de nuevos productos, empresas y negocios.
3. **Modernización Industrial.** Fomentar la modernización productiva de la industria, privilegiando los encadenamientos productivos locales, programas sectoriales y concentrados geográficamente.
4. **Capacidad y Escala Productiva.** Ampliar las economías de escala de sectores productivos de bienes de capital que se encuentran al límite de la capacidad instalada, de manera que puedan hacer frente a las demandas tanto del mercado interno como externo
5. **Opciones Estratégicas.** Concentrar esfuerzos de desarrollo en áreas de uso intensivo de conocimiento. Estas áreas serían básicamente: i) semiconductores; ii) software; iii) fármacos y medicamentos; y iv) bienes de capital

## PARAGUAY

A diferencia de los países de la región, una participación activa del Estado paraguayo en políticas de promoción industrial tiene lugar recién en la década del 90 y es coincidente con el contexto de apertura económica y de políticas de liberalización inauguradas en América Latina. A pesar de contar con ciertos niveles formales de protección comercial y algunas tímidas medidas de incentivos fiscales para las industrias, con anterioridad a la década del 90, el Paraguay prácticamente no ha experimentado un proceso de sustitución de importaciones, como los demás países. La permeabilidad de sus fronteras y su debilidad institucional para contener los flujos del contrabando de importación desde el Brasil y la Argentina le convirtieron en la economía más abierta del Mercosur, con anterioridad a la apertura regional.

Esta escasa protección de la producción doméstica y una amplia apertura comercial, sin embargo, no llegaba a promover inversiones relevantes en el sector industrial en las décadas del 60 y 70. Un incipiente proceso de industrialización se inicia en la década del 80, como resultado de un acercamiento importante al proceso de modernización económica del Brasil, pero es recién en la década del noventa cuando se experimentan progresos en diversos renglones industriales (muchos de ellos nuevos) del país, varios de ellos orientados a la exportación, teniendo al Mercosur como principal mercado de destino.

Las políticas estatales que más alentaron la industrialización en el Paraguay en la década del 90 son aquellas que han utilizado instrumentos de incentivo fiscal y de créditos especiales para el sector. La ley de Promoción de Inversiones ha facilitado significativamente la apertura y ampliación de industrias en el país, así como también la creación del Fondo de Desarrollo Industrial y, con anterioridad a ello, la apertura de una ventanilla de créditos industriales en la banca pública de desarrollo. Más recientemente, el régimen de maquila ha comenzado a canalizar una inversión creciente para el ensamblaje y la elaboración industrial para la exportación.

Tanto los instrumentos de promoción de exportaciones, como de capacitación de mano de obra y apoyo a la innovación tecnológica, han sido escasamente utilizados o

no han tenido los resultados esperados. Así, los casos exitosos de búsqueda y conquista de mercados, se ha debido mas a los esfuerzos sectoriales de los empresarios que al uso de los instrumentos disponibles para este efecto. Lo mismo ha sucedido con la capacitación de mano de obra; mientras que el apoyo estatal en innovación tecnológica es aún incipiente tanto en su institucionalidad como en la elaboración de instrumentos de aplicación para favorecer y facilitar esta política de competitividad industrial.

En los últimos años se han diseñado proyectos para favorecer la competitividad de las pymes, promover cadenas industriales y mejorar la calidad técnica y sanitaria de productos industriales exportables, así como la creación de foros de competitividad público-privados. Los esfuerzos, aunque bien intencionados, sin embargo han carecido de coordinación y se han limitado a implementar procesos en forma parcial y hasta el momento sin mucho efecto como apoyo estatal a la competitividad industrial y exportadora del país. En buena parte, este problema se explica por la ausencia de un plan rector de apoyo a la competitividad industrial, que a su vez se encuadre dentro de directrices de una agenda prioritaria de desarrollo del país.

## **URUGUAY**

En los años 90, las políticas industriales tradicionales fueron relegadas o asimiladas a las reformas estructurales aplicadas en el marco de las estrategias de apertura económica y reformas estructurales que se implementaron en muchos países de la región. De esa manera se priorizaban los objetivos macroeconómicos, en especial los inflacionarios y en materia comercial se profundizaba la integración regional.

Las políticas industriales aplicadas se inscribieron en lo que se conocía como el “resurgimiento de las políticas de competitividad industrial” en América Latina<sup>5</sup>, caracterizadas por la aplicación de instrumentos que potenciaban el papel del sector privado como agente del desarrollo, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la apertura de las economías. Estas políticas se clasificaban en tres tipos: promoción de las inversiones, promoción de las exportaciones y modernización tecnológica.

Respecto a las políticas de promoción a la inversión, se han utilizado instrumentos como incentivos fiscales, incentivos crediticios y mecanismos de apoyo institucional a la inversión. Asimismo, se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo, como marco de apoyo institucional a las inversiones.

Por otro lado, en los 90 existió un consenso sobre la importancia de fomentar las exportaciones como factor relevante del crecimiento del país. De este modo, las políticas de impulso a las exportaciones se centraron en esquemas de devolución y exoneración de impuestos directos o indirectos esquemas de admisión temporaria; zonas francas o de procesamiento de exportaciones e incentivos financieros a las exportaciones.

Por último, en materia de modernización tecnológica, se establecieron políticas dirigidas a aumentar las actividades de I&D y tecnología en el país, provenientes tanto del orden público como privado. Los organismos e instituciones erigidos o potenciados con este objetivo se clasifican en cuatro grupos según su finalidad: i) organismos encargados de elaborar y ejecutar políticas; ii) organismos de asistencia técnica, certificación y control; iii) organismos de coordinación inter empresarial e información; y iv) organismos de investigación básica y aplicada.

---

<sup>5</sup> Wilson Peres (1997).

En la actualidad, el país dispone de diversos instrumentos de política de competitividad industrial y tecnológica, tanto de carácter horizontal como sectorial, así como nuevos programas de apoyo a conglomerados de cadenas productivas. Si bien recientemente se han realizado avances significativos tanto en las políticas como en los instrumentos, los mismos no se encuentran articulados en una estructura explícita, por lo que persisten problemas de coordinación, asociados a carencias al establecimiento de prioridades.

Los instrumentos de política de competitividad industrial más destacados son los denominados de Promoción de Inversiones Industriales (PI) y de Promoción de las Exportaciones Industriales (PE). En materia de PI, el instrumento de política industrial más relevante y de mayor alcance es el régimen de Promoción de Inversiones, que busca promover las inversiones realizadas en el territorio nacional, tanto aquellas realizadas por empresarios nacionales como extranjeros. La Ley establece un conjunto de beneficios fiscales “generales” para los inversores así como un régimen de beneficios adicionales para las empresas cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo. Las inversiones promovidas en los últimos años se concentran fundamentalmente en los proyectos de ramas intensivas en recursos naturales.

Por otro lado, dentro de los instrumentos de política de competitividad industrial de Promoción de Exportaciones Industriales, se destacan aquellos regímenes que permiten la importación de insumos y bienes de capital libre de impuestos para un procesamiento local destinado a las exportaciones. También se establecen mecanismos de devolución de impuestos y de financiamiento a las exportaciones. Ciertos sectores como el automotriz, el sector textil y el de software, se benefician de medidas especiales de promoción de exportaciones, como parte de políticas sectoriales de competitividad.

Aparte de las políticas de promoción de inversiones y exportaciones industriales, existe un conjunto de instrumentos orientados a promover la competitividad industrial a través del apoyo a los conglomerados productivos o agrupamientos de empresas (*clusters*). En la actualidad se desarrollan en el Uruguay dos programas con este enfoque de promoción de la competitividad con énfasis en asociaciones y encadenamientos entre empresas: el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). Para ello se promueven iniciativas de “clusterización” en algunos sectores seleccionados de la economía y se apoya a los mismos mediante un conjunto de recursos y subsidios a las empresas bajo la modalidad de co-financiamiento. Se apoya a empresas individuales, a conjuntos de empresas (redes horizontales o verticales) y a intervenciones territoriales más grandes (*clusters*), y el tipo de empresa apoyada es la PyME exportadora, la proveedora estratégica de exportadoras o la potencialmente exportadora, como también a los denominados Conglomerados Productivos.

Respecto a las políticas científico-tecnológicas, recientemente el Uruguay ha realizado importantes avances en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), así como en su organización institucional, con el objetivo principal de conformar un Sistema Nacional de Innovación (SNI). A las diversas instituciones que realizan CTI, así como los diferentes programas y recursos ya existentes, se agregan desde el año 2005 las siguientes políticas y medidas: por un lado el significativo incremento de los recursos públicos destinados a las actividades de CTI, por otro la creación de una nueva institucionalidad, que ubica una dirección político-estratégica bajo control directo del

Poder Ejecutivo, mediante la conformación del Gabinete Ministerial de la Innovación. A su vez, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) permite operacionalizar cierto conjunto de recursos. La elaboración de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) permite definir metas de mediano y largo plazo para el sistema, así como las principales acciones a llevar adelante, lo que promueve la transparencia y vuelve previsible la asignación futura de dichos recursos.

#### **4. Descripción de las Matrices de Políticas de Competitividad Industrial en el MERCOSUR**

En la siguiente sección se examinarán brevemente los principales instrumentos, vigentes en cada uno de los países del Mercosur, de política industrial, la naturaleza y orientación de los mismos, y los posibles impactos o efectos sobre el Mercosur sobre posibles distorsiones en la producción y comercialización de bienes industriales del mercado ampliado.

##### **ARGENTINA**

Entre los instrumentos de **promoción de exportaciones**, aquellos que mayormente impactan sobre la competencia del mercado ampliado tienen relación con el **régimen de admisión temporaria y el sistema de drawback**, desde el momento en que se convierten en obstáculos para formaciones potenciales de cadenas productivas, otorgando además beneficios arancelarios específicos en relación a los demás países como regímenes de excepción. Instrumentos tales como la pre y post-financiación de exportaciones como los reintegros o reembolsos de impuestos por exportaciones, no encierran dimensiones mayores para convertirse en ayudas estatales relevantes para una atracción mayor de inversiones industriales para el país.

En términos de **promoción de inversiones**, existen tres instrumentos que se convierten en potenciales de desvío de inversión industrial y pueden ser considerados, algunos de ellos, como instrumentos que vulneran el principio de acceso preferencial al mercado. Estos instrumentos consisten en exonerar de impuestos a cierto tipo de proyectos de inversión y en la mantención de la zona franca de Tierra del Fuego (en el sur del país). Otros instrumentos que pueden ser considerados como desviadores de inversión son aquellos de financiamiento y de exoneraciones fiscales que se utilizan para promocionar la industria informática y que se encuadran dentro de las políticas de **innovación industrial**.

Es interesante observar el apoyo relativamente importante de la política oficial argentina en términos de aliento a las inversiones de las empresas micro, pequeñas y medianas. Ello es visible tanto en los instrumentos de financiamiento concesional de la inversión industrial, como en la capacitación de mano de obra y en la innovación tecnológica. Sobre esto último, la Argentina ha sumado una serie de instrumentos para alentar la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos industriales, proveyendo créditos subsidiados, subvenciones, aportes no reembolsables y créditos fiscales.

En términos generales se puede afirmar que en el caso argentino los instrumentos de políticas de competitividad industrial no son determinantes como ayudas estatales para provocar una distorsión importante de la competencia de mercado en el MERCOSUR, como tampoco para provocar desvío de inversiones dentro de la región,

en el sentido de alentar concentración geográfica o aglomeraciones de determinadas líneas industriales.

## **BRASIL**

Frente al caso argentino, el Brasil posee un conjunto mucho más numeroso de instrumentos de apoyo a la promoción y competitividad industrial tanto en lo que se refiere a modalidades de exenciones tributarias, financiamientos concesionales y otro tipo variado de apoyos directos a industrias específicas. Ciertamente que todos estos instrumentos empleados por el Brasil para promocionar sus industrias tanto para el mercado doméstico como para el externo envuelven efectos de desvío de inversiones industriales en la región, de aglomeraciones industriales frente a los otros países del MERCOSUR, y de efectos muy marcados para construir la preferencia por el producto industrial nacional, dado los diversos tipos de facilidades otorgados a casi todas las ramas de producción industrial del Brasil. La capacidad del Brasil en cuanto a ayudas estatales para la promoción industrial muestra así, una marcada diferencia con esta misma capacidad en el resto de los países del MERCOSUR, advirtiéndose de hecho una mayor preocupación de la política pública brasileña hacia el sector industrial, en comparación a sus vecinos.

En términos de **promoción de exportaciones**, los instrumentos utilizados son tanto de exenciones tributarias, como créditos especiales y promoción comercial. En cuanto al primer tipo de instrumento, las exenciones tributarias benefician a rubros industrializados exportables en términos de reducción de impuestos indirectos y pago de la seguridad social, pasando por un régimen especial de exenciones tributarias para bienes exportables de tecnologías de información, y el tratamiento impositivo especial que tienen las zonas aduaneras especiales (principalmente zona franca de Manaus) para la industrialización y exportación.

Los créditos especiales están dirigidos a facilitar la mayor cantidad de exportaciones (pre y post-embarque, fondos de garantías de exportaciones, etc.) para promover la cultura productiva industrial y exportadora de pymes, y para promover la industrialización y exportaciones de la Región Norte<sup>6</sup> del país (empresas medianas, grandes, cooperativas y de capital extranjero), con énfasis en rubros de alta tecnología.

Un tipo de apoyo muy especial constituyen los diversos programas de la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX) del Brasil que selecciona una cantidad importante de rubros industrializados para promocionar su venta al exterior mediante una red público-privada bastante extendida que hace uso de innumerables instrumentos y a la vez fija mercados de destino para la promoción, de acuerdo a estudios realizados para la colocación de los productos. Algunos rubros que reciben un apoyo especial para su comercialización mediante esta red son los de informática y productos seleccionados del Estado de Minas Gerais.

La **promoción de inversiones** para el sector industrial en el Brasil cuenta con dos instrumentos fuertes, tanto por la disponibilidad de créditos concesionales como de exenciones fiscales. En el caso del financiamiento, la existencia del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) es muy relevante para las inversiones industriales por el peso de este banco en el sector financiero brasileño y por el hecho que los créditos del mismo se orientan solamente a proyectos de desarrollo y no de consumo. Los créditos concesionales del BNDES y también del FINAME (otra ventanilla para facilitar este tipo

---

<sup>6</sup> Una de las dos regiones más pobres del país (en términos de PIB per cápita).

de créditos) que promueven la inversión industrial son tanto para la adquisición de maquinarias y partes y piezas de maquinarias para todo tipo de industria, también créditos específicamente dirigidos a la producción agro-industrial, créditos concesionales para empresas en regiones y municipios de menor desarrollo del país, y financiamientos especiales para la región amazónica (Región Norte).

En cuanto a las exenciones fiscales para inversiones industriales, existe toda una gama de elegibilidad para este instrumento de promoción, destacándose el aliento para las adquisiciones de bienes de capital, el apoyo a las empresas industriales exportadoras y las inversiones industriales en regiones deprimidas, como también y especialmente para inversiones industriales en la Amazonia.

Los instrumentos de apoyo para la competitividad industrial también son numerosos y relevantes en el campo de la **innovación tecnológica, el uso de I+D y la capacitación de mano de obra para el uso de las nuevas tecnologías**. Se utilizan, principalmente diversos tipos de fondos para la investigación de nuevas técnicas, la aplicación de las mismas en empresas, la capacitación de mano de obra y la formación de redes entre empresas e instituciones de investigación especializada. También existen programas de incentivos fiscales para la innovación tecnológica y la capacitación que implica esta innovación.

Existen fondos para capacitar a pequeñas empresas en el uso de tecnología informática en sus procesos productivos y de comercialización y promocionar el uso de servicios informáticos nacionales. Fondos reembolsables y no reembolsables para apoyar programas en ciencia, tecnología e innovación. Fondos no reembolsables para proyectos de innovación tecnológica en empresas, en áreas seleccionadas y en regiones seleccionadas (Centro Oeste y Nordeste). Fondos para financiar a institutos de investigación en la promoción tecnológica y de exportación de micro y pequeñas empresas.

Luego existe un paquete de financiamiento para diversos programas como ser: : i) desarrollo de tecnologías en empresas de medio porte potencialmente aptas para este propósito.; ii) asistencia y financiamiento para incubadoras de empresas y parques tecnológicos; iii) financiamiento para redes de empresas tecnológicas que substituyen importaciones; iv) financiamiento a la innovación tecnológica en proyectos conjuntos de empresas e instituciones de investigación; y v) financiamiento para la innovación tecnológica y la investigación tecnológica en micro y pequeñas empresas.

También se implementa un programa de fondos de financiamiento orientado a sectores específicos seleccionados que inviertan en innovación tecnológica y en I+D: aeronáutica, agronegocios, recursos hídricos y transporte fluvial, energía sector aeroespacial, biotecnología, sector mineral, sistemas de información, salud, petróleo y gas, transporte terrestre, universidad-empresa e infraestructura.

En el área de incentivos fiscales (exoneraciones y créditos fiscales), hay programas destinados a incentivar la investigación y la innovación tecnológicas en sectores industriales, con la exoneración o reducción de impuestos para la compra de maquinarias e instrumental para la innovación en procesos productivos. Los incentivos fiscales también se extienden a empresas que introduzcan programas técnicos e informáticos de calidad y que capaciten a trabajadores en estos programas con ciertos estándares de facturación y para ciertas regiones seleccionadas. Aparte de ello, se establecen exoneraciones fiscales y financiamiento concesional para la industria de telecomunicaciones, de conductores y semiconductores electrónicos.

Finalmente, el Brasil tiene otra serie de instrumentos dentro de su política de competitividad industrial que se inscriben dentro de lo que se denominan **Proyectos Especiales** y que incluyen modalidades de financiamiento, exoneraciones fiscales, capacitación y diversos tipos de ayudas estatales a sectores seleccionados.

Así, por ejemplo, existe un programa de ayuda para el desarrollo del Complejo Industrial de Salud mediante financiamiento de diversos segmentos del sector y de su proceso de producción. Al mismo tiempo, se ha establecido un Programa de Apoyo Para la Implementación del Sistema de TV Digital Terrestre del Brasil, mediante líneas de financiamiento. Otro Programa para el Desarrollo de la Industria de Software y Servicios de Tecnología de la Información, a través de créditos para la producción, comercialización y exportación. Programas de Revitalización de industrias como cuero y manufacturas (calzados) madera y textiles, mediante líneas de financiamiento del BNDES, como también financiamiento a pymes industriales que forman parte de la cadena industrial aeronáutica.

Entre los múltiples instrumentos que posee el Brasil para promover la competitividad industrial, destacan ciertas preferencias en términos de las áreas de apoyo, y de ciertas regiones o zonas geográficas. Así, todo lo relativo a innovación tecnológica tiene un énfasis especial en términos de instrumentos de promoción de competitividad industrial, señalando así una preferencia sobre los sectores de tecnología media y alta. A su vez, las zonas del nordeste y norte del país son aquellas donde se orientan un buen número de instrumentos para incentivar las inversiones industriales. Si bien existen programas o proyectos específicos que favorecen la inversión industrial y la comercialización y exportación de bienes del micro, pequeñas y medianas empresas, las ayudas estatales brasileñas se distribuyen más o menos igualmente entre empresas de diverso tamaño y porte.

## **PARAGUAY**

Es el país que menos ayuda estatal ofrece para fomentar la competitividad industrial. Esta realidad es coincidente con la tradición histórica del país cuya característica distintiva ha sido la ausencia de una política de sustitución de importaciones. Las políticas de fomento productivo e industrial solo emergieron en los años noventa, pero siguen siendo escasas y con poco impacto sobre el desarrollo industrial del país.

Entre los instrumentos de **promoción de exportaciones industriales** destaca principalmente el Régimen de Maquila cuyas exoneraciones fiscales han provocado un aumento importante de exportaciones de ensamble industrial utilizando tanto insumos de la zona como de la extra-zona. Aún cuando este régimen envuelve excepciones arancelarias, puede alentar un tipo de encadenamiento productivo industrial en el MERCOSUR, cuando los insumos utilizados tienen origen regional y los mercados de destino sean tanto de la zona o la extra-zona. Por el contrario, el régimen de zona franca, que también es un instrumento de fomento de exportaciones industriales en el país, puede provocar desvío de inversiones, como también dejar de adelantar encadenamientos productivos. La agencia de promoción de exportaciones (Rediex) es otro de los instrumentos de este renglón, pero aún incipiente en cuanto apoyo de comercialización de rubros industriales, contando con algunas líneas de cofinanciamiento. Por otro lado, la Ventanilla Unica de Exportaciones es simplemente una facilidad aduanera para agilizar las ventas externas.

En relación a instrumentos de **promoción de inversiones industriales**, el principal de ellos ha sido la Ley 60/90 que contenía exoneraciones fiscales importantes (renta e IVA) para la radicación de inversiones nacionales y extranjeras en el sector industrial.

Sin embargo, la nueva ley de reforma tributaria (sancionada en el 2004) elimina una buena parte de estos incentivos fiscales al realizar una reducción importante del porcentaje al impuesto a la renta de las empresas (de 30 a 10%). Permanecen otros instrumentos de promoción como el régimen automotor (legislación MERCOSUR) que favorece exoneraciones de gravámenes aduaneros para partes y piezas de vehículos y permite la complementación industrial intra-zona; el régimen excepcional de bienes de capital, materias primas, e insumos a través del cual se importan estos productos con arancel cero de la extra-zona, constituyendo otro régimen de excepción dentro del MERCOSUR para el Paraguay y que se encuentra orientada a beneficiar industrias que no solo producen para el mercado externo sino también doméstico; y una tarifa reducida de la energía eléctrica para las industrias (subsidio).

En cuanto a la **capacitación de mano de obra** industrial y a la **innovación tecnológica industrial**, existen escasas facilidades estatales orientadas a fomentar la competitividad industrial con el uso de estos instrumentos. El Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP), a través de la cooperación internacional y de un presupuesto reducido complementa el financiamiento de capacitación que tienen varios gremios industriales y que ofrecen en forma sectorial a la mano de obra industrial. Por otro lado, y también por convenio de cooperación con el gobierno paraguayo, la SENAI del Brasil capacita mano de obra industrial en ciertos rubros, en la región fronteriza con ese país. El aspecto más relevante en lo concerniente a innovación tecnológica, son ciertas exoneraciones y deducciones impositivas que ofrece el Estado al sector privado por contribución de fondos para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y las exoneraciones de todo tipo de tributo para la importación de equipos científicos a ser utilizados por universidades y empresas para procesos de innovación tecnológica en el sector industrial.

Finalmente existen ciertas facilidades para el **financiamiento concesional** para el sector industrial, principalmente para las microempresas y pymes, a través de la banca pública de segundo piso (Agencia Financiera de Desarrollo-AFD), recientemente creada y que reemplaza, en parte, a una instancia crediticia anterior denominada Fondo de Desarrollo Industrial (FDI).

## URUGUAY

A diferencia de la otra economía pequeña del Mercosur, el Uruguay posee un número poco mayor de instrumentos y facilidades para promover la competitividad industrial. En el área de **promoción de exportaciones**, se cuentan con facilidades crediticias, de subsidios y de promoción y comercialización externa. Entre las primeras facilidades existen financiamientos concesionales para procesos de exportación y de pre-embarque de exportaciones, como también de financiamiento y co-financiamiento de procesos de conglomerados industriales o cadenas productivas destinadas a la exportación. Los subsidios se dirigen a productos del sector textil que son competitivos en el mercado externo (principalmente tejidos y vestimentas de lana) y de varios otros sectores productivos agroindustriales y de la industria comunicacional; y a un programa de promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa. Finalmente, el régimen automotriz promueve la exportación de vehículos y de autopartes para la industria automotriz, con un reintegro de impuestos y aranceles a la actividad exportadora de este sector.

La promoción de productos uruguayos en el exterior se realiza a través de varios canales, varios de ellos de tipo sectorial o dirigido a productos particulares como es el caso de la carne. Las principales instituciones responsables de ofrecer servicios para la colocación de exportaciones uruguayas en el exterior son el Instituto de Promoción

de Exportaciones e Inversiones de Bienes y Servicios (Promoción Uruguay XXI) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

En forma similar a sus socios del Mercosur, el Uruguay cuenta con facilidades de admisión temporaria, sistema de drawback y de zonas francas que constituyen excepciones al régimen arancelario del Mercosur y que restringen de manera importante la formación de cadenas productivas, pudiendo provocar además desvíos de inversiones.

El Uruguay cuenta con dos regímenes de **promoción de inversiones** que pueden ser considerados los más relevantes en términos de competitividad industrial. El primero de ellos exonera de varios impuestos a varios tipos de actividades productivas entre ellas las industriales cuando se trata de importación de bienes de capital y materias primas para inversiones y cuando se trata de otros procedimientos que tienen como propósito la ampliación de la inversión existente. El segundo instrumento es más selectivo y se orienta a inversiones que incrementan la oferta exportable con valor agregado, la innovación tecnológica, mayor creación de empleo productivo y a la formación de cadenas productivas regionales. Dentro de esta estrategia de promoción de inversiones se utilizan la asistencia crediticia, exoneraciones fiscales y otros incentivos similares. Se benefician de este tipo de instrumento ciertos sectores como la industria del software, de la producción de madera, e incluye además un programa especial de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Aparte de estos dos regímenes, el Uruguay cuenta en el Mercosur (al igual que Paraguay) de un régimen arancelario preferencial (excepcional y temporal) para la importación de bienes de capital, informática y telecomunicaciones de la extra zona, de manera a favorecer o abaratar los costos de insumos necesarios para procesos industriales.

En términos del **financiamiento concesional**, solamente existe una facilidad para las empresas micro, pequeña y mediana que se canaliza a través de la banca estatal (BROU), y de programas especiales para atender a las necesidades de bienes de capital, actividades de exportación y capital de trabajo de este tipo de empresas y emprendimientos industriales.

La **capacitación y la innovación tecnológica** se encuentran vinculadas fuertemente en dos tipos de instrumentos de fomento de competitividad para el sector industrial en el Uruguay, con preferencia hacia las pequeñas y medianas empresas. En primer lugar, existe un Sistema Nacional de Innovación que comprende varios entes y en el cual se destaca el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) que trabaja con el potencial de las industrias, principalmente de las pymes. El segundo tipo de instrumento es el apoyo a la capacitación de la mano de obra en el uso de tecnología y en la innovación, a través de exenciones fiscales. Esta facilidad se otorga a los emprendimientos privados o públicos de instalación de parques o polos industriales y de incubadoras de empresas.

## **Conclusiones**

Dentro de lo que se ha dado en llamar nueva política de competitividad industrial en América Latina, en los años 90, los países del MERCOSUR han implementado diversos tipos de medidas dentro de programas más o menos estándares de promoción de exportaciones, promoción de inversiones, innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra. Sin embargo, ha sido el Brasil el país que mas estructuradamente ha tratado de encontrar una nueva vía de desarrollo industrial basado en la innovación tecnológica y en la exportación y orientada a convertirse en un factor relevante del crecimiento económico de ese país.

Por otro lado, las políticas de competitividad industrial implementadas por los países del Mercosur han estado dirigidas, por supuesto, a solucionar obstáculos propios de cada uno de los países para lograr una reactivación industrial sobre bases diferentes a la sustitución de importaciones, pero sin un esfuerzo regional de proyección y competitividad internacional. Los intentos de coordinación industrial regional han sido escasos y hasta el momento no existen, por ejemplo, ensayos de cadenas productivas regionales para favorecer la competitividad industrial comunitaria. Tampoco existen esfuerzos serios por adoptar mecanismos comunitarios que reduzcan asimetrías regulatorias o derivadas de políticas de ayudas estatales nacionales, que impactan negativamente sobre la competencia en el mercado regional y la capacidad competitiva industrial de cada uno de los países socios del Mercosur.

En este trabajo, se ha tratado de contextualizar las políticas de competitividad industrial adoptadas por países del MERCOSUR, y de listar y especificar en matrices los instrumentos que cada país posee e implementa dentro de áreas específicas de promoción, como de tentar describir cuales serían algunos impactos de esas políticas sobre la competencia y el comercio de rubros industriales en el mercado ampliado. Las matrices elaboradas pueden servir de base para un trabajo ulterior que pueda tener como objetivo un análisis más específico y profundo de los impactos de ayudas estatales nacionales sobre las asimetrías en el desarrollo industrial de los países del Mercosur.

### **Referencias Bibliográficas**

Baruj G., Kosacoff, B., Porta F. (2005) *Políticas Nacionales y la Profundización del Mercosur. El Impacto de las Políticas de Competitividad*. BID-CEPAL.

Bittencourt G. y Reig N. (2007) “ Políticas Productivas” . Informe Nacional de Desarrollo Humano del Uruguay 2007. Mimeo.

Dieese (2005) . *Política Industrial No Brasil: O Que E A Nova Política Industrial*. Nota Técnica No. 11. <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecPoliticaIndustrial.pdf>

Casa Civil da Presidencia da República Do Brasil (2003). “Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior”. <http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>

CEPAL (2007). División de Desarrollo Productivo y Empresarial. *Cinco Piezas de Política de Desarrollo Productivo*. Serie: Desarrollo Productivo. Santiago: Mayo 2007.

Fernández Bugna C. y Porta, F. (2007). “El Crecimiento Reciente de la Industria Argentina. Nuevo Régimen sin Cambio Estructural”. En Kosacoff, B. (ed.) *Crisis, Recuperación y Nuevos Dilemas. La Economía Argentina 2002-2007*. Bs. Aires.

Galmés G., Pereira M. y Quincke E. (2003). *Aplicaciones de Política Industrial en Uruguay y Análisis de la Eficiencia y Eficacia de la Ley 16.906 Como Instrumento de Promoción Industrial*. Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR).

Hausman Ricardo and D. Rodrik (2003). “ Economic Development as Self Discovery”. The John F. Kennedy School of Government. Harvard University. April 2003.

Lo Turco, Alessia (2007). “Integración Regional Sur-Sur y Desarrollo Industrial Asimétrico: el Caso del MERCOSUR”. Red MERCOSUR (website)

Masi, F. y Miranda E. (2005). *Políticas Nacionales de Competitividad en el Paraguay y Su Impacto Sobre la Profundización del Mercosur*. BID-CEPAL.

Paiva Abreu, Marcelo de (2006). *Which "Industrial Policies" are Meaningful for Latin America?*. IDB-INTAL. Working Paper. Bs. Aires: January 2006.

Peres, Wilson (1997). "El Resurgimiento de la Política de Competitividad Industrial". En Wilson Peres (coord.) *Políticas de Competitividad Industrial América Latina y el Caribe En los Años Noventa*. Siglo XXI Editores. Mexico D.F.

Presidência da República do Brasil (1998) "A Nova Política Industrial". [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/NOVPOLI1.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/NOVPOLI1.HTM)

Rodríguez-Clare, Andrés (2005). *Microeconomic Interventions after the Washington Consensus*. IDB. Working Paper No. 524. Washington D.C. February 2005.

Rodrik, Dani (2004). "Industrial Policy for the Twenty First Century". The John F. Kennedy School of Government. Harvard University. November 2004.

Rodrik, Dani (2006). "Industrial Development: Stylized Facts and Policies". The John F. Kennedy School of Government. Harvard University. August 2006.

Suzigan W. e Furtado J. (2006). "Política Industrial e Desenvolvimento". *Revista de Economía Política*. V. 26 No. 102. Sao Paulo.