

Documento de proyecto

Políticas nacionales y la profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad

Gustavo Baruj, Bernardo Kosacoff y Fernando Porta



NACIONES UNIDAS



Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el *Technical Workshop IDB Headquarters "Deeper Integration of Mercosur: Dealing with Disparities"*, Washington D.C., 3 y 4 de febrero del 2005. Los autores agradecen los comentarios de los participantes en dicho seminario y de Mariano Laplane, Fernando Masi, Ernesto Miranda Álvarez, Fernando Lorenzo, Carlos Paulino y Nicole Perelmuter.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.74- LC/BUE/W.6

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Definiciones generales.....	9
1. Sobre las políticas de competitividad.....	9
2. Sobre la profundización del Mercosur	10
3. Sobre el contenido de la evaluación	12
III. Una revisión de la experiencia europea	13
1. La normativa.....	13
2. El debate	17
IV. Las políticas de competitividad en los países del Mercosur.....	19
1. Argentina	20
2. Brasil	22
3. Paraguay	24
4. Uruguay.....	25
V. El impacto de los instrumentos de promoción sobre las condiciones de competencia en el Mercosur.....	29
VI. El impacto de las asimetrías regulatorias	41
VII. Conclusiones	45
Bibliografía	49
Anexo: Instrumentos de las políticas de competitividad y matrices de impacto por país del Mercosur	53

Índice de Tablas

Tabla 1 Principales instrumentos corrosivos para la integración profunda. Resumen de Características. Argentina	36
Tabla 2 Principales instrumentos corrosivos para la integración profunda. Resumen de Características. Brasil.....	37
Tabla 3 Principales instrumentos corrosivos para la integración profunda. Resumen de Características. Paraguay	38
Tabla 4 Principales instrumentos corrosivos para la integración profunda. Resumen de Características. Uruguay	39

Resumen

Los países del Mercosur tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, generalmente tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los noventa, hubo un cambio de enfoque y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos más horizontales orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas, en un contexto de economías más abiertas. El debate sobre la funcionalidad de la integración regional, en general, y del Mercosur, en particular, también alcanzó a esta problemática y lo hizo en una doble perspectiva: ¿qué puede hacer cada país socio para incentivar a sus sectores productivos sin violar los propósitos fundamentales de la normativa regional? y ¿cuál es el mejor modo de aprovechar la potencialidad del mercado ampliado para estimular el desarrollo productivo de los países socios?

En este artículo, la cuestión de la profundización de la integración en el Mercosur es abordada en relación con la vigencia de determinadas políticas de promoción de la competitividad a nivel nacional.

Aquí se asume que la profundización del proceso de integración en el Mercosur debería garantizar la vigencia del mercado ampliado regional y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes en los países socios. Esto supone la probable colisión de algunos de los instrumentos de promoción aplicados a nivel nacional con estos objetivos y con la propia institucionalidad regional, si, precisamente, su aplicación distorsionara dichas condiciones de competencia al introducir eventuales tratamientos discriminatorios.

Partiendo de un relevamiento amplio de los instrumentos aplicados en los países del Mercosur con la finalidad de favorecer la competitividad de sus actividades productivas, el propósito es evaluar si los efectos derivados de su utilización benefician o comprometen aquel objetivo regional.

I. Introducción

La agenda oficial de profundización del Mercosur es amplia y variada: acumula la herencia de los Acuerdos de Ouro Preto de 1994 (completar y poner en vigencia efectiva las instituciones de la Unión Aduanera) y los compromisos de coordinación sucesivamente negociados en los siguientes diez años (armonizar las políticas macroeconómicas, liberalizar el comercio de servicios y establecer una política de competencia común). A lo largo de ese período, y contrariamente a la buena voluntad que anima a dicha agenda, ha habido una pobre internalización de las regulaciones comprometidas y un número creciente de incumplimientos o violaciones de las normas ya adoptadas por parte de los países socios (Bouzas y otros, 2002; Chudnovsky y Fanelli, 2001; Kosacoff, 2004; Secretaría del Mercosur, 2004). La consecuencia de esta dinámica institucional es, en cierto sentido, perversa: la lista de tareas pendientes se nutre *pari passu* con la de las frustraciones. Por supuesto, el debate sobre las causas y la probable salida de este dilema es intenso; seguramente sin hacer justicia a su riqueza, podría decirse que enfrenta a quienes creen que los objetivos son muy ambiciosos y quienes creen que los medios han sido insuficientes.

Quizás con la relativa excepción de Paraguay, los países del Mercosur tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, generalmente tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los noventa, hubo un cambio de enfoque y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos más horizontales orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas, en un contexto de economías más abiertas. El debate sobre la funcionalidad de la integración regional, en general, y del Mercosur, en particular, también alcanzó a esta problemática y lo hizo en una doble perspectiva: ¿qué puede hacer cada país socio para incentivar a sus sectores productivos sin violar los propósitos fundamentales de la normativa regional? y ¿cuál es el mejor modo de aprovechar la potencialidad del mercado ampliado para estimular el desarrollo productivo de los países socios? Detrás de estos interrogantes aparece una ya antigua discusión en torno a los beneficios teóricos de la cooperación en condiciones de incertidumbre (Ghymers, 2001; Mattli, 1999).

En este artículo, la cuestión de la profundización de la integración en el Mercosur es abordada en relación con la vigencia de determinadas políticas de promoción de la competitividad a nivel nacional. Cabe señalar que, entre otros déficit e incumplimientos acumulados en la historia institucional y fáctica del Mercosur, las “guerras de incentivos” (competencia promocional) han sido reconocidas como un elemento sumamente perjudicial; también son

evidentes las diferencias de capacidad de cada uno de los Estados miembros para sostenerlas y para obtener beneficios de las mismas (Porta, 2004). Aquí se asume que la profundización del proceso de integración en el Mercosur debería garantizar la vigencia del mercado ampliado regional y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes en los países socios. Esto supone la probable colisión de algunos de los instrumentos de promoción aplicados a nivel nacional con estos objetivos y con la propia institucionalidad regional, si, precisamente, su aplicación distorsionara dichas condiciones de competencia al introducir eventuales tratamientos discriminatorios.

Partiendo de un relevamiento amplio de los instrumentos aplicados en los países del Mercosur con la finalidad de favorecer la competitividad de sus actividades productivas,¹ el propósito es evaluar si los efectos derivados de su utilización benefician o comprometen aquel objetivo regional. Para ello, se establece en la primera sección qué se entiende aquí por *políticas de competitividad* (lo que delimita el universo de instrumentos) y por *profundización de la integración en el Mercosur* (lo que delimita los términos de la evaluación). En la segunda sección se hace una breve revisión de la experiencia y la normativa europea en este campo, como una referencia válida en función de los objetivos declarados del Mercosur. En la tercera sección se presenta un análisis comparativo general del enfoque y los rasgos predominantes de las políticas de competitividad en los cuatro países de esta región. En la cuarta sección se señala el impacto potencial de los principales instrumentos de promoción vigentes a nivel nacional sobre los objetivos de integración profunda definidos. En la quinta sección se hacen consideraciones sobre las asimetrías regulatorias existentes y sus efectos perjudiciales sobre la dinámica institucional del Mercosur. Finalmente, en la sexta sección se concluye con recomendaciones generales sobre el proceso de armonización de las políticas nacionales y de definición de políticas comunes en esta materia. El texto es acompañado por un Anexo en el que se presentan, para cada país, todos los instrumentos relevados y se sintetizan sus principales características.

¹ En este trabajo se elaboran y sintetizan las informaciones y conclusiones contenidas en G. Baruj y F. Porta (2005), M. Laplane (2005), F. Masi y E. Miranda Álvarez (2005) y F. Lorenzo, C. Paulino y N. Perelmuter (2005). Estos documentos fueron especialmente preparados para este proyecto.

II. Definiciones generales

1. Sobre las políticas de competitividad

Las políticas de competitividad consideradas en esta evaluación se circunscriben a los instrumentos aplicados en los países del Mercosur para promover, sustentar o mejorar el desempeño de las empresas y actividades residentes y que suponen una transferencia de recursos públicos;² esta selección se justifica por el hecho de que dichas herramientas de carácter nacional pueden intervenir en (y **modificar**) las condiciones de competencia establecidas en el mercado ampliado por la normativa regional. Se han revisado, por lo tanto, los diversos mecanismos vigentes para: *a) promover inversiones* (la instalación de nueva capacidad y la ampliación o modernización de la existente, a través de la reducción de los costos de instalación u operación), *b) promover exportaciones* (a través de la mejora de la “competitividad-precio” y “no precio”), *c) fortalecer las capacidades o competencias productivas* de las firmas (a través de la incorporación de mejoras tecnológicas –en sentido amplio- o de la calificación de sus recursos), y *d) promover el desempeño* (la facilitación del accionar de algunas actividades o firmas, en sentido genérico).

En la normativa y la formulación habitual de los países del Mercosur, estos instrumentos de promoción de la competitividad forman parte explícita de las *políticas industriales* (definidas en sentido amplio para abarcar a todas las actividades productivas), las *políticas comerciales* (restringidas en este caso a la promoción de exportaciones) y las *políticas tecnológicas y de innovación*; fueron considerados, asimismo, como parte de este mismo conjunto a los *regímenes laborales especiales* (distintos de la normativa general que regula los mercados de trabajo a nivel nacional). En la medida en que el objetivo principal de la evaluación remite al impacto de la aplicación de estos instrumentos sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado, el relevamiento se concentró especialmente en todos aquéllos con potencial impacto sobre las actividades productivas de carácter transable.

² En este sentido, el concepto utilizado es asimilable a las consideraciones sobre “Ayudas Estatales” incluidas en la normativa europea (ver sección 2). Por esta razón, han quedado expresamente excluidos de esta selección los instrumentos y mecanismos aplicados para regular las condiciones de acceso de las importaciones al mercado doméstico (aranceles y otras restricciones de efecto equivalente), excepto en el caso de que fueran aplicados al ingreso de los productos provenientes de los países socios del Mercosur.

En los países del Mercosur, especialmente en Argentina y Brasil, aparecen diversas instancias jurisdiccionales responsables por la formulación e implementación de estas políticas. Pueden distinguirse instrumentos definidos a *nivel nacional*, cuya autoridad responsable de la ejecución presupuestaria tiene ese carácter y para los que los fondos asignados provienen del presupuesto central, y otros establecidos a *nivel regional o provincial* por sus propias autoridades y que comprenden y comprometen exclusivamente responsabilidades y recursos propios. Asimismo, la evaluación del alcance promocional de estos diferentes instrumentos requiere distinguirlos según su aplicación sea de naturaleza predominantemente *a) horizontal* (disponibles para todo tipo de actividades productivas), *b) sectorial* (vigente para una actividad específicamente definida), o *c) regional* (sólo válido para una jurisdicción política determinada). Una parte importante de los instrumentos relevados están explícitamente dirigidos a las *micro, pequeñas o medianas empresas*; en este caso, se ha preferido considerarlos entre los horizontales, privilegiando su condición de instrumentos tendientes a gestionar fallas de mercado suficientemente difundidas.³

2. Sobre la profundización del Mercosur

Formalmente, el Mercosur está definido como una *Unión Aduanera* (Acuerdos de Ouro Preto, diciembre de 1994), lo que supone el libre comercio intra-zona y una política comercial externa común. Este status normativo no ha sido aún plenamente alcanzado, por tres razones: por un lado, subsisten excepciones –tanto al arancel cero intra-zona, como al arancel externo común (AEC)- cuyos plazos originales todavía no han caducado o han sido prorrogados; por otro, ha habido menores avances a los esperados en el proceso de armonización aduanera y técnica; y, por último, se han introducido –principalmente desde fines de la década de los noventa-, de un modo consensuado o unilateralmente, nuevos tratamientos excepcionales que vulneran aquellos principios. En síntesis, en la actualidad, el Mercosur funciona como un *Área de Libre Comercio* muy imperfecta (Bouzas, 2004). Por lo tanto, en primer lugar, la profundización del Mercosur debería suponer el restablecimiento de los objetivos originales de constitución de un mercado ampliado sobre las bases normativas de una Unión Aduanera.

Teóricamente, el propósito de una Unión Aduanera es asegurar la libre circulación de mercancías dentro de la zona integrada y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes, lo que debería llevar a la maximización de los beneficios esperados. La experiencia del proceso de integración en Europa ha demostrado que, para el cumplimiento de este objetivo, no basta con el establecimiento de un AEC y con la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el comercio regional (es decir, con los atributos formales de una Unión Aduanera), sino que es necesario avanzar decididamente en la eliminación de otras barreras de efecto equivalente y en el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas y de los incentivos al desempeño productivo. La Unión Europea ha designado este proceso como una transición hacia un “Mercado Interior”, concepto que designa al espacio

³ En los respectivos documentos nacionales se ha incluido para cada instrumento una descripción de sus *objetivos básicos*, del *tipo de transferencia* implícita (subsidio, crédito, desgravación impositiva, asistencia técnica o facilitación financiera), de los *recursos previstos o comprometidos y ejecutados* (cuando existe la información), de sus *modalidades de financiamiento*, de su *alcance temporal*, de los *beneficiarios potenciales* (y efectivos, si existe la información), de los *mecanismos de selección y asignación*, de las *instituciones y agencias vinculadas* y de la *autoridad de aplicación*. Estos elementos han sido considerados para evaluar el tipo y la probable magnitud del impacto potencial de cada uno de aquellos instrumentos sobre el objetivo de profundización de la integración en el Mercosur (ver secciones 4 y 5).

en el que aquellas dos condiciones que introducen este párrafo se cumplen efectivamente (ver sección 2).

De acuerdo con estas consideraciones, la profundización de la integración debería tener por objetivo, más allá de asegurar la plena vigencia de los propósitos establecidos en Ouro Preto diez años atrás, la efectiva construcción de un verdadero *Mercado Interior del Mercosur*. Ésta es la definición adoptada aquí como orientación general para evaluar los efectos potenciales de las políticas de competitividad aplicadas por los países socios sobre el cumplimiento de tales objetivos regionales. Cabe aclarar que no se pasa revista a todos los requisitos normativos y de coordinación de políticas que supone la constitución plena y efectiva del Mercado Interior, sino que se analiza fundamentalmente el impacto de las políticas de promoción relevadas y se evalúa su contribución al proceso de *igualación de condiciones de competencia*, a la consolidación del *libre comercio intra-zona* y a un *mayor encadenamiento regional* de los sectores productivos. En este sentido, el contenido específico de esta evaluación apunta a identificar si los instrumentos de las políticas analizadas resultan lesivos para el propósito de profundizar la integración y la cooperación dentro del Mercosur o si, por el contrario, son neutrales o, más aún, beneficiosos y conducentes para ese proceso.

Una vez identificados los principales instrumentos vigentes y analizados su alcance y condiciones de aplicación, el objetivo principal pasa a ser la evaluación de su impacto potencial sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamientos estructurales en el mercado regional ampliado. Al efecto de la determinación del sentido del impacto de los diversos instrumentos de política seleccionados, se han distinguido cuatro dimensiones u objetivos específicos de la *integración profunda*, tal como se desprende de la noción de *Mercado Interior*: i) el aseguramiento de la *libre circulación* de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las *condiciones preferenciales de acceso* para los productores de los países socios; ii) la *eliminación de las distorsiones costo-precio* (subsídios sobre el precio de venta en el mercado interno del Mercosur); iii) la *eliminación de los derrames transfronterizos* negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la *complementación productiva* en el mercado interno del Mercosur.

Las tres primeras dimensiones aparecen como un requisito para desarrollar la integración profunda; la cuarta, en cambio, debería ser su resultado, pero éste no es, necesariamente, espontáneo. La distribución geográfica de las ganancias de bienestar dentro de un esquema de integración dependerá, principalmente, de las tendencias de especialización productiva inducidas por las nuevas condiciones de competencia en cada país miembro; la sustentabilidad a largo plazo y la cohesión política y social de un proyecto de integración regional requieren que los potenciales problemas distributivos sean considerados y eficazmente resueltos. Se reconoce que los costos del ajuste estructural son relativamente menores y mejor administrables cuando los países asociados procesan un patrón de especialización (y, por lo tanto, de comercio) de tipo intrasectorial, lo que tiende a promover o facilitar la convergencia real de sus economías (Fontagné y otros, 1997; Ocampo, 1991). Para que este proceso tenga lugar, especialmente en presencia de asimetrías estructurales importantes (ver sección 5), parece necesario implementar políticas deliberadas que tiendan a corregir los efectos concentradores derivados de las economías de escala y de aglomeración.

3. Sobre el contenido de la evaluación

Para cada uno de los instrumentos identificados y seleccionados se ha determinado (basándose en consideraciones sobre su naturaleza y propósitos) su impacto potencial atendiendo a los siguientes criterios: i) Facilita, restringe o no impacta sobre *la libre circulación intra-zona*; ii) Elimina/reduce, introduce/amplía o no impacta sobre *las distorsiones costo-precio* en frontera; iii) Elimina/reduce, introduce/amplía o no impacta sobre *los derrames transfronterizos*; iv) Estimula, restringe o no impacta sobre *la complementación productiva intra-zona*. La aplicación de estos criterios permite evaluar si el instrumento en cuestión resulta *positivo*, *corrosivo* o *neutral* para la satisfacción de un escenario de integración profunda en el Mercosur. Al efecto de aproximar una evaluación de la magnitud y la relevancia del impacto potencial de los instrumentos examinados sobre las cuatro dimensiones consideradas del proceso de profundización del Mercosur, se han analizado algunos indicadores que sugieren el efecto cuantitativo de cada uno de ellos.⁴

Además del análisis de las principales áreas de colisión o de convergencia entre las políticas aplicadas a nivel nacional y un eventual diseño de integración profunda en el Mercosur, se ha tratado de avanzar también en la identificación de las disparidades existentes en materia de instituciones e instrumentos de promoción de la competitividad entre los cuatro países socios, es decir, las llamadas usualmente *asimetrías de política*. Cabe aclarar que, al efecto de un proceso de profundización de la integración, las asimetrías de política resultan potencialmente perjudiciales aún en la ausencia de impactos distorsivos específicos, en la medida en que instalan problemas distributivos entre los socios.

⁴ Estos indicadores remiten fundamentalmente a los recursos disponibles o aplicados en la financiación de los respectivos programas, al impacto relativo sobre los costos operativos o de inversión en las actividades y firmas o a la cantidad de beneficiarios alcanzados (ver la sección 4 y los respectivos estudios nacionales).

III. Una revisión de la experiencia europea

El devenir de la integración en Europa constituye una referencia ineludible para una evaluación de los límites y posibilidades del proceso de coordinación de políticas en el Mercosur, habida cuenta de los formales objetivos de integración profunda que lo animan. Se ha afirmado con razón que, de la experiencia europea, importa más su método que su modelo (Ghymers, 2001), es decir, resulta más significativo considerar el proceso de diseño e implementación de los criterios y políticas básicas que el formato institucional que las contiene; y esto por dos razones, porque la institucionalidad suele ser idiosincrásica y poco extrapolable y porque los contenidos y las formas de coordinación de las políticas nacionales y las comunitarias evolucionan y se modifican, sin que necesariamente las instituciones formales cambien de apariencia.⁵ En esta sección se pasa revista a un conjunto de normativas europeas que, con mayor o menor interrelación a lo largo del tiempo, han concretado el enfoque regional de promoción de actividades productivas, una vez concluida la constitución de la Unión Aduanera. Se incluyen también algunas referencias al debate que ha enmarcado este proceso.

1. La normativa

El Mercado Interior

El Acta Única Europea (1987) consagró formalmente al concepto de *Mercado Interior* como parte integrante de la normativa comunitaria; este término había sido enunciado un par de años antes a propósito de un diagnóstico sobre las dificultades que atravesaba el proceso de integración europea para concretar los efectos económicos esperados del formato de Unión Aduanera y para tratar las medidas no arancelarias de efecto (equivalente) proteccionista entre los países asociados.⁶ La meta principal de la nueva normativa apuntaba a garantizar efectivamente la libre circulación de mercaderías, pero también procuraba establecer las otras tres libertades consideradas fundamentales para la constitución del Mercado Común, la circulación de personas, capitales y servicios. De hecho, en la normativa europea, el concepto de *Mercado Interior*

⁵ Hay que mencionar que esta virtud no le cabe a la política de cooperación europea, general y fundamentalmente preocupada por trasplantar su modelo institucional (supranacionalidad y demás).

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas (1985).

termina otorgándole una juridicidad específica a la noción económica de Mercado Común y establece las condiciones por las que el mercado comunitario debe funcionar a semejanza del mercado interno de cualquier país comunitario, es decir, como un “*espacio sin fronteras*”.

En el Libro Blanco se habían detectado cuatro tipos de barreras remanentes para la libre circulación de mercaderías, una vez eliminados los aranceles y las restricciones no arancelarias para el comercio intracomunitario: las físicas, las técnicas, las tributarias y las públicas. En su momento, se estimó que los costos implícitos en tales restricciones equivalían a 5% del PBI comunitario (Cecchini, 1988). De ahí que el esfuerzo principal del proceso de integración europea previo a la transición que desembocó finalmente en la Unión Monetaria estuvo puesto en la armonización de la normativa aduanera y de controles en frontera, de estándares técnicos y fitosanitarios, de fiscalidad indirecta y de compras públicas; estas acciones tuvieron el doble objetivo de reducir los costos de transacción y de garantizar los principios de libre circulación y de igualdad de tratamiento. Si bien se produjeron avances relativamente desparejos en esas cuatro áreas, los progresos paralelos en materia de libre circulación de servicios y capitales y de libre establecimiento llevaron a que, hacia finales de los noventa, la idea del *Mercado Interior* apareciera concretada.

Ahora bien, de acuerdo con la experiencia europea, la constitución del *Mercado Interior* supuso, por un lado, la eliminación de los obstáculos existentes en cada Estado miembro para que se cumplieran las condiciones de libertad e igualdad requeridas (el proceso de integración “negativa”, por el que se removieron las normas nacionales que podían afectar a aquellas cuatro libertades); pero, también implicó, por el otro, la coordinación de las políticas –sectoriales, comerciales, sociales- que podrían comprometer un buen funcionamiento de ese Mercado Interior (el proceso de integración “positiva”, por el que se tienden a administrar los efectos distributivos de la liberalización de mercados). Cabe señalar que este mayor alcance, que va más allá del nivel de armonización requerido para *establecer* el Mercado Interior, no quedó expresamente consagrado en la normativa derivada del Acta Única; sin embargo, ha sido progresivamente incorporado en la interpretación y en la práctica de las instituciones europeas, a efectos de *cohesionar* el Mercado Interior (Arnaiz y Fonseca Morillo, 1998; Bianchi, 1997).

Las Ayudas Estatales

En la posguerra y durante buena parte del proceso de integración, los países europeos fundamentaron su política industrial en la promoción de la constitución, la expansión, la defensa y la internacionalización de sus propios sectores productivos y, fundamentalmente, de sus empresas; una proporción importante de los instrumentos diseñados a este efecto estuvo basada en la transferencia de fondos públicos a través de mecanismos fiscales o financieros. La efectiva constitución del Mercado Interior planteó un espacio de contradicción entre los objetivos comunitarios y este enfoque de políticas nacionales, en la medida que éstas tenían la facultad de intervenir sobre las condiciones de competencia, discriminando entre empresas y violando el principio de igualdad ante el mercado. De ahí que, en la normativa comunitaria, se estableció un criterio de incompatibilidad entre el Mercado Común y las llamadas “*Ayudas otorgadas por los Estados*”, en tanto éstas impliquen “... la atribución de cualquier ventaja patrimonial a favor de empresas determinadas, sea individualmente o en forma global, sean directas o indirectas, siempre que se produzcan con cargo a fondos públicos y en condiciones distintas a las normales de mercado”.⁷

El criterio comprende a las medidas que pueden “afectar los intercambios comerciales” entre los países asociados, “falsear la competencia” o “favorecer a determinadas empresas o producciones”. Esta restricción alcanza a los actos provenientes de cualquier nivel de los poderes

⁷ Artículo 92, Capítulo I del Título V del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

públicos nacionales, centrales o descentralizados, administrativos o empresariales, e incluye tanto a las prestaciones positivas (transferencias explícitas) como a las exenciones o bonificaciones de efecto equivalente (transferencias implícitas). Al mismo tiempo, deja fuera de su alcance a las ayudas que provengan de fondos comunitarios (ver más adelante) y a las que realicen los Estados miembros en cumplimiento de expresas directivas y reglamentos comunitarios; esta diferenciación es central, en la medida que señala positivamente la posibilidad de una política común, sea bajo mecanismos supranacionales o de coordinación intergubernamental, e implica la transferencia de la responsabilidad de las políticas de promoción o compensatorias al ámbito comunitario. Por otra parte, queda abierta también la posibilidad de acciones excepcionales por parte de los Estados miembros (en general, destinadas a promover el desarrollo de regiones desfavorecidas), pero siempre bajo la autorización expresa de las instituciones comunitarias.

La Política de Competencia

Los principios de libertad de circulación y de tratamiento equivalente en el Mercado Interior pueden quedar igualmente comprometidos por las prácticas abusivas –de carácter anticompetitivo– de las empresas participantes en los respectivos (sub)mercados nacionales. Son definidas como tales las *prácticas colusorias* entre empresas tendientes a restringir el ingreso o la competencia de otros productores, el *abuso de posición dominante* a través de prácticas discriminatorias de usuarios o proveedores en determinado mercado y las *concentraciones de empresas*, si instalan una situación real o potencial de dominio en un mercado dado. Se entiende que, en cualquiera de estos casos, los propósitos buscados por el proceso de integración –la supresión de las barreras políticas al intercambio intracomunitario– pueden ser alterados por estrategias privadas de efecto equivalente y, por lo tanto, se hace necesaria una política de competencia comunitaria que impida o regule el alcance de estas prácticas. Cabe aclarar que su existencia, en principio, no anula ni se superpone a las disposiciones en el mismo sentido aplicadas a nivel de los Estados Nacionales.

La especificidad de la *política de competencia* comunitaria reside, precisamente, en que está dirigida sobre las acciones restrictivas de la competencia que afectan al Mercado Interior, incluyendo aquéllas de impacto sobre el comercio intrazona (violatorias de la libertad de comercio entre los países miembros) y aquéllas de impacto sobre el juego de la competencia en el mercado común (violatorias del principio de igualdad de acceso y tratamiento). Entre las prácticas colusorias o abusivas potenciales, han quedado expresamente comprendidas la fijación de precios o condiciones de transacción, la limitación de producción, distribución, desarrollo técnico o inversiones, el reparto de mercados o fuentes de aprovisionamiento, el trato discriminatorio y los contratos ligados. Sin embargo, cabe señalar que la prohibición de las prácticas colusorias no es absoluta y existe la vía de admisión expresa por parte de los órganos comunitarios si se considera que los acuerdos en cuestión suponen mejoras en la producción o el desarrollo tecnológico o comparten con los usuarios o consumidores el beneficio resultante.⁸ Aquí aparece, nuevamente, la facultad comunitaria de promover determinadas y específicas estrategias competitivas de las firmas europeas.

Los Fondos Estructurales

En el proceso de construcción de la integración europea se reconoció tempranamente la importancia de los aspectos distributivos, sea entre países, regiones o sectores, y tanto los estáticos o referidos a la situación inicial como los dinámicos o emergentes del propio proceso de liberalización y ampliación del mercado comunitario. Si bien no el único, uno de los objetivos

⁸ Artículo 85, Capítulo I del Título V del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

importantes de la Política Agrícola Común fue atender al problema de la brecha entre los ingresos rurales y urbanos y, más específicamente, el Fondo Social Europeo (creado en los sesenta) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (creado en los setenta) fueron establecidos con el fin de tratar situaciones sociales o regionales particularmente postergadas. En los ochenta se articula más decididamente una política regional o territorial comunitaria, con la consolidación de los *Fondos Estructurales*, tendientes a “corregir” los desequilibrios regionales en el acceso a los beneficios de la integración, y a principios de los noventa se la completa con el establecimiento del *Fondo de Cohesión*, destinado fundamentalmente a promover la infraestructura en los países de menor ingreso per cápita.

El objeto específico de las intervenciones financiadas con los Fondos Estructurales se ha concentrado en el establecimiento de inversiones productivas, el desarrollo de infraestructuras y la calificación de recursos humanos. En este accionar, la política europea ha combinado enfoques básicamente compensatorios (para la reducción de disparidades existentes) con enfoques de promoción de capacidades (para la mejora de los atributos de atracción y absorción), sesgando progresivamente desde los primeros a los segundos; asimismo, ha ido mejorando los aspectos de coordinación entre los diferentes instrumentos e intervenciones y entre las transferencias comunitarias y las políticas a nivel nacional o local. Más allá de los cambios registrados a lo largo de la experiencia europea en la institucionalidad de estas políticas, en los enfoques y mecanismos de intervención aplicados y en la propia magnitud de los recursos comprometidos, el principio de solidaridad intracomunitaria (la base del financiamiento de los mecanismos redistributivos) aparece también como uno de los atributos constitutivos del Mercado Interior.

La Política Industrial

A diferencia del sector agrícola, la producción industrial no fue objeto de una política comunitaria específica, o explícitamente reconocida como tal, hasta finales de los ochenta, cuando, precisamente, la nueva institucionalidad del Mercado Interior instaló la necesidad de reordenar las prácticas y las atribuciones de los Estados miembros. En todo el período previo, la promoción de las actividades productivas y de los objetivos específicos para su desempeño fue un resorte exclusivo de las políticas nacionales (profusamente utilizado); la normativa comunitaria procuraba el desarrollo y la consolidación del mercado ampliado (libre comercio interno, política comercial común y algunas políticas redistributivas) y cada país procesaba u orientaba el ajuste estructural a las nuevas condiciones de competencia en función de sus propios recursos y preferencias.

Esta relativa preeminencia, e independencia, del ámbito nacional en este período fue complementada en algunas ocasiones por ayudas e intervenciones coordinadas y financiadas a nivel comunitario dirigidas a reconvertir sectores en crisis (industria siderúrgica o naval) o a ganar escala en sectores considerados estratégicos (industria aeronáutica). Por un lado, la disfuncionalidad de las *ayudas estatales* con la profundización del Mercado Interior y, por el otro, el progresivo sesgo hacia un enfoque “de competitividad” fundamentaron la redefinición de las políticas nacionales y la emergencia de una nueva, y más explícita, estrategia comunitaria.

El nuevo enfoque fue consagrado en sucesivos documentos publicados en el primer lustro de los noventa (Comisión, 1990, 1993, 1994 y 1995; Bangemann, 1992) e incorporado a la normativa en el Tratado de Maastricht. Sus objetivos declarados eran la creación de un ambiente favorable para el crecimiento de las empresas y la promoción de su actividad innovativa, para cuyo cumplimiento la efectiva constitución del Mercado Interior y una mayor apertura hacia terceros (presión competitiva) constituyen los catalizadores esenciales, mientras que la promoción de las actividades de I+D y de capacitación de recursos humanos (la inversión inmateral) y la formación de redes de empresas –principalmente, PyMEs-, tanto dentro como hacia fuera de Europa (la cooperación industrial), son entendidas como los aceleradores principales y, a la vez,

como fallas de mercado sobre las que hay que intervenir. La coordinación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias es redefinida y reforzada a través de dos vías: por un lado, se enfatiza el proceso de desregulación a nivel nacional, trasladando parte de la responsabilidad a las políticas comunitarias de competencia y de cooperación internacional y direccionando parcialmente los Fondos Estructurales hacia los nuevos objetivos; por el otro, se formulan y fortalecen explícitas políticas de I+D (priorizando las acciones en los sectores “de punta” y fomentando la participación privada) y de desarrollo de PyMEs (mejorando su entorno financiero y promoviendo su *clusterización* e internacionalización).

Algunos acontecimientos europeos (la profundización del espacio sin fronteras a través de la unificación monetaria y la liberalización en los servicios) e internacionales (la reducción del margen para la intervención pública consagrada en el marco multilateral post Ronda Uruguay y creación de la OMC) de finales de los noventa impulsaron la consolidación de este nuevo enfoque de política industrial en Europa. De todas maneras, la heterogeneidad (debilidad de la convergencia real), la desocupación y los problemas de (falta de) competitividad siguen siendo elevados y reconocidos (Blanchard, 2004; Debonneuil y Fontagné, 2003; Sapir y otros, 2004). Esta situación enfrenta una mayor tensión con el proceso de ampliación recientemente concluido, que incorporó esencialmente al primer cinturón de economías de Europa Oriental, caracterizadas, en general, por su especialización en sectores de baja tecnología, bajos niveles de productividad media y déficit de empresariedad. La ampliación ha provocado, hasta ahora dos respuestas bien diferentes: de parte de las firmas europeas, la externalización de producciones de bajo costo hacia los nuevos miembros; de parte de la política comunitaria, la ratificación del enfoque de los noventa de provisión de condiciones marco generales, si bien instalando metas cuantitativas para la I+D más ambiciosas (estrategia de Lisboa) y prometiendo una mayor coordinación entre las diferentes áreas comprometidas (Comisión, 2003 y 2004 a y b).⁹

2. El debate

En los últimos 25 años, la política industrial comunitaria europea –entendida en sentido amplio, como promoción de actividades y capacidades (*skills*), gestión de heterogeneidades y regulación de la competencia intra y extracomunitaria- ha pasado de ser meramente complementaria, y funcional, a las iniciativas emprendidas por los Estados miembros a constituirse en una señal con fuerza propia para el proceso de asignación de recursos y en un marco relativamente homogeneizador de las acciones nacionales. En este tránsito, ha reforzado sus componentes de promoción horizontal de capacidades y de intensificación de la competencia; esta evolución refleja una complejidad de factores, que van desde las propias demandas institucionales del proceso de profundización de la integración a la emergencia de nuevos consensos tecnocráticos y desde la dinámica de cambios estructurales en el espacio europeo a las restricciones vigentes en la arquitectura multilateral. Obviamente, esta transición ha estado plagada de tensiones; basta señalar que en la Europa comunitaria han convivido por lo menos tres tradiciones de política industrial: la latina (de fuerte intervencionismo central), la anglo-sajona (de fuertes autonomías locales) y la oriental (de fuerte planificación).

El debate alcanza no sólo a los contenidos de la política, sino también a la distribución de funciones entre los mecanismos nacionales y los comunitarios. Alesina y otros (2001) y Alesina y Perotti (2004) discuten alrededor del conocido *trade-off* entre una oferta eficiente de bienes públicos regionales y el grado de heterogeneidad al interior de un esquema de integración (Siroen, 2000) y proponen un marco general para evaluar aquellas competencias funcionales,

⁹ Ver Tabellini y Wiplosz (2004), para una crítica a la estrategia de Lisboa.

basado en las teorías del federalismo. Las áreas de política en las que predominan preferencias nacionales heterogéneas por sobre las economías de escala y las externalidades de contar con un marco común deberían reservarse a las instancias nacionales; a las comunitarias les corresponderían, en consecuencia, las de un predominio relativo inverso. En su aplicación a la normativa europea, los autores encuentran consistencias en algunas áreas (comercio internacional, mercado común, política monetaria) e inconsistencias en otras (política ambiental, relaciones internacionales, protección social). La evaluación sobre la política industrial (llamada sectorial o bien de competitividad, según los casos), en cambio, resulta ambigua, en gran medida, porque, como quedó dicho, combina instrumentos y normas correspondientes a diferentes áreas de política.

La evaluación, por lo tanto, debe dar cuenta de este carácter multifacético y, fundamentalmente, del modo en que interactúan las diferentes dimensiones de esa política que, en el caso europeo, comprenden a la política de competencia, la política de promoción propiamente dicha y la política comercial. Coriat (1996) llama *políticas estructurales* a este conjunto de acciones tendientes a mejorar la competitividad y señala el desbalance entre ellas en la moderna formulación comunitaria, caracterizado por una fuerte presión relativa de la primera y la ausencia de consideraciones (e intervenciones) estratégicas en las restantes. En la misma dirección, se ha sostenido que en el trípode básico de la construcción europea contemporánea, <competencia + cooperación + solidaridad> (según el llamado Informe Delors, Comisión 1993), la preeminencia relativa de la primera dimensión habría llevado a un debilitamiento de los sistemas sociales nacionales, sin que se haya reforzado la provisión de bienes públicos complementarios por parte de la instancia comunitaria (Herzog, 1998).

IV. Las políticas de competitividad en los países del Mercosur¹⁰

Un difundido dicho latinoamericano, “Hay de todo, como en botica”, sintetiza, desde el sentido común popular, la perplejidad y la admiración ante la abundancia de medios en pos de un objetivo determinado. Apenas una rápida mirada de recorrida por las tablas presentadas al final de este artículo habilitaría al lector a formular un veredicto semejante. El arsenal de políticas e incentivos promocionales aplicados en los países del Mercosur es vastísimo: incluye instrumentos de toda naturaleza (fiscales, financieros, de asistencia técnica), definidos a nivel del gobierno central o por diferentes instancias locales, con acceso horizontal o dirigidos a firmas, regiones o sectores específicos, de apoyo genérico al desempeño o para acciones individualizadas y de vigencia permanente o temporaria. Al mismo tiempo, la sensación predominante, afirmada en evaluaciones disponibles o en simples observaciones impresionistas, es que su eficacia es relativamente baja y sus impactos menores a los originalmente esperados.

Ciertamente, las preocupaciones principales que animan a los enfoques e instrumentos aplicados han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas y, correspondientemente, también se fueron modificando los criterios de evaluación acerca de su eficacia. Con particular intensidad en el caso de Argentina y Brasil, el objetivo principal de la política promocional hasta ya entrada la década de los ochenta fue el llenado de los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto; la eficacia de esta política se medía en términos del coeficiente de autoabastecimiento. Superponiéndose con esta concepción, desde mediados de los setenta la promoción empezó a sesgar hacia objetivos de generación y diversificación de exportaciones, con la intención de enfrentar la creciente restricción externa al crecimiento de estas economías. Consideraciones fiscales, por un lado, y, fundamentalmente, las políticas de apertura y desregulación de mercados pusieron en cuestión a partir de los noventa la conveniencia y la viabilidad de aquel esquema promocional y la eficiencia del aparato productivo así moldeado. Las reformas consecuentes tendieron a reducir las ayudas públicas y a modificar su carácter, sesgando hacia instrumentos

¹⁰ Esta sección se basa, fundamentalmente, en los documentos nacionales preparados para este proyecto (Baruj y Porta, 2005; Laplane, 2005; Masi y Miranda Álvarez, 2005; Lorenzo, Paolino y Perelmuter, 2005). Ver también Laplane et al (2001).

horizontales y de promoción de competencias endógenas. Al final de este sinuoso camino, sin embargo, permanecen las mismas dudas sobre la sustentabilidad del desarrollo y, más específicamente, sobre la real eficacia de los instrumentos.

Parece haber más de una causa explicativa de esta particular dinámica contradictoria entre la cantidad de instrumentos y la calidad de sus efectos. Tratando de avanzar en su comprensión, podrían esbozarse diferentes cuestiones que, de un modo u otro, se replican en los cuatro países del Mercosur.

- Coexisten diversas “generaciones” de instrumentos, diseñados, por un lado, en el marco de enfoques de política económica y de metodologías de intervención pública diferentes (inclusive, divergentes) y, por el otro, para ser aplicados en condiciones macroeconómicas también diferentes.
- Los instrumentos no derivan ni se integran necesariamente en una estrategia de competitividad claramente definida; su multiplicación y superposición (en una suerte de “inflación Instrumental”) se origina, por un lado, en la permeabilidad de la acción pública a diferentes *lobbies* sectoriales y, por el otro, en la propia competencia de diversas instancias y agencias públicas por “ocupar” algunas temáticas particulares.
- La volatilidad macroeconómica afecta a las decisiones de políticas promocionales de dos maneras: por un lado, muchos instrumentos se diseñan reactivamente, al efecto de paliar emergencias provocadas por sucesivos *shocks*; por el otro, las transferencias implícitas en los cambios macroeconómicos (variables o políticas) suelen ser sustancialmente más potentes que los incentivos previstos.
- En este contexto de estrategias inconsistentes, competencias burocráticas, prácticas prebendarias y sobredeterminación macroeconómica, la operatividad y la eficacia de las políticas promocionales se resiente, según los casos, por gruesas fallas de coordinación, falta de compromiso efectivo o relativa escasez de financiamiento.

1. Argentina

Hasta principios de los años noventa, la Argentina registraba una larga tradición de políticas promocionales tendientes a la instalación y diversificación de actividades productivas, especialmente en los sectores de la industria manufacturera. En líneas generales, los instrumentos disponibles tendían a reducir tanto el costo de la inversión inicial, como los costos operativos durante una prolongada transición, al tiempo que se reforzaba la rentabilidad esperada con políticas de “reserva de mercado”. En línea con estos criterios, predominaba un enfoque de corte sectorial, combinado con la promoción de radicación en determinadas provincias y, frecuentemente, con negociaciones específicas a nivel de grandes firmas locales o internacionales. Los instrumentos se basaban preponderantemente en incentivos fiscales y procuraban la instalación y el crecimiento de las actividades involucradas, más que su desempeño competitivo.

A mediados de los ochenta, se intentó compensar el sesgo anti-exportador implícito en esta dinámica o en las repetidas coyunturas de atraso cambiario con diferentes instrumentos de subsidio a las exportaciones, en este caso, con un enfoque de tipo horizontal, aunque, en la práctica, con marcados sesgos sectoriales. Sin embargo, las crecientes restricciones fiscales y la progresiva acumulación de controversias en el plano multilateral por el uso de estas medidas llevaron a su temprano desmantelamiento. Los programas de capitalización de deuda implementados a finales de los ochenta, en relación con empresas privadas, y a principios de los noventa, en el proceso de privatización de empresas públicas, son los últimos ejemplos de esta

“vieja” generación de políticas promocionales, con énfasis en la discriminación por sector y por firma. Excepción hecha de los servicios públicos, las reformas comerciales y de los regímenes de competencia introducidas a partir de 1987 disminuyeron fuertemente la promoción basada en reservas de mercado.

A partir de ahí, los objetivos declarados de la promoción se concentraron sobre la modernización de productos y procesos y el fortalecimiento de 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 y un mayor componente exportador, y principalmente orientados a las PyMEs. Al desmantelamiento de los instrumentos propios del régimen de economía cerrada, le siguió desde mediados de los noventa una política “reactiva” en términos de promoción: se desarrollaron algunos instrumentos para compensar el atraso cambiario que acompañó al plan de convertibilidad (las llamadas “devaluaciones fiscales”) y, posteriormente, ya en la etapa de crisis y colapso del esquema de tipo de cambio fijo, se diseñaron otros tendientes a apuntalar el desempeño productivo en las condiciones de dicha emergencia.

El panorama de los instrumentos vigentes en Argentina refleja estas sucesivas “capas geológicas” de la política promocional. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del patrón previo. Al mismo tiempo, se destacan algunos regímenes sectoriales instalados en los noventa destinados a promover “nuevas” ventajas naturales y a sostener el desarrollo de la industria automotriz. Los instrumentos de carácter horizontal predominan entre las acciones destinadas a promover exportaciones y competencias tecnológicas; también son mayoría entre las medidas adoptadas más recientemente para fortalecer el desempeño en el mercado interno. El panorama es más balanceado en la promoción de inversiones: si bien aparece un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital, existen diversos regímenes sectoriales cuyo impacto promocional parece ser relativamente alto.

Dentro de estos regímenes verticales, cuya finalidad genérica es el crecimiento y la modernización de las actividades respectivas, se distinguen casos originados en motivaciones diferentes: de un lado, los “nuevos” segmentos de ventajas naturales a gran escala, como la promoción de la minería metálica o del sector forestal; del otro, los segmentos industriales considerados “estratégicos”, como la industria automotriz (desde 1991) o la industria del software (recientemente). Paralelamente, se mantienen otros más orientados a atender situaciones de crisis, como los correspondientes a la producción de tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola.

El consignado predominio de los instrumentos horizontales va de la mano con las acciones destinadas a las PyMEs que, aunque numerosas, presentan una efectividad discutible. La gran mayoría de los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tiene como beneficiarios formales a este segmento empresarial; lo mismo acontece con gran parte de las medidas de emergencia adoptadas en el marco de la última crisis. Esta matriz preponderantemente “PyME” es menos evidente en la promoción de inversiones y exportaciones. Las acciones destinadas a las PyMEs resultan poco articuladas entre sí y, a la vez, con una estrategia de desarrollo más integral; más bien, parecen acumularse instrumentos originados en presiones de grupos políticos y empresariales o en la “competencia” de distintos organismos de gobierno que reclaman para sí funciones en este tema. De hecho, la búsqueda de espacios de coordinación entre estas instancias ha sido poco fructífera y predomina la fragmentación en la oferta pública de servicios de apoyo, desaprovechándose economías de escala y oportunidades de aprendizaje institucional.

La orientación “PyME” resulta también predominante en los instrumentos de carácter provincial; en este caso, suele combinarse con la intención de promover actividades específicas y destinadas a aprovechar la dotación de recursos disponibles. Salvo contadas excepciones, los montos de financiamiento previstos en estas acciones a nivel provincial –basados en la desgravación de tributos de su competencia jurisdiccional- son muy reducidos y, en consecuencia, su impacto promocional parece ser pobre. Decididamente, el esquema promocional relevante en el caso argentino se deriva de los instrumentos de carácter nacional; a nivel provincial, más allá de algunos programas de asistencia técnica que pueden resultar eficaces para las firmas residentes, las acciones tienden, fundamentalmente, a gestionar las crisis de empleo y su contribución a las decisiones de localización resulta absolutamente marginal.

2. Brasil

El análisis de los principales instrumentos de política industrial, comercial y tecnológica vigentes en Brasil presenta un cuadro contradictorio. Por un lado, es evidente la relativa abundancia de recursos aplicados, principalmente bajo la forma de desgravaciones fiscales y de varios fondos disponibles para la financiación de las exportaciones y la inversión y, por el otro, es igualmente clara la ausencia de focalización y articulación de los instrumentos disponibles. Este cuadro es el resultado de una conjunción de factores diversos, entre los que hay que destacar principalmente a la permanencia de algunos instrumentos tradicionales del período de acelerada industrialización, la fuerza de los intereses regionales y estatales en el sistema federativo brasileño y los embates ideológico/políticos que paralizaron hasta hace muy poco la reformulación de las políticas de promoción y de competitividad.

El actual gobierno inició en 2003 la formulación de una nueva Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE). Hasta el momento, ese proceso resultó en un conjunto amplio de iniciativas y, a la vez, en prácticas de diseño e implementación bastante heterogéneas; con todo, predominan fuertemente las acciones horizontales, constituyendo algunas de ellas auténticas novedades, mientras otras son adaptaciones de programas preexistentes (como los programas de apoyo a las PyMEs). Sin embargo, el Gobierno Federal enfrenta actualmente numerosas dificultades para estructurar la planificación, la puesta en marcha y el seguimiento de las acciones de fomento; en este sentido, la PITCE es aún un producto en proceso de elaboración y las medidas anunciadas hasta el presente están lejos de constituir un conjunto articulado y acabado.

Es previsible que el enfoque de políticas de competitividad contenido en la PITCE gane progresivamente en articulación y eficacia, en la medida en que el Gobierno Federal brasileño avance sobre dos restricciones particularmente severas: la dificultad de coordinación de las acciones gubernamentales y la rigidez en los criterios de asignación y en el costo de los recursos disponibles para implementar proyectos de gran impacto. Respecto de la primera, cabe señalar que la Ley Federal que crea la Agencia de Desarrollo Industrial y el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial, responsables por esa tarea, fue recién aprobada en los últimos días del 2004. En relación con la segunda dificultad, hay que destacar que una parte importante de los recursos previstos está destinada a la financiación de exportaciones y que, al mismo tiempo, los costos de los fondos disponibles para la financiación de inversiones resultan relativamente caros para los inversores potenciales. Hasta ahora, la tentativa de introducir mecanismos de igualación de intereses en el crédito para inversión, similares a los utilizados en la financiación de exportaciones, ha enfrentado resistencias infranqueables del Ministerio de Hacienda.

En principio, el conjunto de instrumentos de fomento a las exportaciones aparece como el más sólidamente implementado. La combinación de desgravaciones impositivas aplicadas a la

producción para la exportación y a las propias ventas externas, con un financiamiento compatible en cantidad y costo con los estándares internacionales, ha permitido el aumento sostenido de las exportaciones brasileñas, aún en los momentos en que se han manifestado restricciones de acceso al financiamiento externo. En particular, la disponibilidad de instrumentos de financiación resulta crítica para el desempeño de las exportaciones brasileñas de productos manufacturados y semi-manufacturados y, en este sentido, la actuación, directa e indirecta, de los bancos públicos federales en la oferta de crédito para las exportaciones ha venido siendo muy importante.

Los instrumentos de promoción de inversiones definidos a escala nacional también son relativamente importantes, aunque presentan diversas limitaciones. La desgravación tributaria a la incorporación de bienes de capital fue retrasada por razones fiscales; el volumen de crédito de largo plazo ofrecido por los bancos públicos federales, principalmente el BNDES, es significativo, pero las condiciones de financiamiento son inferiores a las del mercado internacional, entre otras cuestiones, porque el tomador debe asumir el riesgo cambiario por los fondos captados por el BNDES en el exterior; los recursos de los Fondos Constitucionales de Inversión también están sujetos a una tasa de interés comparativamente elevada, que se suma a las comisiones de los agentes financieros involucrados en su operatoria. De este modo, en general, el costo de la financiación resulta elevado para los inversores potenciales y la demanda del sector privado por crédito para inversión ha sido reducida, a pesar de la relativa disponibilidad de recursos; normalmente, hasta un 80% de las inversiones privadas son auto-financiadas.

Los diversos incentivos de carácter regional a la radicación de actividades, que involucran significativos recursos, merecen una consideración especial. Si bien la reducción de las desigualdades regionales es un objetivo legítimo, la concesión de tales beneficios alimenta guerras fiscales entre los Estados Brasileños, además de controversias dentro del Mercosur; es evidente que estos incentivos pueden desequilibrar el juego en favor de uno de los Estados, pero también que su eficacia disminuye en la medida en que se generalizan, como efectivamente ha ocurrido. De todas maneras, sin dejar de reconocer el impacto sobre algunos grandes proyectos de inversión decididos en los últimos años, su potencia no debería ser sobrestimada por los Estados responsables, en la medida en que los factores de atracción tradicionales –la proximidad al mercado consumidor, la infraestructura de transporte y el costo de la mano de obra-. Puede concluirse que, en la actual situación, los incentivos estaduales aparecen como redundantes y representan una significativa pérdida de recaudación para los Estados concedentes.

Por su parte, los instrumentos destinados a promover la capacitación de las empresas parecen haber tenido una eficacia más limitada, en parte, por la estrechez y el alto costo de los recursos disponibles para la financiación de las actividades de innovación. Aparentemente, ambas restricciones tenderían a relajarse con la reciente aprobación de la Ley de Innovación, que norma la financiación de la innovación y de la cooperación entre empresas e instituciones a este respecto con recursos de los Fondos Sectoriales para el Desarrollo Tecnológico. De todas maneras, hay que señalar la baja predisposición de las empresas en Brasil, nacionales y extranjeras, a realizar esfuerzos significativos de desarrollo tecnológico propio; el cambio en este aspecto no depende sólo de la disponibilidad de recursos para acciones de fomento, sino también de la articulación de las estrategias de las empresas con la estrategia de desarrollo tecnológico del país.

Los instrumentos de apoyo al desempeño son desarrollados, en general, para las PyMEs y las micro empresas. Se trata de instrumentos tradicionales, con excepción de aquellos que apoyan *clusters* de empresas (los llamados Arreglos Productivos Locales), que involucran recursos relativamente pequeños, pero que alcanzan a un gran número de beneficiarios. Las evaluaciones disponibles indican que aquellos instrumentos que enfocan y promueven actividades específicas y aisladas de las empresas, sean para la innovación o para las exportaciones, por ejemplo, presentan una eficacia relativamente pobre. En cambio, los programas promocionales que comprenden un abordaje más integral de los problemas de evolución, desempeño y gestión de este conjunto

empresarial, tal como las acciones diseñadas y ejecutadas por el SEBRAE en *clusters* seleccionados, tienden a ser más efectivos.

3. Paraguay

Paraguay no siguió en la posguerra el modelo de sustitución de importaciones adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos y no desarrolló, en consecuencia, políticas altamente proteccionistas, por lo que estuvo hasta los años noventa más expuesto que otros países de la región a la competencia internacional. Además, la debilidad institucional para contener los flujos del contrabando acentuó su carácter como la economía más abierta del Mercosur. Esta circunstancia, sin embargo, no contribuyó a que su producción industrial ganara competitividad internacional. En los hechos, Paraguay ha quedado detenido en un estadio de muy bajo desarrollo industrial, en el marco de un esquema económico que privilegió la exportación de materias primas agropecuarias y no superó la limitación estructural dada por la estrechez del mercado interno. Asimismo, la ausencia de políticas genuinas de apoyo agravó la dificultad de las industrias incipientes para desenvolverse en un ambiente de alta intensidad de contrabando.

Con todo, en esta trayectoria de “crecimiento hacia afuera”, la promoción de exportaciones no fue un componente central de las políticas públicas paraguayas, probablemente, porque la concentración de las ventas externas en productos de elevadas ventajas comparativas, como la soja y el algodón, no demandaba apoyos públicos explícitos. Cabe decir que, hasta finales de la década de los ochenta, la exportación de manufacturas estuvo fuera de la agenda predominante de políticas públicas. No es sino con la puesta en marcha del Mercosur, coincidente con la apertura democrática del país y con la implementación de reformas estructurales, que los bajos niveles de competitividad de la producción local comienzan a ser considerados como un problema que requería la atención de las instituciones de gobierno. A este período de transición pertenecen prácticamente todos los instrumentos de promoción de la competitividad vigentes actualmente en Paraguay, pensados en su momento, fundamentalmente, para responder a las condiciones de competencia instaladas por el proceso de integración regional.

Esta preocupación, de todas maneras, no se tradujo en eficacia normativa: la mayoría de los instrumentos tendientes a promover la modernización tecnológica, la atracción de inversión directa extranjera y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en la práctica, no fue más allá de una etapa inicial de formulación, sin ocupar realmente el foco de atención de las autoridades. En todo caso, esas instituciones han cumplido roles meramente marginales o secundarios. La presentación del “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay” (EDEP), elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) en el año 2000, puede ser considerada como un punto de inflexión en esta trayectoria reciente y la primera iniciativa rigurosa y consistente de formulación de una estrategia de competitividad. Sus recomendaciones hacen eje en los desafíos derivados de la integración en el Mercosur y de la desregulación de mercados.

El planteamiento central del EDEP es la formación de *clusters* en la agroindustria, considerando: i) que la industria procesadora de productos agrícolas no estaría explotando toda la potencialidad del sector primario; ii) que la agroindustria cuenta con algunas experiencias exitosas y con bases productivas en diversas regiones del país; y iii) que las ventajas comparativas presentes en el sector agropecuario llevarían a priorizar su desarrollo por sobre otros sectores industriales o de servicios, a condición de que se avance en las respectivas cadenas de valor. Específicamente, el EDEP recomienda la promoción de *clusters* en torno a los alimentos balanceados y otros productos pecuarios intensivos, las hortalizas, las frutas, el algodón y la madera, en la medida en que estos productos reunirían un gran potencial de procesamiento y, al

mismo tiempo, de exportación en términos competitivos. Complementariamente, se sugiere promover la producción de maquinaria agrícola especializada y el transporte.

Estos lineamientos fueron recogidos por la actual administración en su plan de gobierno, proponiendo la sustitución del modelo primario-exportador por un esquema de agro-industrialización exportadora. Luego de una transición concentrada en la resolución de la crisis fiscal y financiera, a finales del 2004 el gobierno paraguayo presentó su Plan de Crecimiento Económico con Equidad, que comprende acciones en los campos de “Ambiente de Negocios y Competitividad” y de “Diversificación Económica, Valor Agregado y Exportación”. Dada su juventud, este cuadro de políticas de competitividad se circunscribe a un conjunto de enunciados sin especial organicidad y sistematización.

Las acciones listadas en el primero de dichos campos suponen una reforma integral del sector público, incluyendo la apertura de los monopolios públicos a la competencia y al capital privado, la concesión de obras públicas y su posterior explotación, la reforma del sistema de pensiones y la reorganización de la banca pública, especializándola en un banco de primer piso focalizado en el sector rural y otro de segundo piso que canalice recursos externos para préstamos de largo plazo. Asimismo, se propone la simplificación del procedimiento de constitución de PyMEs, a efectos de facilitar su formalización, y la implementación de una Ventanilla Única de Exportadores, que concentre la gestión de la información y los incentivos.

El Plan Nacional de Exportación, a su vez, deberá atender a la elegibilidad de los sectores prioritarios, en función de parámetros de competitividad; promover la participación integrada de los sectores privado y público en la generación de posibilidades de negocios y en la detección de necesidades institucionales y de oportunidades de co-financiamiento; organizar un Sistema de Inteligencia de Mercados; desarrollar un programa de fortalecimiento de cadenas productivas y *clusters*; e identificar y atraer potenciales inversores hacia los sectores y actividades priorizadas.

4. Uruguay

A mediados de la década de los setenta Uruguay comenzó un proceso de liberalización comercial que se desarrolló en forma lenta y gradual. En la década de los noventa, ese proceso se profundizó a través de la reducción de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias, la firma de acuerdos comerciales con los países vecinos y la participación del país en las negociaciones de la ronda del Uruguay del GATT y su integración a la OMC. La formación del Mercosur aumentó los compromisos externos en materia de política comercial, a la vez que generó una mayor exposición de la economía a la competencia externa y disminuyó el margen del gobierno para utilizar los instrumentos de política comercial de forma discrecional.

El proceso de reforma comercial fue más lento en algunos sectores considerados sensibles, para los que se mantuvo el mercado interno relativamente protegido. En la práctica, esta postergación respondió más a la capacidad de presión sobre el gobierno de los distintos sectores que a criterios técnicos que demostraran su viabilidad o a la existencia de planes de reconversión para hacerlos viables. Por consiguiente, el ritmo con el que se implementó la liberalización no necesariamente se adecuó a la magnitud de los costos de ajuste que cada sector o porción de la sociedad tuvo que soportar. Además, frecuentemente los instrumentos empleados para aislar a ciertos sectores de la creciente competencia derivada de la apertura no se orientaron a asegurar el éxito en su reconversión, sino que se limitaron a postergar el momento en que esos sectores debieron ajustarse hacia una menor producción.

La orientación y las características de la política pública uruguaya destinada a la promoción de la competitividad se han mantenido relativamente estables durante la década de los

noventa y los años recientes. En términos generales, es posible afirmar que los principales objetivos de los instrumentos que conforman dicha política han sido la instalación de nuevas actividades productivas y el fomento a actividades tradicionalmente competitivas, como el sector agropecuario o el turismo. A su vez, dentro de los beneficios otorgados, han predominado las desgravaciones impositivas y fiscales y las facilidades financieras.

La mayor parte de los instrumentos existentes tiende, fundamentalmente, a reducir tanto el costo de la inversión inicial como los costos operativos y, en otros casos y en menor medida, a promover las capacidades y el desempeño. Complementariamente con ello, es de destacar que en el escenario de crisis regional y nacional que se instala en 2001 y 2002, el Estado uruguayo diseña varios instrumentos de emergencia que pretenden solucionar algunos de los principales problemas derivados de la crisis, fundamentalmente en cuanto al acceso al financiamiento y el endeudamiento en varios rubros agropecuarios y agroindustriales, como el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera y el Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocerá, entre otros.

Al evaluar el conjunto de las políticas de promoción de competitividad, se observan como sectores productivos especialmente promovidos: los servicios turísticos, el sector forestal, algunos rubros agropecuarios y cadenas agroindustriales con déficit competitivos evidentes (como horticultura, fruticultura), y otros que, por el contrario, cuentan con ventajas comparativas - también evidentes- (como el sector ganadero, la cadena agroindustrial de la carne bovina, la producción cítrica, y algunos segmentos de la viticultura). Cabe resaltar que, a diferencia de las políticas implementadas en el resto de los países de la región, las políticas públicas nacionales no incluyen incentivos de alcance específicamente regional. Se destaca como instrumento relevante el Régimen de Admisión Temporal. El mismo, constituye probablemente, el instrumento más influyente dentro de aquellos destinados a la Promoción de Exportaciones y uno de los principales atractivos para los inversores extranjeros.

Los instrumentos orientados a la promoción de inversiones resaltan por su relevancia, así como por la intensidad de su uso, pudiendo ser destacados por su gran incidencia. Dentro de éstos, predominan los beneficios de carácter tributario. Considerando la alta carga tributaria vigente en el país, la posibilidad de acceder a desgravaciones impositivas y fiscales representa un beneficio de relevancia. Estos instrumentos, al igual que aquellos destinados a la promoción de exportaciones y capacidades, se encuentran balanceados con relación a su alcance (horizontal – sectorial); en tanto las acciones destinadas a la promoción de desempeño son básicamente de carácter sectorial.

Con relación a los instrumentos orientados a la promoción de capacidades, es posible concluir que éstos no han logrado aún elevar a niveles suficientes la inversión en investigación y desarrollo, así como tampoco han sido suficientes para lograr una correcta articulación entre la oferta y demanda de inversión en I+D, cuando se lo analiza a nivel agregado nacional. A nivel agropecuario, en cambio, los montos de I+D con relación al PBI sectorial son notoriamente superiores, aunque subsisten problemas importantes de coordinación del Sistema de Innovación que comprometen los resultados obtenidos. Entre las acciones destinadas a promover el desempeño, predominan aquellas de carácter sectorial, y más precisamente, las destinadas a la promoción del sector agropecuario. Este mismo sesgo se observa al analizar los instrumentos destinados a la promoción de capacidades. Los beneficios otorgados, orientados a la promoción del desempeño, consisten básicamente en el otorgamiento de facilidades financieras.

El análisis de las políticas vigentes permite identificar la existencia de importantes problemas de implementación, que parecen superar a los problemas de diseño de los instrumentos. Dichas dificultades se derivan principalmente, de las tensiones existentes entre los organismos de promoción sectorial y las unidades encargadas del control, quienes buscan tomar

la mayor cantidad de resguardos posibles, previo al otorgamiento de los beneficios. También se registran importantes carencias en la evaluación ex post de los instrumentos de promoción de la competitividad. A modo de resumen y evaluación general de la política pública orientada a la promoción de la competitividad, es posible concluir que la misma se caracteriza por la coexistencia de un conjunto de instrumentos, con escasa coordinación y poca orientación estratégica. A su vez, el análisis indica que la institucionalidad es débil y poco coordinada para apoyar al sector productivo, no existiendo una verdadera política nacional de promoción de la competitividad.

V. El impacto de los instrumentos de promoción sobre las condiciones de competencia en el Mercosur

En esta sección se comentan sucintamente el enfoque y la naturaleza general de los instrumentos relevados y vigentes en los países socios del Mercosur y se identifican y analizan aquéllos que resultan particularmente distorsivos para los objetivos de integración profunda. Se incluyen, asimismo, sendas tablas por país en las que se resumen las características y particularidades de los principales instrumentos considerados corrosivos, de acuerdo con los criterios enunciados en la primera sección.¹¹

Los cuatro países del Mercosur aplican una considerable cantidad de instrumentos promocionales.¹² De un modo general, predominan en ellos los incentivos de carácter horizontal; también en su mayor parte –y en particular aquellos de mayor relevancia- operan a través de desgravaciones impositivas o tarifarias y de créditos a tasa subsidiada; en menor proporción, se recurre a instrumentos que otorgan facilidades financieras (principalmente, en Brasil) o asistencia técnica. De todas maneras, se verifica un número significativo de herramientas de tipo vertical (como los Regímenes Forestal, Minero o de la Industria Automotriz), y Uruguay, particularmente, se destaca por la elevada participación de políticas con alcance predominantemente sectorial, tales como la Ley de Lechería, el Fondo del Azúcar, y el Reintegro Especial de Textiles, entre otros.

En el caso de Argentina y Brasil, por tratarse de países con un marcado régimen federal y –no menos importante- con acentuadas desigualdades regionales, se observan potentes políticas financiadas desde los gobiernos centrales, pero con un alcance regional específico (como, por ejemplo, los Reembolsos a las Exportaciones realizadas por Puertos Patagónicos o el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, en Argentina, y el esquema de promoción en la Zona Franca de Manaus, en Brasil). A la vez, los gobiernos locales disponen de un considerable espacio formal para instalar incentivos impositivos o de provisión de infraestructura, si bien aparecen fuertes diferencias en la relevancia de estos instrumentos entre

¹¹ Estas tablas “resumen” proveen información que sustenta la evaluación adelantada en esta sección, por lo que se recomienda su consideración en conjunto con dichas afirmaciones.

¹² Ver el Anexo para acceder al listado completo.

ambos países en función de la profundidad de la descentralización fiscal. Siendo ésta mayor en Brasil, la responsabilidad tributaria de los gobiernos locales y su contribución a la recaudación impositiva total son significativamente más altas, por lo que el espacio para diseñar e implementar políticas activas por parte de las administraciones estatales es también sustancialmente más amplio.

Ahora bien, la mayor parte de los instrumentos promocionales relevados resulta neutral en relación con la libre circulación de mercancías, la introducción de distorsiones de tipo costo/precio intrazona, los desvíos de inversiones (derrames transfronterizos) y la complementación productiva; en estos casos, no habría impactos específicos de las políticas de competitividad implementadas sobre los objetivos de integración profunda en el Mercosur. Comparten esta característica todos los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tecnológicas en vigencia y buena parte de los instrumentos de promoción de exportaciones y del desempeño en general.

Sin embargo, también han podido ser identificados en los cuatro países socios un número no despreciable de herramientas con potencial *impacto corrosivo* sobre tales objetivos; algunos de estos instrumentos, además, se cuentan entre los más potentes, por la naturaleza y la dimensión de los incentivos implícitos. En efecto, todos los países implementan *regímenes de Promoción de las Inversiones* que pueden introducir o ampliar derrames transfronterizos negativos, regímenes de *Admisión Temporal* de importaciones y sistemas de *Draw-Back* que tienden a restringir de manera importante el desarrollo de procesos de complementación productiva y regímenes de *Zonas Francas* que llegan a afectar las cuatro dimensiones de integración profunda consideradas. Paradójicamente, el recurso a los dos últimos tipos de regímenes mencionados se ha generalizado de un modo explícito en el Mercosur por la vía de excepciones permanentes.

En el caso de Argentina (Tabla 1), además de estos instrumentos de potencial impacto corrosivo sobre las condiciones de competencia intrazona, se destacan los *Reembolsos por Exportaciones por Puertos Patagónicos*,¹³ el *Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital*,¹⁴ el *Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras*¹⁵ (PRAT), los *Regímenes de Promoción para la Patagonia y Acta de Reparación Histórica*¹⁶ (para las

¹³ Estipula que las exportaciones realizadas por los puertos y aduanas ubicados al sur del Río Colorado gozan de un reembolso adicional, siempre y cuando la mercadería tuviese como destino al exterior. En el año 2003 las alícuotas variaron entre el 3% y el 8%, previéndose su finalización entre el 2007 y el 2012 (caen un punto por año, por puerto). La financiación del régimen representó aproximadamente unos US\$ 71 millones en 2004.

¹⁴ Consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor equivalente al 14% del importe resultante de sustraer del precio de venta, el valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%. En el período Jul/01-Oct./04 se otorgaron beneficios por unos US\$ 230 millones en bonos.

¹⁵ Se financia con recursos del Fondo Especial del Tabaco, conformado con la recaudación por la venta de cigarrillos (variable según lo recaudado). Los principales beneficios que otorga son: pago al productor tabacalero de un complemento de precio por tipo y clase de tabaco comercializado; asistencia financiera para la tecnificación, reconversión y diversificación de la producción; asistencia técnica y capacitación, y asistencia para el desarrollo de servicios complementarios a la producción. El PRAT lleva financiados más de 250 proyectos desde 1994 y ha transferido anualmente más de US\$ 23 millones para créditos y US\$ 25 millones como financiamiento no reintegrable.

¹⁶ Los regímenes estimularon la radicación de plantas en provincias de alto desempleo estructural y menores ingresos, otorgando diferentes beneficios a las firmas que se instalaban en ellas. Entre los incentivos más importantes se destacan la liberación del IVA, la exención del Impuesto a las Ganancias (ambos por un plazo de hasta 15 años) y la exención de Derechos de Importación de bienes de capital. En la actualidad, estos regímenes se encuentran cerrados, aunque los beneficios para las provincias de

Provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan) y en menor medida el *Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano*,¹⁷ que tienden a introducir **distorsiones costo-precio**. En el mismo sentido, el *Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego*¹⁸ y el *Régimen de Importación de Bienes Integrantes de “Grandes Proyectos de Inversión”*¹⁹ tienden a **restringir la libre circulación** dentro del mercado interno del Mercosur, en la medida que vulneran el principio de acceso preferencial. A su vez, estos dos regímenes y el régimen de *Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura*²⁰ pueden generar **derrames transfronterizos negativos**, al igual que los *Regímenes de Promoción Industrial*²¹ y de *Parques Industriales Provinciales*.²² El impacto potencial asociado a estos dos últimos esquemas de base provincial, de todas maneras, resulta francamente débil, en razón de la estrechez de los recursos comprometidos en su operatoria.

En Brasil (Tabla 2) se suman a los instrumentos de impacto corrosivo ya mencionados los Regímenes de Incentivos Fiscales Regionales (Norte y Nordeste),²³ los Fondos Fiscales de

La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca expiran recién en el año 2011. En 2004 el gasto fiscal estimado fue de unos US\$ 213 millones.

¹⁷ Consiste en un reembolso específico que alcanza a las exportaciones de plantas industriales en general o bien las obras de ingeniería destinadas a prestar servicios que figuren en la Lista Anexa al Decreto N° 525/85.

¹⁸ Los incentivos consisten en una amplia gama de exenciones impositivas y arancelarias para las actividades que se lleven a cabo en la Isla Grande (definida como Área Aduanera Especial). En 1989, se suspendieron los beneficios promocionales y, por lo tanto, la aprobación de nuevos proyectos. En 2003, se permitió la radicación de nuevas empresas y, sumado a ello, las ya radicadas fueron autorizadas a presentar proyectos para productos nuevos no contemplados anteriormente. El régimen se estableció hasta el 31/12/2005 y los derechos y obligaciones asumidos tendrían vigencia hasta el 31/12/2013. Los gastos tributarios estimados ascendieron a unos US\$ 225 millones en 2004.

¹⁹ Establece un beneficio del 0% de derecho de importación para los bienes integrantes de un proyecto que se importen de extrazona. También, permite importar repuestos hasta un valor FOB no superior al 5% del valor total de los bienes a importar. Los bienes a ser importados deberán ser nuevos, formar parte de una nueva línea de producción completa y autónoma, estar comprendidos dentro del predio en que funciona la empresa y ser imprescindibles para la realización del proceso productivo objeto de la petición. A su vez, deberán estar afectados a nuevas plantas industriales, o a ampliaciones y/o modernización de plantas existentes.

²⁰ Establece un régimen transitorio de amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y de devolución anticipada del IVA, con la finalidad de estimular las inversiones en bienes de capital nuevos destinados a la actividad industrial (excepto automóviles) y a la ejecución de obras de infraestructura - excluye obra civil-. El cupo fiscal es de unos US\$ 400 millones al año. Este programa tuvo su primera convocatoria a concurso el 10/2004.

²¹ En la actualidad, 17 provincias cuentan con este tipo de Regímenes. Sin embargo, la utilización de estos instrumentos es escasa, debido las exigencias requeridas para acogerse a los regímenes. Los beneficios que otorga la legislación de promoción industrial consisten, en general, en la exención, franquicia o reducción de impuestos provinciales (Ingresos Brutos e Inmobiliario, alcanzando en algunos casos al impuesto a los sellos y al Automotor).

²² Actualmente hay poco menos de 140 áreas promocionadas (Parques industriales, Áreas y Reservas Industriales) establecidas en 22 provincias. En general, se hace extensiva a las empresas los beneficios de los regímenes de promoción industrial, a los cuales se suman la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios comunes públicos necesarios para la radicación de empresas y para que éstas interactúen constituyendo un espacio propicio para la formación y consolidación de polos de desarrollo, y otros beneficios adicionales como condiciones preferenciales para la compra de las tierras. La cantidad de firmas radicadas en ellos es muy reducida.

²³ Tienen por objetivo promover la inversión y la producción en las regiones Norte y Nordeste, reduciendo el valor del Impuesto a la Renta (IR). Los proyectos beneficiados pueden tener una reducción de hasta un 75% del IR, por un plazo de hasta 10 años. Las empresas beneficiadas pueden utilizar hasta un 30%

Inversión (Norte e Nordeste),²⁴ los Programas Estadales para la Atracción de Inversiones,²⁵ los Incentivos Fiscales Federales para Manaos y Áreas de Libre Comercio²⁶ y los Incentivos Fiscales Estadales para Manaos.²⁷ La potencia promocional conjunta es una característica de estos instrumentos, en la medida en que involucran cuantiosos recursos y, por lo tanto, transferencias sumamente significativas a los beneficiarios. En estos casos, tienden a producirse **efectos negativos** sobre eventuales procesos de **complementación productiva**, agravados con la introducción o ampliación de **derrames transfronterizos negativos** y, simultáneamente, de **distorsiones costo/precio**. Asimismo, el Régimen Aduanero Especial RECOF,²⁸ también tiende a introducir importantes restricciones a la complementación productiva intrazona.

Estas tres dimensiones de la integración profunda de Mercosur aparecen también afectadas por algunos regímenes específicamente aplicados por Paraguay (Tabla 3), tal como los llamados *Régimen de Turismo*²⁹ (o de re-exportación) y *Régimen de Maquila*.³⁰ Por su parte, en Uruguay (Tabla 4), aparecen políticas de corte sectorial que tienden a introducir una importante **distorsión costo-precio** dentro del mercado ampliado regional, en razón de su impacto sobre los respectivos precios de exportación; tal sería el caso del *Reintegro Especial de Textiles*³¹ (aplicado a las exportaciones de productos que contienen lana), el *Fondo de Financiamiento y*

del IR en proyectos de reinversión, sumando un 50% de recursos propios. En 2004, el valor estimado de la renuncia fiscal fue unos US\$ 1.148 millones. Los beneficios tienen vigencia prevista hasta el 31/12/2013

²⁴ Tienen por objetivo promover el ahorro privado y las inversiones en las regiones Norte y Nordeste de Brasil ofreciendo facilidades de financiación.

²⁵ Los gobiernos estadales ofrecen varias modalidades de incentivos fiscales, incluyendo combinaciones que incluyen el financiamiento a tasas subsidiadas, la desgravación del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) e, inclusive, de subsidios monetarios.

²⁶ Tienen por objetivo promover las inversiones y la producción en Manaos y en las tres Áreas de Libre Comercio en funcionamiento (dos localizadas en la Amazonia Occidental y otra en Macapá/Santana). Los beneficios inciden sobre el Impuesto de Importación (II) y el Impuesto a los Productos Industrializados (IPI). El valor estimado de la renuncia fiscal en 2004 fue de unos US\$ 1.295 millones.

²⁷ Tienen por objeto promover la inversión y la producción en la Zona Franca de Manaos (ZFM) a través de una amplia batería de beneficios impositivos.

²⁸ Promueve las exportaciones a través de la reducción de costos de producción de productos seleccionados. El régimen beneficia a las empresas de 4 sectores: industrias aeronáutica, automotriz, informática y de semiconductores y componentes de alta tecnología para informática y telecomunicaciones. El valor de las importaciones a través de este Régimen fue de US\$ 921 millones en 2002 y de US\$ 1.028 en 2003.

²⁹ Promueve la re-exportación de bienes importados. Se trata de un régimen de impuestos reducidos y de liquidación única de tributos para una amplia gama de productos importados de países no limítrofes, principalmente de Asia, Europa y Estados Unidos, destinados al turismo de compras o a la reexportación a los países vecinos. Ha dado lugar a una intensa triangulación comercial a través de Ciudad del Este (que funciona como un gran *Duty Free*), en la frontera con el Brasil, estimada en más de US\$ 4.000 millones al año.

³⁰ Las operaciones de maquila están exoneradas de todo impuesto o tasa que afecte el proceso desde la importación de las materias primas e insumos, la fabricación de los productos, hasta la exportación de los mismos. Las firmas pagan un único impuesto a la renta del 1% sobre el valor agregado en el territorio nacional.

³¹ La llamada Ley Pineda (de la década del cuarenta) definía un reintegro del 9% a las exportaciones que contengan lana. Al no estar autorizado este tipo de estímulo por parte de la OMC se substituyó por el Decreto 243/003, que facultó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a incrementar el nivel legítimo por vía de resolución administrativa. Acto seguido los elevó hasta aquel nivel. En función del reintegro especial asignado, se trata de un instrumento que tiene alto impacto y que afecta la formación de precios en la exportación de los productos.

*Reconstrucción de la Actividad Arrocerera, la Política Lechera,*³² *el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja,*³³ y *la Política Azucarera.*³⁴ Al mismo tiempo, estos últimos tres instrumentos señalados también tienden a producir simultáneamente **efectos negativos** sobre los procesos de **complementación productiva**, introducen la posibilidad de **derrames transfronterizos negativos** y, restringen **la libre circulación intrazona**, en la medida en que instalan barreras de ingreso al mercado uruguayo que vulneran las condiciones preferenciales para los socios del Mercosur.

Dentro de este panorama, contrasta la virtual ausencia entre las políticas de competitividad aplicadas a escala nacional de herramientas que promuevan deliberadamente la integración profunda del Mercosur. Podría argumentarse, no sin razón, que todo instrumento que no restrinja la libre circulación en el mercado ampliado o que no incorpore subsidios espurios ni otorgue una competitividad-precio artificial a una actividad o productor determinados no vulnera el principio de igualación de condiciones de competencia y, en ese sentido, es perfectamente compatible, y hasta promotor, de aquellos objetivos. De hecho, éste sería el caso de buena parte de los instrumentos relevados, si bien los relativamente menos potentes, como quedó dicho más arriba. Pero, la consideración de un objetivo de intensificación de la complementación productiva y, por lo tanto, de promoción de redes productivas regionales y del comercio intra-industrial como parte necesaria de la profundización de la integración requiere ampliar esa perspectiva. La evaluación de que los incentivos “de mercado” no serían suficientes para avanzar en este proceso remite, necesariamente, a la consideración de políticas específicamente diseñadas con ese objetivo.

En este sentido, la *Política Automotriz del Mercosur*³⁵ se destaca como la única herramienta que ha tendido a generar de modo explícito algún tipo de sinergia productiva en el

³² El Estado determina los costos de producción promedio por litro de leche a nivel de productor y en todas las instancias de comercialización e industrialización hasta llegar al precio al consumidor final de leche pasteurizada que es distribuida al consumo. Este precio de “leche cuota” es históricamente superior al precio de “leche industria” que se determina fundamentalmente por los precios de exportación en el mercado internacional. El mecanismo también prevé la distribución de “cuotas” entre las empresas pasteurizadoras y establece límites al ingreso de nuevas empresas al sector. En el año 2002 se creó un Fondo de Financiamiento (US\$ 26 millones), destinado en un 60% a amortizar las deudas contraídas con el Banco de la República y un 40% de libre disponibilidad. Se estima que la Ley implicó una transferencia hacia los productores de unos US\$ 20 millones por año, en el período 1994-2004.

³³ Fue establecido por la Ley 17.503 en 2002 y tuvo su origen en un siniestro climático. El fondo se constituyó a través de la recaudación de un impuesto a frutas, flores y hortalizas importadas y vendidas en supermercados. Caducaría el 30/06/2005, sin embargo en 2004 se prorrogó por 10 años más, modificando levemente sus objetivos primarios, incorporando alguna cuota parte de lo recaudado para abatir el endeudamiento de los productores con el Banco de la República. Asimismo, se buscó promover los seguros agrícolas para la granja. Entre el 06/2002 y el 11/2004, el Fondo desembolsó unos US\$ 7,8 millones no reembolsables, alcanzando aprox. a 2.010 productores.

³⁴ Uruguay mantuvo históricamente niveles muy elevados de protección en esta industria. El ingreso al Mercosur implicó una revisión de esta situación, pero se mantuvo un nivel de protección que permitió que el cultivo no desapareciera en su totalidad. A los efectos de reconvertir la zona de producción de caña de azúcar, el 06/2001 se crea un Fondo de Reversión. A través del mismo, se han apoyado distintas actividades productivas en la zona de Bella Unión, especialmente de respaldo a emprendimientos ya existentes. El Fondo se nutre a través del impuesto al consumo interno del azúcar. Sus beneficios caducarían en 2005 pero se prorrogaron por 10 años más.

³⁵ La PAM, conformada en la Cumbre de Florianópolis el 12/2000, estipula un régimen de intercambio compensado entre los países miembros hasta el 2006 y establece la aplicación de un arancel externo del 35% para automóviles importados de extrazona. Para gozar del comercio sin aranceles dentro del Mercosur, el convenio establece que todo auto producido en la región debe tener 40% de piezas importadas y 60% de locales. Se toma como nacional un vehículo, conjunto o subconjunto ensamblado

marco de la integración regional. En rigor, no se trata de una política regional en sentido estricto, en la medida en que no incorpora un componente de financiamiento centralizado a escala del Mercosur; sin embargo, a partir de la definición de normas de alcance regional, tales como el arancel externo común y un programa de comercio intrazona administrado (de geometría variable), se han establecido, y autorizado, instrumentos de promoción a nivel nacional que han tendido a convertir al espacio del Mercosur en un centro de producción automotriz, con estándares de producto comparables a los internacionales. De todas maneras, se han señalado varios déficit en el esquema de regulación establecido; entre los más significativos se destacan la escasa atención prestada al sector autopartista (desaprovechando el potencial de complementación) y la “guerra de incentivos” para la atracción de nuevas instalaciones (Porta y Sierra, 2005). Ambas cuestiones han introducido conflictos entre los países socios y han conspirado contra la posibilidad de afirmar finalmente condiciones de libre comercio pleno.

En síntesis, del amplio arsenal de instrumentos promocionales relevados en los países del Mercosur, sólo un número relativamente menor despliega potenciales efectos adversos sobre el proceso de profundización de integración regional; el avance en esta dirección requeriría su eliminación o, al menos, una redefinición que permita hacerlos compatibles. En algunos casos, el impacto corrosivo tiende a minimizarse, bien sea porque los recursos específicamente asignados son escasos, porque su acción está focalizada en sectores puntuales (lo que igualmente lleva a conflictos recurrentes) o porque sus beneficios tienen un plazo de caducidad próximo; en este último caso, de todas maneras, no deberían dejar de considerarse los efectos acumulados de la promoción ni, por supuesto, la posibilidad de prórroga de los plazos de vigencia, una práctica ya observada. De hecho, algunas medidas originalmente pensadas como instrumentos de transición o de uso excepcional con fines de compensación por asimetrías estructurales entre los países socios, como los regímenes aduaneros especiales, fueron no sólo prorrogadas sino, además, generalizadas. En este caso, la utilización del espacio regional es fuente de rentas extraordinarias y se minimizan los efectos de encadenamiento. A la vez, poco o nada de lo que existe puede ser considerado como parte de una efectiva política Mercosur de competitividad.

Para ilustrar de manera integral los conceptos expresado precedentemente, se resumen en las tablas siguientes las características de los principales instrumentos de promoción vigentes en cada uno de los países miembros del Mercosur cuyo impacto potencial resulta corrosivo sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamientos estructurales en el mercado regional ampliado. Se presentan agrupados por país, clasificados en función de tres variables:

- a) de acuerdo a su objetivo fundamental y prioritario en “Promoción de Exportaciones”, “Promoción de Inversiones”, “Promoción de Capacidades” y “Promoción de Desempeño”;
- b) en función de los montos y beneficiarios involucrados en su ejecución (descriptos en la columna “Observaciones”), se valorizó el grado de importancia de cada instrumento en “Alta”, “Media” o “Baja”;
- c) de acuerdo al sentido de su impacto (positivo, neutro o negativo) sobre la integración profunda, considerando las siguientes dimensiones:
 - la *libre circulación* de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las *condiciones preferenciales de acceso* para los productores de los países socios;

en el país, cuando las piezas importadas desde todo origen no sobrepasan el 50%. El porcentaje de contenido local exigido irá disminuyendo en los años sucesivos.

- la eliminación de las *distorsiones costo-precio* (subsidijs sobre el precio de venta en el mercado interno del Mercosur);
- la eliminación de los *derrames transfronterizos* negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur);
- el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la *complementación productiva* en el mercado interno del Mercosur.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS CORROSIVOS PARA LA INTEGRACIÓN PROFUNDA – RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS.

TABLA I: ARGENTINA

Instrumentos	Obj	Tipo de Benef	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			H	S	R		Libre Circul. Intra-z.	Dist. Costo Precio	Derr. Transf.	Compl. Prod. Intra-z.	Ejecución / Presupuesto	Uso / Difusión / Vigencia
Régimen de Admisión Temporal	PE	D	X			Alta	N	N	N	R	Unos US\$ 5.000 mill. Exportados en bienes utilizan este régimen (aprox. la 6ta. parte del total de las exportaciones)	Es bastante utilizado por los exportadores
Sistema de Draw-Back	PE	D	X			Alta	N	N	N	R	S/D	Muy utilizado por las firmas Grandes
Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos.	PE	D	X	X		Alta	N	I/A (baja)	N	N	El gasto fiscal representó aproximadamente US\$ 74 millones en 2003 y unos US\$ 71 millones en 2004	Utilizado por un pequeño grupo de firmas, ya que el reembolso se aplica a los productos originarios de la región patagónica, siempre y cuando exista una transformación que genere cambios en la clasificación arancelaria y no se trate de un simple montaje o armado
Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura	PI	D	X			Alta	N	N	R (bajo)	N	El cupo fiscal es de aprox. US\$ 400 millones al año	El 29 de octubre de 2004 se realizó el primer llamado a concurso
Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego– Ley Nº19.640	PI	D	X	X		Alta	R	N	I/A	N	Gasto tributario estimado para 2004 fue de US\$ 225 mill.	Vigencia hasta el 31/12/2013
Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)	PI/PC	S/C/AT		X		Alta	N	I/A	N	N	En 2003 se transfirió a los prod. unos US\$ 75 mill. Actualmente, el PRAT dispone de unos US\$ 60/65 mill. al año, que provienen de la recaudación por la vta. de cigarrillos (variable según lo recaudado)	Muy difundido entre los productores específicos
Régimen de Importación de Bs. Integrantes de “Grandes Proyectos de Inversión”	PI/PC	D	X			Alta	R	N	R (bajo)	N	En el período 2000-03 se importaron bienes por US\$ 326,8 millones	
Régimen Automotriz Mercosur	PI/PE/PC	D		X		Alta	F y R	N	N	E	La diferencia entre lo que debieron pagar por aranceles las automotrices de no haber existido este régimen y lo que efectivamente pagaron, fue de unos US\$ 600 millones anuales (período '95-2000).	Muy difundido entre los productores específicos
Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital	PD	D		X		Alta	N	I/A	N	N	En el período Jul/01-Oct./04 se otorgaron benef. por unos US\$ 230 mill. en bonos de promoción. En ene-oct. de 2004 se concedieron benef. por unos US\$ 105 mill. en bonos	Muy difundido entre los productores específicos. A la fecha, se benefició a unas 1.250 firmas
Reg. de Prom. para la Patagonia y Acta de Rep. Hist. (La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan)	PD	D		X		Alta	N	I/A	N	N	El gasto fiscal estimado en 2004 fue de unos US\$ 213 millones	Ambos cerrados al ingreso. El régimen de la Patagonia expira en 2004 y el Acta de Rep. Histórica en 2011
Zonas Francas	PE	D	X	X		Media	N	N	N	R	S/D	Utilización moderada por parte de las firmas. Asimismo, actualmente existen solo 9 zonas francas en funcionamiento
Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano	PE	D	X			Bajo	N	I/A (baja)	N	N	S/D	Utilizado por un muy limitado número de firmas
Compre Nacional-Contrate Nacional	PD	S	X			Baja	R	N	N	N	S/D	Su utilización es muy marginal por parte de las empresas. El beneficio es poco relevante
Regímenes de Promoción Industrial Provinciales	PI/PD	D	X	X		Baja	N	N	I/A (Baja)	N	Los beneficios que otorga la legislación son poco relevantes para las firmas en general. Consisten fundamentalmente en la exención, franquicia o reducción de impuestos prov. (Ingresos Brutos e Inmobiliario, alcanzando en algunos casos al impuesto a los sellos y al Automotor)	Utilización marginal
Parques Industriales	PI/PD	D	X	X		Baja	N	N	I/A (Baja)	N	Los beneficios son poco relevantes para las firmas en general	Su utilización es muy marginal

Notas: Nomenclatura utilizada: **PE:** Promueve Exportaciones; **PI:** Promueve Inversiones; **PC:** Promueve Capacidades; **PD:** Promueve el Desempeño; **C:** Créditos a Tasa Subsidiada; **S:** Subsidios Monetarios; **D:** Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales; **AT:** Asistencia Técnica; **FF:** Facilidades Financieras; **H:** Horizontal; **S:** Sectorial; **R:** Regional; **N:** No Impacta / No Distorsivo (neutro); **R:** Restringe (negativo); **I/A:** Introduce / Amplía (negativo); **E:** Estimula (positivo); **F:** Facilita (positivo).

TABLA 2: BRASIL

Instrumentos	Obj.	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			H	S	R		Libre Circul. Intra-z.	Dist. Costo Precio	Derr. Transf.	Compl. Prod. Intra-z.	Ejecución / Presupuesto	Uso / Difusión / Vigencia
Sistema de Draw-Back	PE	D	x			Alta	N	N	R			Su utilización está muy difundida
RECOF	PE	D	x			Alta	N	N	R			Utilización difundida en los sectores específicos promocionados (Aeronáutica; Automotriz; Equipamiento de informática y telecomunicaciones; y Semiconductores y componentes de alta tecnología para informática y telecomunicaciones)
Incentivos fiscales regionais (Norte e Nordeste)	PI	D	X	X		Alta	N	I/A	R			Muy impor. para las firmas con proy. de inversión en sectores prioritarios para el desarrollo de las reg. Norte, Nordeste y Centro-Oeste. La vigencia prevista es hasta el 31/12/2013
Incentivos fiscales federais para Manaus e Areas de Livre Comércio	PI	D	X	X		Alta	N	I/A	R			Muy importante para los emprendimientos localiz. en la zona franca de Manaus, en las áreas de libre comercio y en el Amazonas Occidental. La vigencia prevista es hasta el 31/12/2013
Incentivos fiscales estaduais para a Manaus	PI	D	X			Alta	N	I/A	R			Muy importante para los emprendimientos localizados en la zona franca de Manaus (fundam. electrónica y en algunos electrodomésticos como micro-ondas, aire acondic., ventiladores, etc.). No tiene plazo de finalización determinado
Política Automotiva do MERCOSUL	PI/PE/PC	D	X			Alta	F	N	E			Aplica a todas las firmas que componen la cadena productiva automotriz. Establece el libre comercio intra-zona en 2006
Incentivos para P&D em Tecnologías de Informação (Lei de Informática)	PC	D	X			Alta	N	N	N			Vigencia hasta el 2009
Programas de Fomento dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	PC	AT/C/S	X			Alta	N	N	N			Apoyan con fondos reembolsables o no reembolsables a todas las actividades de innovación
Fundos Fiscais de Investimento (Regiões Norte e Nordeste)	PI	C	X	X		Media	N	I/A (baja)	R (baja)			A la fecha los fondos han sido poco utilizados con excepciones en sectores de servicios (Turismo) y proyectos Agropecuarios. La vigencia prevista es hasta el 31/12/2013
Programas Estaduais para atração de investimentos	PI	C/D/S	X	X		Media	N	I/A (media)	R (media)			La vigencia depende de cada estado

Notas: Nomenclatura utilizada: **PE:** Promueve Exportaciones; **PI:** Promueve Inversiones; **PC:** Promueve Capacidades; **PD:** Promueve el Desempeño; **C:** Créditos a Tasa Subsidiada; **S:** Subsidios Monetarios; **D:** Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales; **AT:** Asistencia Técnica; **FF:** Facilidades Financieras; **H:** Horizontal; **S:** Sectorial; **R:** Regional; **N:** No Impacta / No Distorsivo (neutro); **R:** Restringe (negativo); **I/A:** Introduce / Amplia (negativo); **E:** Estimula (positivo); **F:** Facilita (positivo).

TABLA 3: PARAGUAY

Instrumentos	Obj.	Tipo de Benef	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones		
			H	S	R		Libre Circul. Intra.	Dist. Costo Precio	Derr. Transf.	Compl. Prod. Intra.	Ejecución / Presupuesto	Uso / Difusión / Vigencia	
Régimen de Turismo (re-exportación)	PE	D		X		Alta	R	I/A	I/A	R		El régimen dio lugar a un intenso movimiento de triangulación comercial a través de Ciudad del Este, estimado en más de US\$ 4.000 millones al año.	Muy difundido para re-exportar a Brasil y la Argentina
Régimen de importación de materias primas	PC	D	X			Alta	R	R		R	S/D	Permite la importación con arancel cero desde la extrazona del Mercosur, de las materias primas e insumos destinados a la producción agropecuaria e industrial. Es muy utilizado por las firmas	
Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones de la ley N° 60/90	PI	D	X			Alta	N	N	I/A (Baja)	N		En el período 1996-2001 fueron aprobados unos 1.800 proyectos de inversión por un monto de US\$ 2.173 millones (40,4% corresponde a inversión extranjera). No se posee información sobre el gasto fiscal involucrado.	Utilizado con mucha frecuencia por las empresas nacionales y extranjeras para nuevas inversiones y la ampliación de las ya existentes
Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica	PC	S		X		Alta	N	R	I/A	N	S/D	El consumo industrial de energía eléctrica goza de un tratamiento preferencial que se traduce en precios hasta un 39% menores a los vigentes para el consumo comercial.	
Régimen de Maquila	PE+PI	D		X		Media	R	I/A	I/A	R	S/D	La maquila genera creciente interés en los empresarios porque permite utilizar la capacidad ociosa de las instalaciones industriales existentes, pero aun es una actividad no muy desarrollada	
Régimen de Zonas Francas	PE	D		X		Media	R	I/A	I/A	R	S/D	Se establecieron recientemente en 2003. Aun no están muy desarrolladas	
Régimen Automotor Nacional	PE+PI	D		X		Baja	F y R	N	I/A	E	S/D	Como resultado del régimen, no han resultado nuevas inversiones importantes en el sector automotriz	
Admisión Temporal y Draw-Back	PE	D	X			Baja	N	N	N	R	S/D	De Utilización limitada por parte de las firmas. El Nuevo Código Aduanero de 2004 limita el régimen de AT a la importación de mercaderías que deben ser re-exportadas sin sufrir modificaciones, pero crea la figura de la AT para perfeccionamiento activo que permite el ingreso de mercaderías extranjeras al territorio aduanero, con suspensión total o parcial del pago del tributo aduanero, para ser sometida a perfeccionamiento y posterior re-exportación	

Notas: Nomenclatura utilizada: **PE:** Promueve Exportaciones; **PI:** Promueve Inversiones; **PC:** Promueve Capacidades; **PD:** Promueve el Desempeño; **C:** Créditos a Tasa Subsidiada; **S:** Subsidios Monetarios; **D:** Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales; **AT:** Asistencia Técnica; **FF:** Facilidades Financieras; **H:** Horizontal; **S:** Sectorial; **R:** Regional; **N:** No Impacta / No Distorsivo (neutro); **R:** Restringe (negativo); **I/A:** Introduce / Amplía (negativo); **E:** Estimula (positivo); **F:** Facilita (positivo).

TABLA 4: URUGUAY

Instrumentos	Obj.	Tipo de Benef	Alcance			Import.	Tipo de Impacto			Observaciones		
			H	S	R		Libre Circul. Intra-z.	Dist. Costo Precio	Derr. Transf.	Compl. Prod. Intra-z.	Ejecución / Presupuesto	Uso / Difusión / Vigencia
Régimen de Admisión Temporal (AT) y Draw Back	PE	D	X			Alta	N	N	N	R	S/D	La AT representa actualmente una proporc. del 20% de las importac. totales. Mientras la AT es muy utilizada por las firmas, el Draw back presenta una utilización menor. Ambos regímenes pueden utilizarse para el comercio intra-zona hasta el 2010.
Reintegro especial de textiles	PE	D		X		Alta	N	I/A	N	N	S/D	Definía un reintegro del 9% a las exportaciones que contengan lana. Al no estar autorizado este tipo de estímulo por parte de la OMC se sustituyó por el Decreto 243/003, que facultó al MEF a incrementar el nivel legítimo por vía de resolución administrativa. Acto seguido los elevó hasta aquel nivel. En función del reintegro especial asignado, se trata de un instrumento de alto impacto y que afecta la formación de precios de las exportaciones
Regíman automotriz	PE/PI/PC	D		X		Alta	F y R	N	N	E	S/D	Los cupos establecidos para exportar a la Argentina podrán pasar desde las 18 mil unidades en 2001 hasta las 20 mil en 2006. Las autopartes aumentarán desde US\$ 45 mil. hasta US\$ 60 mil. en 2006. En el caso de Brasil el cupo evolucionara de 18 mil hasta las 20 mil unidades y el cupo de autopartes aumentará de US\$ 40 mil. en 2001 a US\$ 65 mil. en 2006.
Fondo Lechero/Política lechera	PD	FF/S		X		Alta	R	I/A	R	R	S/D	Los precios administrados implicaron una transf. promedio desde los consumidores hacia los productores en el periodo 1994-2004 de unos US\$ 20 mil. por año.
Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocerá	PD	FF		X		Alta	N	I/A	N	N	S/D	Impacta en toda la industria específica. Permite captar recursos institucionales de inversiones o transferencias directas de los consumidores, a partir de la securitización de los flujos futuros de bs. que se comercializan en los mercados. Permite bajar pasivos y, a su vez, crear determinado capital de giro
Fondo Azúcar/Política Azucarera	PD	FF/S		X		Alta	R	I/A	R	R	S/D	Muy importante para el sector específico. En 2004 se aprobó una prórroga por 10 años más
Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja	PD	FF/S		X		Alta	R	I/A	R	R	S/D	Originalmente, el Fondo caducaría el 30 de junio de 2005. Durante el año 2004 se trabajó en el diseño de una nueva Ley que prorroga el Fondo y su fuente de financ. por 10 años más
Política vitivinícola	PD	FF		X		Alta	R	I/A	N	N	S/D	Muy importante para el sector específico
Transferencia y gestión de la propiedad de los Silos al sector privado	PD	FF/S		X		Alta	N	I/A	N	N	S/D	La Ley 17.556 habilitó al PE a transferir las plantas del Plan Nacional de Silos a sus actuales tenedores legítimos con títulos habitantes. Por las condiciones en que se pactó la transf. de los activos desde el sector público al privado (plazos y valorización de los activos) se trata de un mecanismo subsidiado, que afecta los costos de los serv. de almacenaje
Régimen de Zonas Francas	PE/PI	D	X			Media	R	I/A	R	R	S/D	Presentan benef. mayores a los existentes en el resto del mundo. Estos son beneficios aduaneros y fiscales, y la exclusión de la jurisdicción de los monopolios estatales. En las ZF se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comerc., industr. y de serv., incluso financ., lo cual puede ser considerado una ventaja comparativa en relación a otros regímenes regionales

Notas: Nomenclatura utilizada: **PE:** Promueve Exportaciones; **PI:** Promueve Inversiones; **PC:** Promueve Capacidades; **PD:** Promueve el Desempeño; **C:** Créditos a Tasa Subsidada; **S:** Subsidios Monetarios; **D:** Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales; **AT:** Asistencia Técnica; **FF:** Facilidades Financieras; **H:** Horizontal; **S:** Sectorial; **R:** Regional; **N:** No Impacta / No Distorsivo (neutro); **R:** Restringe (negativo); **I/A:** Introduce / Amplía (negativo); **E:** Estimula (positivo); **F:** Facilita (positivo).

VI. El impacto de las asimetrías regulatorias

En el marco de los acuerdos de integración regional, deben distinguirse dos tipos diferentes de asimetrías: las originadas en factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios (Bouzas, en imprenta). Las primeras están presentes desde el propio punto de partida de los acuerdos y pueden requerir algún tipo de medidas compensatorias; las segundas tienden a distorsionar las condiciones de competencia, pueden ampliar o generar nuevas brechas estructurales y necesitan ser administradas.

Las principales asimetrías estructurales derivan de diferencias apreciables en el tamaño económico, el grado de desarrollo, los niveles de ingreso, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo y condicionan la capacidad de las diferentes economías de apropiarse de los beneficios de una mayor integración de los mercados. Las asimetrías de políticas pueden propagarse en el espacio económico integrado a través de derrames transfronterizos de carácter macroeconómico; a la vez, la insuficiencia o limitada calidad de las reglas colectivas pueden generar efectos perversos sobre el proceso de asignación de recursos. Es decir que las asimetrías de política pueden generar externalidades regionales negativas, introducir pérdidas de eficiencia, provocar problemas distributivos y, por lo tanto, lesionar la cohesión política de los países miembros en torno al proceso integracionista. Es importante señalar que la existencia de las asimetrías regulatorias (y de sus efectos perjudiciales) es independiente de que las políticas que las originan puedan ser perfectamente compatibles con los objetivos de profundización de la integración.

Es evidente que las *asimetrías estructurales* en el Mercosur han sido y son significativas: hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de los cuatro países y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso *per cápita* y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Se trata de economías con muy diferentes grados de apertura al comercio internacional y niveles de interdependencia en el mercado regional. Ninguna de estas cuestiones fue internalizada en el diseño y la normativa original, más allá de la introducción de excepciones relativamente menores y temporarias en el proceso de desgravación de los flujos de comercio

intrazona. Tampoco fueron adoptadas posteriormente en el Mercosur políticas comunes o consensuadas que tuvieran como objetivo enfrentar los efectos de este tipo de asimetrías.³⁶

La revisión de los instrumentos promocionales vigentes en los países del Mercosur incluida en las secciones anteriores permite considerar las *asimetrías de política*. Parece evidente que, si bien las políticas de competitividad en los países socios están fundadas, en general, sobre enfoques e instrumentos similares y adolecen también de fallas de coordinación e implementación relativamente semejantes, la escala de los recursos disponibles y aplicados hace una diferencia significativa a favor de Brasil. En cierto sentido y sin minimizar las diferencias en la eficacia y el compromiso con la gestión de los instrumentos promocionales, podría decirse que algunas de las asimetrías estructurales (tamaño económico y capacidad financiera, fundamentalmente) están en la base de las asimetrías regulatorias observadas. Por lo tanto, lo que podría aparecer como un juego en el que todos participan igualmente (sea cumpliendo, sea violando las mismas reglas), es en realidad la reproducción permanente de poderes de intervención y actuación absolutamente diferenciales. En esta dinámica, el Mercosur termina desplegando una trayectoria en la que, a su vez, las asimetrías de política tienden a reproducir y profundizar las brechas estructurales.

Quedó dicho que están vigentes y operativos en Brasil potentes instrumentos de promoción de exportaciones y de inversión, que amplían la capacidad del sector privado local de aprovechar las condiciones del mercado ampliado regional; es el caso de los programas de financiamiento de las exportaciones, del esquema de promoción regional en la zona franca de Manaus y de algunos regímenes sectoriales relevados. A su vez, los crecientes subsidios impositivos otorgados por distintos gobiernos estatales hacia finales de la década de los noventa, en el marco de la descentralización de la política promocional, han sido una de las principales fuentes de asimetrías generadas por medidas de ayuda estatal. La guerra de incentivos en la que han incurrido los Estados brasileños, que ha desvirtuado la naturaleza de la promoción y ha convertido en redundantes a los beneficios finalmente otorgados, ha profundizado, al mismo tiempo, los derrames transfronterizos negativos.

Los efectos distributivos de las asimetrías estructurales y regulatorias han jugado un papel importante en la dinámica de conformación y en las negociaciones del bloque regional y, sin duda, constituyen una de las explicaciones principales de su sinuosa trayectoria normativa. Para enfrentar sus consecuencias, los países miembros han ido adoptando, generalmente de modo unilateral, medidas de protección a través de la implementación de barreras no arancelarias, generando una importante fragmentación del mercado y un retroceso en el proceso de integración económica regional.

La falta de consideración de las asimetrías y de la necesidad de administrar o gestionar los efectos no deseados de un proceso de liberalización comercial tan rápido fue un vicio de origen del Mercosur, perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos, en particular entre Argentina y Brasil. Esta dinámica generó un fuerte vacío de implementación, ya que el Mercosur fue avanzando considerablemente en las negociaciones y en la coordinación de políticas comerciales sin correspondencia con la débil progresión en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas o estructurales. Este déficit terminó siendo devastador para la institucionalidad regional, porque en estas dos áreas de política deberían haberse concentrado los esfuerzos para corregir los efectos perversos de la liberalización comercial, para asistir al proceso de reasignación de recursos y de reconversión productiva y para señalar el rumbo estratégico del bloque.

³⁶ Ver Bustillo y Ocampo (en imprenta) para una discusión sobre la influencia de las disparidades del grado de desarrollo de los países asociados sobre el patrón de distribución de los beneficios potenciales de la ampliación de mercado.

En consecuencia, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, según la cual lo acordado en materia de política comercial iba siendo progresivamente comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos, reinstalando barreras y deteriorando la posibilidad de formular y establecer políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas terminaron provocando dos graves consecuencias para el proceso de integración: i) la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional, y ii) el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios.

Las condiciones de acceso intra y extra-zona fueron variando al compás de las diferentes coyunturas, debilitando toda señal de largo plazo y, por lo tanto, distorsionando o desvirtuando los incentivos para aquellas decisiones de inversión tendientes a aprovechar las potencialidades de un mercado ampliado a escala regional. Las sucesivas perforaciones al AEC y la permanencia de regímenes excepcionales de importación desdibujaron la estructura de protección frente a terceros, mientras que la caótica dinámica de imposición de trabas al comercio interno agravó la incertidumbre sobre las reales dimensiones del mercado ampliado.

De este modo, el principal y más poderoso incentivo económico que debería haber proporcionado el acuerdo regional, esto es, el aumento de la escala potencial de producción, tendió a diluirse. Puede afirmarse que, en la medida que el Mercosur se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, es muy probable que aquella lógica opere discriminando en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, cuando en realidad, teóricamente, deberían haber sido los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar las economías de escala.

Al mismo tiempo, tal como surge del análisis de impacto presentado en la sección anterior, algunas regulaciones acordadas en el Mercosur dificultan la adopción de estrategias de especialización y complementación, tal como la vigencia de los regímenes de admisión temporaria de importaciones extra-regionales para su re-exportación al mercado ampliado, luego de algún proceso de transformación. Esta normativa fue originalmente justificada como una medida compensatoria a disposición de los dos países más pequeños y establecida por un plazo relativamente breve; sin embargo, fue posteriormente generalizada para su uso por todos los socios su plazo de vigencia extendido recientemente hasta el 2010. Es decir que, mientras por un lado se desdibujan los incentivos positivos para el aumento de la escala de producción, por otro se introducen señales adversas para el establecimiento o la profundización de los encadenamientos productivos intra-zona.

Este contexto de (des)coordinación de políticas terminó reforzando el impacto distorsivo de las asimetrías estructurales sobre el proceso de integración. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional; este sesgo es aún más problemático en función de la relevancia de los incentivos específicos existentes o cuando, como ocurrió entre 1999 y 2001, aparecen fuertes divergencias en el alineamiento de las paridades cambiarias de los países socios. Dadas las acentuadas diferencias de tamaño de capacidad instalada, esta sobreoferta competitiva coyuntural puede tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

Paradójicamente, en un marco de reglas de juego inciertas sobre el funcionamiento y la regulación del mercado regional, en lugar de que la escala de la demanda potencial se convierta en un incentivo y una oportunidad para la expansión de la producción en las economías menores, el tamaño de la oferta ya disponible pasa a constituir, en cambio, una amenaza para la sustentabilidad de su propia capacidad productiva. Más aún, en una perspectiva de más largo plazo, ante la ausencia de los adecuados mecanismos de compensación o administración, la mera

acción de las economías de aglomeración llevaría a ampliar aún más las asimetrías estructurales y a reproducir en mayor escala sus efectos y los señalados problemas de distribución de los beneficios potenciales de la integración entre los socios.

La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral, tendientes tanto a la fragmentación del mercado (defensivas) como a la competencia desleal (ofensivas), acaban por instalar y generalizar una estrategia de “perjuicio al vecino”, para la que, seguramente, no todos los países están igualmente dotados; en un mundo sin reglas, tienden a predominar “los pesos pesados”. Por lo tanto, las asimetrías estructurales encuentran así un correlato en las asimetrías de política, que dan cuenta de la diferente vocación o capacidad manifestadas por cada uno de los Estados del Mercosur para implementar y financiar medidas promocionales que inciden sobre su respectiva capacidad competitiva en el mercado regional.

Además de constituir la economía más grande y más diversificada del bloque, es también indudable que Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La abrupta modificación de las paridades cambiarias que habían enmarcado la etapa de mayor auge del comercio intra-regional (1994-1998), a partir de la devaluación brasileña de enero de 1999, actuó en el mismo sentido, reforzando la brecha de competitividad-precio a favor de la economía más grande del bloque. Dada la rigidez que por ese entonces todavía conservaba la política cambiaria argentina –y, en menor medida, la uruguaya–, ese realineamiento de las paridades apareció como una señal más permanente de la estructura de costos relativos dentro del Mercosur. No debe sorprender, entonces, dado este cuadro complejo de descoordinación y asimetrías varias, que la escala “propia” de Brasil haya resultado un incentivo general a la radicación de actividades más confiable y atractivo que la incierta y difusa escala del mercado ampliado.

Los vicios de origen, proceso e implementación del Mercosur han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional, y, por lo tanto, reducir la masa de ganancias conjuntas. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural impulsado por las nuevas condiciones de competencia en cada uno de los países socios, al mismo tiempo que no habían sido previstos ni diseñados instrumentos o acuerdos de carácter regional destinados a solventar dichos costos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, ampliándose, las asimetrías estructurales.

Más allá de la vocación de *free riders* que puedan cultivar los países miembros del Mercosur, los incumplimientos de la normativa derivan de la propia lógica del programa de integración, tal como ha sido originalmente concebido y posteriormente implementado. En efecto, la liberalización acelerada del comercio intra-zona, en un contexto de volatilidad macroeconómica, ausencia de instrumentos comunes de reconversión productiva y vigencia de incentivos asimétricos, tuvo diversos efectos desequilibrantes sobre los países socios, bien sea sobre las cuentas externas, bien sea sobre la producción y el empleo de determinados sectores. Sin mecanismos consensuados para la administración de las respectivas emergencias, terminó emergiendo una escalada de restricciones. Por ello, en el caso específico del Mercosur, el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera no puede ser alcanzado simplemente con la vigencia de sus atributos formales, sino que requiere modificar radicalmente la lógica de (des)coordinación de políticas que ha caracterizado el proceso hasta el momento.

VII. Conclusiones

Aparentemente, habría un amplio consenso acerca de que el Mercosur debe transitar por un proceso de profundización, si se pretende que se convierta en un espacio y una pieza claves para el desarrollo de los países socios; sin embargo, detrás de esa formulación hay posiciones y propuestas muy diferentes. De acuerdo con la agenda oficial, y con la visión que ha predominado entre los negociadores, la profundización del Mercosur pasa por reinstalar y, esta vez, cumplir la agenda de Ouro Preto y sus documentos complementarios, asegurando la libre circulación de bienes, servicios y capitales dentro de la Unión Aduanera y estableciendo metas de armonización de las variables macroeconómicas, principalmente del tipo de cambio (Secretaría del Mercosur, 2004).

Ahora bien, tomando en cuenta que los retrocesos superaron a los avances en la satisfacción de esta agenda y con base en algunas consideraciones teórico-normativas acerca de las eventuales ventajas de mantener opciones de flexibilidad para la definición de la política comercial externa, se ha postulado que la profundización del Mercosur requeriría, en cambio, la constitución efectiva de un Área de Libre Comercio y por su mayor articulación con otros escenarios de liberalización regionales o multilaterales. Desde una perspectiva opuesta y con base en un diagnóstico que enfatiza el desbalance entre la firmeza del proceso de liberalización comercial y la debilidad de la coordinación macro y microeconómica en aquella agenda y en la práctica oficial, se ha argumentado que la profundización del Mercosur exigiría que las políticas de liberalización y de competencia dentro de la Unión Aduanera sean acompañadas por políticas de desarrollo productivo y de gestión de los problemas distributivos (Kosacoff, 2004). Este documento se enrola en esta última perspectiva.

También podría decirse, a partir de la retórica que ha venido animando la formulación de los objetivos y las acciones de política pública en los países del Mercosur y el debate implícito, que en todos ellos se desarrollan políticas de competitividad y que hay consenso en que éstas deben ser fortalecidas. Mucho se ha elaborado y discutido sobre la noción de competitividad en las últimas dos décadas –*pari passu* con la reducción de barreras al comercio internacional–, lo que ha permitido generalizar la idea de que constituye el resultado de un proceso complejo y sistémico en el que interactúan diversos ámbitos de la política pública, las estrategias y acciones privadas y el entorno institucional y social. Sin embargo, más allá de esta definición general, las causalidades y las jerarquías explicativas de este proceso de interacción macro-meso-microeconómico y de las fallas de mercado y coordinación presentes difieren entre las diversas

aproximaciones teóricas y, en consecuencia, no hay (no podría haber) una formulación única de políticas de competitividad. En la práctica, los países del Mercosur han venido combinando, con más inconsistencias que virtud y con más discrecionalidad que estrategia, presiones competitivas, instrumentos de promoción e instrumentos de salvataje.

En cierto sentido, la dimensión y la normativa de “*libre comercio*” del Mercosur han formado parte de las políticas de competitividad de los países socios durante los últimos años: profundizan la apertura (es decir, aumenta la presión competitiva) y, a cambio, proponen un potencial incentivo de escala; las ganancias de eficiencia (por la mejor asignación y la mayor productividad de los recursos) y, por lo tanto, de competitividad son el resultado esperado de la integración regional. Sin embargo, el patrón de distribución de estas ganancias entre los socios es incierto,³⁷ porque la capacidad inicial de cada uno para aprovecharlas puede ser diferente y, porque, una vez en marcha el proceso, la dinámica de especialización relativa puede generar nuevas asimetrías.³⁸ Por esta razón, más allá de aquellos incentivos generales, los países, preventiva o reactivamente, tienden a aplicar sus propias políticas “de competitividad” con miras al mercado regional, tratando de maximizar su porción relativa en las ganancias del bloque, aún a costa de violar el principio de igualdad de condiciones de competencia. Europa enfrentó este dilema reglamentando las ayudas estatales nacionales y transfiriendo parte de la política promocional y las políticas redistributivas al ámbito comunitario; Mercosur aún está lejos de eso.

El Mercosur ha venido presentando dos problemas adicionales. Por una parte, la inestabilidad macroeconómica predominante no sólo ha provocado diversas coyunturas de cambio abrupto de las condiciones de competencia intrazona, sino que ha desdibujado el impacto promocional de los instrumentos en vigencia y ha generado transferencias intersectoriales de magnitud; también ha sido fuente de diversas inconsistencias regulatorias, desfinanciando algunas políticas o justificando medidas compensatorias aisladas. Por otra parte, entre las asimetrías estructurales más marcadas hay que incluir a la diferente capacidad (y, en algunos períodos, voluntad) de cada uno de los países socios para financiar políticas promocionales que mejoran el desempeño de sus empresas dentro del propio mercado ampliado; estas asimetrías regulatorias tienden a profundizar, entonces, las asimetrías estructurales. Además, lo poco que hay de políticas supuestamente compensatorias establecidas a nivel regional alienta la triangulación comercial y no promueve encadenamientos intrazona.

Hasta el momento, las estrategias de negocios basadas en acciones de especialización productiva y complementación intrazona parecen haber sido desplegadas de modo sistemático sólo por un conjunto de empresas internacionales, con filiales en algunos de los países del Mercosur, y en número acotado de sectores. Algunos pocos grandes grupos brasileños y, en menor medida, argentinos han realizado inversiones con una estrategia similar; de todas maneras, los incentivos de mercado parecen haber sido insuficientes, en las condiciones macroeconómicas y normativas predominantes, para que movimientos de esa naturaleza fueran más generalizados y, en consecuencia, tendieron a restringirse los efectos dinámicos esperados. Algunos mecanismos de promoción de exportaciones aplicados por los cuatro países, además, sesgan en contra de tales estrategias, limitando la profundización de la integración. Del mismo modo, varios de los incentivos a la inversión relevados en los diferentes países, algunos de ellos de impacto relevante, violan el principio de acceso preferencial para los productores de los países socios o son fuente potencial de derrames transfronterizos negativos. La profundización del Mercosur requiere su eliminación o compatibilización.

³⁷ Cabe señalar que éste no es un problema exclusivo del Mercosur; **siempre** es así, en **cualquier** esquema.

³⁸ Ver Hinojosa Ojeda (en imprenta) para una discusión sobre el patrón de especialización dentro del TLCAN y la necesidad de políticas específicas para promover la convergencia real.

En síntesis, para que el Mercosur sea parte de una estrategia de competitividad que soporte un proceso de crecimiento equitativo de sus miembros, sería necesario: i) el restablecimiento del mercado ampliado (un verdadero *Mercado Interior*) como señal efectiva de largo plazo (de modo de que los incentivos de escala permitan maximizar las ganancias conjuntas del bloque); ii) la coordinación de estrategias de especialización y complementación productiva, atendiendo a una adecuada distribución de los efectos dinámicos (de modo de hacer efectivas las oportunidades potenciales para todos los socios); iii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas (de modo de no generar nuevas y mayores asimetrías estructurales y de atender a la reconversión de los “perdedores”).

Esto requiere la redefinición del arancel externo común y su efectiva implementación, la profundización del proceso de armonización de normas técnicas, clave para alentar la complementación en productos diferenciados, y, fundamentalmente, una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas. Se trataría de pensar el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de cadenas de valor, que permitan ampliar las posibilidades y el horizonte de desarrollo de las PyMEs y negociar con las empresas transnacionales –ya instaladas o nuevas– con el fin de maximizar los efectos de encadenamiento y, de este modo, recomponer la densidad de la trama industrial. La responsabilidad de este ámbito de acción es la generación de una oferta de bienes públicos regionales –tales como un marco para favorecer la cooperación entre empresas, la dotación de infraestructura o un sistema articulado de Investigación, Desarrollo e Innovación– que orienten el planeamiento estratégico de una más adecuada inserción internacional de estas economías. Esto supone coordinar acciones que promuevan la especialización intra-regional, el intercambio de las “mejores prácticas”, la provisión de fuentes de financiamiento, la transferencia de tecnología y la complementación de los esfuerzos de I+D.

Tal como se desprende de la experiencia europea, la coordinación de políticas estructurales debería combinar enfoques de tipo vertical y de tipo horizontal. En algunos casos, será necesario aplicar tratamientos sectoriales, bien sea para orientar la reconversión de tramas ya instaladas sobre la base de especializaciones intra-zona, bien sea para orientar el desarrollo conjunto de sectores “nuevos”. En otros, en particular con relación a las PyMEs, habrá que maximizar las sinergias a escala regional de las políticas de promoción de la competitividad y la incorporación de innovaciones y de las políticas de desarrollo y capacitación empresarial ya existentes. En todos los casos, se trataría de promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción. Como parte integral, y decisiva, de estas acciones, es necesario atender prioritariamente al financiamiento de estas políticas, asegurando el fondeo de instrumentos específicos en el ámbito regional.

En síntesis, el Mercosur necesita de un proceso de profundización normativa, lo que supone la articulación de tres vías de acción: limpiar el campo de juego de las excepciones introducidas unilateralmente, internalizar las normas acordadas y aún no hechas efectivas y avanzar en los compromisos de coordinación de políticas sucesivamente establecidos y postergados. La armonización de las políticas de competitividad aplicadas a nivel nacional, especialmente de las políticas promocionales, es parte de ese proceso y es un requisito esencial para la construcción *jurídica* del Mercado Interior. La consecución de los efectos *económicos* esperados de un proceso virtuoso de integración –crecimiento sustentable y equidad distributiva– requiere, además, del desarrollo de específicas políticas estructurales a nivel regional.

Bibliografía

- Alesina, A., Angeloni, I. y Schuknecht, L. (2001), *What does the European Union do?*, NBER Working Paper 8647, Cambridge.
- Alesina, A. y Perotti, R. (2004), *The European Union: a politically incorrect view*, NBER Working Paper 10342, Cambridge.
- Arnaiz, A. y Fonseca Morillo, F. (1998), “El Mercado Interior: Aspectos Jurídicos”, en I. Vega Mocoeroa (coord.), *La Integración Económica Europea*, Editorial Lex Nova, Universidad de Valladolid
- Bangemann, M. (1992), *Meeting the Global Challenge*, Kogan Page, London.
- Baruj, G. y Porta, F. (2005), *Políticas de competitividad en Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, CEPAL-BID, Buenos Aires.
- Bianchi, P. (1997), *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Blanchard, O. (2004), *The economic future of Europe*, NBER, Cambridge.
- Bouzas, R. (en imprenta), “Mechanisms for Compensating the Asymmetrical Effects of Regional Integration and Globalization: The case of Mercosur”, en P. Giordano, F. Lanzafame and J. Meyer-Stamer (eds.), *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington.
- _____ (2004), “La dinámica institucional y normativa: Un balance”, en B. Kosacoff (coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, CEPAL, Buenos Aires (www.cepal.org/argentina).
- Bouzas, R., Motta Veiga, P. y Torrent, R. (2002), *In depth analysis of Mercosur Integration*, Observatory of Globalisation, University of Barcelona (www.ub.es/obsglob).
- Bustillo, I. and Ocampo, J. A. (en imprenta), “Free Trade Agreements and Asymmetries : Proposals to Foster Gains from Trade”, en P. Giordano, F. Lanzafame y J. Meyer-Stamer

- (eds.), *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington.
- Cecchini, P., ed., (1988), *The European challenge: the benefits of a single market*, Aldershot, Wildwood House.
- Chudnovsky, D. y Fanelli, J., coord. (2001), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1985), *Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior*, Bruselas.
- _____ (1990), *Política industrial en un contexto de apertura*, COM(1990) 556, Bruselas.
- _____ (1993), *Crecimiento, Competitividad, Empleo. Los desafíos a la entrada del siglo XXI* (Informe Delors), Bruselas.
- _____ (1994), *Una política de competitividad industrial para la Unión Europea*, COM(1994) 319, Bruselas.
- _____ (1995), *Promoting european competitiveness* (Ciampi Report), Brussels.
- _____ (2003), *Los desafíos claves de la competitividad en Europa: Hacia un enfoque integrado*, COM(2003) 704, Bruselas.
- _____ (2004a), *Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada*, COM(2004) 274, Bruselas.
- _____ (2004b), *Una política de competencia proactiva para una Europa competitiva*, COM(2004) 293, Bruselas.
- Coriat, B. (1996), *Pour des politiques structurelles européennes*, CREI (Centre de Recherche en Economie Industrielle), Université de Paris XIII.
- Debonneuil, M. y Fontagné, L. (2003), *Compétitivité*, La Documentation Française, Paris
- Fontagné, L., Freudenberg, N., Péridy, N. et Ünal-Kesenci, D. (1997), *L'impact de l'achèvement du marché unique sur la nature des flux commerciaux intra-européens*, Document de Travail CEPII, Paris.
- Ghymers, C. (2001), "La problemática de la coordinación de políticas económicas", CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 10, Santiago de Chile.
- Herzog, P. (1998), "Contrôle démocratique et gouvernance de la coordination des politiques économiques", en CAE, *Coordination européenne des politiques économiques*, La Documentation Française, Paris.
- Hinojosa Ojeda, R. (en imprenta), "Theory and Practice of Regional Integration: Trans-Atlantic Lessons for the New World", en P. Giordano, F. Lanzafame y J. Meyer-Stamer (eds.), *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington.
- Kosakoff, B., coord. (2004), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, CEPAL, Buenos Aires (www.cepal.org/argentina).
- Laplane, M. (2005), *Políticas de competitividad en Brasil y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, CEPAL-BID, Buenos Aires.

- Laplane, M. Sarti, F., Sabattini, R. y Brito, G. (2001), “Política de competitividad no Mercosur”, en D. Chudnovsky y J. Fanelli (coord.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Lorenzo, F., Paulino, C. y Perelmuter, N. (2005), *Políticas de competitividad en Uruguay y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, CEPAL-BID, Buenos Aires.
- Masi, F. y Miranda Álvarez, E. (2005), *Políticas de competitividad en Paraguay y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, CEPAL-BID, Buenos Aires.
- Mattli, W. (1999), *The logic of regional integration. Europe and beyond*, Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (1991), “Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo”, en *Pensamiento Iberoamericano* N° 20, Madrid.
- Porta, F. (2004), “La importancia de la coordinación macroeconómica”, en B. Kosacoff (coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, CEPAL, Buenos Aires (www.cepal.org/argentina).
- Porta, F. y Sierra, P. (en imprenta), “The Argentine automotive industry: economic cycle, industrial policy and regional integration”, en M. Doctor and M. Laplane (eds.), *Assesing the impact of industrial development policies*, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford.
- Sapir, A. y otros (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, Report for the President of the European Commission, Brussels.
- Secretaría del Mercosur (2004), *Un foco para el proceso de integración regional*, Primer Informe Semestral, Montevideo.
- Siroen, J. M., *La régionalisation de l'économie mondiale*, Éditions La Decouverte et Syros, París, 2000.
- Tabellini, G. y Wiplosz, C. (2004), *Réformes structurelles et coordination en Europe*, CAE, La Documentation Française, Paris.

ANEXO: Instrumentos de las políticas de competitividad y matrices de impacto por país del Mercosur

En este Anexo se presenta un listado extensivo de los principales componentes de las políticas de competitividad vigentes en los países del Mercosur y se señala su impacto potencial sobre los objetivos de integración profunda.

Los instrumentos fueron clasificados fundamentalmente de acuerdo con tres variables:

- a) de acuerdo a su objetivo fundamental y prioritario en “Promoción de Exportaciones”, “Promoción de Inversiones”, “Promoción de Capacidades” y/o “Promoción de Desempeño”;
- b) en función de los montos, beneficiarios involucrados en su ejecución y/o su extensión temporal, se valorizó el grado de importancia de cada instrumento en “Alta”, “Media” o “Baja”; y finalmente
- c) se los clasificó de acuerdo a su efecto (positivo, neutro o negativo) sobre la integración profunda, considerando los siguientes niveles:
 - la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los productores de los países socios;
 - la eliminación de las **distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta en el mercado interno del Mercosur);
 - la eliminación de los **derrames transfronterizos** negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur);
 - el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del Mercosur.

Nomenclatura utilizada en las Matrices Resumen de Instrumentos

Ítem	Sigla	Significado
Objetivo	PE	Promueve Exportaciones
	PI	Promueve Inversiones
	PC	Promueve Capacidades
	PD	Promueve el Desempeño
Tipo de Beneficio	C	Créditos a Tasa Subsidiada
	S	Subsidios Monetarios
	D	Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales
	AT	Asistencia Técnica
	FF	Facilidades Financieras
Tipo de Impacto	N	No Impacta / No Distorsivo (neutro)
	R	Restringe (negativo)
	I/A	Introduce / Amplía (negativo)
	E	Estimula (positivo)
	F	Facilita (positivo)

ARGENTINA: INSTRUMENTOS NACIONALES DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz A.1- Promoción de Exportaciones

Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Reintegros a la Exportación	PE	D	X			Alta	N	N	N	N	
Régimen de Admisión Temporal	PE	D	X			Alta	N	N	R		
Sistema de Draw-Back	PE	D	X			Alta	N	N	R		
Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos.	PE	D	X		X	Alta	N	I/A (baja)	N	N	
Devolución del Impuesto al Valor Agregado	PE	D	X			Alta	N	N	N	N	
Financiación de Exportaciones	PE	C	X			Alta	N	N	N	N	
Prefinanciación de Exportaciones	PE	C	X			Alta	N	N	N	N	
Créditos para la Producción Regional Exportable	PE	C	X		X	Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Zonas Francas	PE	D	X		X	Media	N	N	N	R	
Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano	PE	D	X			Baja	N	I/A (baja)	N	N	
Régimen de Financiamiento del IVA a la Compra o Importación de Bienes de Capital	PE	C	X			Baja	N	N	N	N	Vigente hasta el 31/12/2005
Programa de Promoción de Grupos Exportadores	PE	AT	X			Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Fundación Export-Ar	PE+PC	AT	X	X		Baja	N	N	N	N	En 2004 se instrumentó el "Plan de Promoción Sectorial", que opera como instancia de facilitación para el diseño de planes de largo plazo para diversos sectores
Fideicomiso La Pampa Exporta	PE+PD	C	X		X	Baja	N	N	N	N	

ARGENTINA: INSTRUMENTOS NACIONALES DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz A.2.- Promoción de Inversiones

Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura	PI*	D	X			Alta	N	I/A (Baja)	N	Muy reciente. El 29/10/04 se realizó el 1er. Llamado.	
Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ley Nº 19.640	PI	D	X		X	Alta	R	I/A	N	Restringe el acceso preferencial. Los beneficios tienen validez hasta el 31/12/2013	
Ley de Invers.para Bosques Cultivados Nº 25.080	PI	D		X		Alta	N	N	N		
Financiación de la Adquisición de Bs de Capital	PI	C	X			Alta	N	N	N		
Línea de Créd. para la Compra de Maqui.Agrícola	PI	C		X		Alta	N	N	N		
Incentivos al Sector Minero	PI	D		X		Alta	N	N	N		
Régimen de Importación de Bs. Integrantes de "Grandes Proyectos de Inversión"	PI+PC**	D	X			Alta	R	I/A (Baja)	N	Restringe el acceso preferencial	
Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME)	PI+PC	C	X			Alta	N	N	N	Exclusivo para PyMEs	
Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)	PI+PC	S+C +AT		X		Alta	N	I/A	N		
Financiación de Proyectos de Inversión en Bienes y Servicios	PI+PC	C	X			Alta	N	N	N		
Régimen Automotriz Mercosur	PI+PE +PC	D		X		Alta	F y R	N	E	Promueve el comercio intrazona a la vez que regula la dirección de los flujos	
Régimen de Bonificación de Tasas	PI+PE	C	X			Alta	N	N	N	Exclusivo para PyMEs	
Créditos para la Reactivación Empresarial	PI+PD	C	X		X	Alta	N	N	N	Exclusivo para PyMEs	
Régimen de Importación de "Líneas de Producción Usadas"	PI+PC	D	X			Baja	N	N	N	Vigente hasta el 31/12/2005	
Régimen de Prom. de la Industria del Software	PI+PE +PC	D		X		Baja	N	N	N		

Notas: * Puede tener un impacto menor en las exportaciones porque los proyectos de inversión presentados cuya producción sea exclusivamente para el mercado de exportación, tienen doble incentivo (pueden acceder en forma simultánea a la amortización acelerada y la devolución anticipada del IVA); ** También promueve capacidades, aunque no es el objetivo central, ya que se le exige a la empresa que presente una vinculación contractual con un ente certificador acreditado para la certificación de normas IRAM-IACC-ISO 9001 para el caso de productos o HACCP y BPM para los alimentos o ISO 14000 para los proyectos destinados al tratamiento de sustancias contaminantes.

ARGENTINA: INSTRUMENTOS NACIONALES DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz A.3.- Promoción de Capacidades

Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Aportes No Reembolsables (ANR-FONTAR)	PC	S	X		X	Alta	N	N	N	N	Orientado a PyMEs
Créditos a Empresas para la financiación de proy. de Desarrollo Tecnológico (CAEFIPP)	PC	C	X			Alta	N	N	N	N	
Programa de Crédito Fiscal (ANPCyT)	PC	D	X			Alta	N	N	N	N	
Programa de Reestructuración Empresarial (PRE)	PC	S	X			Media	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Créditos otorgados por los artículos 2 y 3 de la Ley 23.877	PC	C	X			Media	N	N	N	N	Orientado a PyMEs
Crédito Fiscal para Capacitación (SSPyMEyDR)	PC	D	X			Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Subvenciones otorgadas por los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 23.877	PC	S	X			Baja	N	N	N	N	Orientado a PyMEs
Créditos a Empresas	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	
Certificación de Calidad	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	
Estudios de Impacto Ambiental	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	

ARGENTINA: INSTRUMENTOS NACIONALES DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz A.4.- Promoción de Desempeño

Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital	PD	D		X		Alta	N	I/A	N	N	
Programa de Sociedades de Garantía Recíproca	PD	FF	X			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME)	PD	FF	X			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Regímenes de Promoción para la Patagonia y Acta de Reparación Histórica (La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan)	PD	D			X	Alta	N	I/A	N	N	Ambos cerrados al ingreso. El régimen de la Patagonia expira en 2004 y el Acta de Rep. Histórica en 2011
Crédito Italiano para el Sostentimiento PyME	PD+PC	C	X			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II).	PD	C	X			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial (reducción de Contribuciones Patronales)	PD	D	X		X	Alta	N	N	N	N	
Fondo Nacional para la Creación y Consolid. de Microemprendimientos (FoMico)	PD	C	X			Media	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Compre Nacional- Contrate Nacional	PD	S	X			Baja	R	N	N	N	
Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones)	PD	D		X		Baja	N	N	N	N	
Políticas tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante subsidios al empleo	PD	S	X			Baja	N	N	N	N	

Matriz A.5.- Instrumentos Provinciales

Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona		
Provincia de Buenos Aires												
Fondo de Garantías Buenos Aires- FOGABA	PD	FF	X		X	Alta	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Programa Crediticio Banco Provincia	PI+PE	C	X		X	Alta	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
Fuerza PyME	PD+PI	C	X		X	Media	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Fondo de Promoción de Exportaciones de Buenos Aires (FOPREXBA)	PE	AT	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Orientado a PyMEs
Rescate de Empresas en Crisis	PD	C	X		X	Baja	N	N	N	N	N	
Financiamiento para Pequeños Proyectos Viabiles (P.P.V)	PD	C	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Para Microempresas
Baexporta	PE	AT	X		X	Baja	N	N	N	N	N	
Programas de Empleo Privado	PD	S	X		X	Baja	N	N	N	N	N	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires												
PROMIPyME	PD+PI	C	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
Programa de Apoyo a la Modernización Tecnológica - PRO A.M.PRO	PC	S	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs e Ind. Manufac. y de Transf. de productos industriales
Subsidios para empresas del cuero y calzado de la ciudad	PC	S		X	X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Subsidios para empresas de turismo	PC	S		X	X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
Subsidios para empresas de software	PC	S		X	X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Promoción del Comercio Exterior	PE	AT	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Centro Metropolitano de Diseño	PC	AT	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Empresas, diseñadores y emprendedores

Matriz A.5.- (continuación)

Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona		
Provincia de Córdoba												
Subsidios para la generación del empleo	PD	S	X		X	Alta	N	N	N	N	N	
Ley: 9.121 - Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba	PD	D+C+S	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
Córdoba Calidad Pyme	PC	S	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
Ley 7.232 - Régimen Provincial de Incentivo a la Inversión Turística	PI	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
Provincia de Mendoza												
Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza	PI+PE	C	X		X	Alta	N	N	N	N	N	
Pro Mendoza	PE		X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs AT
Provincia de Santa Fe												
Ley 12.307- Asistencia Financiera a productores Tamberos – Nvo.Bco. de Sta. Fe	PD	C		X	X	Alta	N	N	N	N	N	
Régimen "Plazo Fijo Forestal" - Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio	PI	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
Reducción de impuestos para el transporte de carga	PD	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
Programa de Estímulo al Crecimiento de Mipymes – Decreto 871/2003	PI	C	X		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
Misiones												
Programa Provalor (Programa Provincial de Agregación de Valor a las Cadenas Productivas)	PC	C		X	X	Baja	N	N	N	N	N	Preferentemente para Proyectos Turísticos, Forestoindustriales y Nuevos Agronegocios. En menor medida también para Proyectos Libres
Promoción de emprendimientos turísticos alternativos	PI+PC	D+AT		X	X	Baja	N	N	N	N	N	

Matriz A.5.- (continuación)

Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona		
Regímenes de promoción industrial provinciales y parques industriales												
Regímenes de Promoción Industrial Provinciales	PI+PD	D	X		X	Baja	N	N	N	I/A (Baja)	N	
Parques Industriales	PI+PD	D	X		X	Baja	N	N	N	I/A (Baja)	N	

BRASIL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz B.1.- Promoción de Exportaciones

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Incentivos Fiscais às Exportações	PE	D	X			Alta	N	N	N	N	
Drawback	PE	D	X			Alta	N	N	R		
RECOF	PE	D		X		Alta	N	N	R		
Linha Apoio às Exportações- BNDES	PE	FF	X			Alta	N	N	N		
PROEX	PE	FF	X			Alta	N	N	N		
FNO-Exportação	PI/PE	FF	X		X	Media	N	N	N		
FCO-Programa de Incentivo às Exportações	PI/PE	FF	X		X	Media	N	N	N		
Programa Especial de Financiamento da Produção para Exportação	PE	FF	X		X	Media	N	N	N		
Fundos de Aval/Garantia	PE/PI/PC	FF	X			Baja	N	N	N		Micro, Pequenas y Medianas Empresas
Promoção Comercial – APEX	PE/PC	AT	X			Baja	N	N	N		Micro y Pequeñas Empresas
Projeto Extensão Industrial Exportadora	PE/PC	AT	X			Baja	N	N	N		Micro y Pequeñas Empresas
PROGEX	PE/PC	AT	X			Baja	N	N	N		Micro y Pequeñas Empresas

BRASIL: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO VIGENTES

Matriz B.2.- Promoción de Inversiones

Instrumento	Objetivo	Tipo de Benefício	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Incentivos fiscais regionais (Norte e Nordeste)	PI	D	X		X	Alta	N	i/A	R	R	Até 31/12/2013
Incentivos fiscais federais para Manaus e Áreas de Livre Comércio	PI	D	X		X	Alta	N	i/A	R	R	Até 31/12/2013
Incentivos fiscais estaduais para a Manaus	PI	D	X			Alta	N	i/A	R	R	
Política Automotiva do MERCOSUL	PI/PE/PC	D		X		Alta	F/R	N	N	E	Promove o comércio intrazona, mas estabelece condições
Redução de II sobre bens de capital, de informática e de telecomunicações sem produção nacional ("Extra-tarifários")	PI	D	X			Alta	N	N	N	N	
Redução IPI para BK	PI	D	X			Alta	N	N	N	N	Implementado a partir de janeiro de 2004
Financiamento para Investimento de Bancos Públicos Federais (BNDES, BB, CEF, BASA e BNB)	PI	FF	X	X	X	Alta	N	N	N	N	As linhas de Apoio Financeiro do BNDES são permanentes. Os Programas têm duração limitada (alguns até 2005 e outros até 2007)
Fundos Fiscais de Investimento (Regiões Norte e Nordeste)	PI	C	X		X	Media	N	I/A (bajo)	R (bajo)	R (bajo)	Até 31/12/2013
Programas Estaduais para atração de investimentos	PI	C/D/S	X	X	X	Media	N	I/A (medio)	R (medio)	R (medio)	
Fundos de Aval/Garantia	PI/PE/PD	FF	X			Baja	N	N	N	N	Micro, Pequenas e Médias Empresas

BRASIL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz B.3.- Promoción de Capacidades

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Incentivos para P&D em Tecnologias de Informação (Lei de Informática)	PC	D		X		Alta	N	N	N	N	
Programas de Fomento dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	PC	AT/C/S	X			Alta	N	N	N	N	
Programa Brasileiro de Design	PC	AT/FF	X			Baja	N	N	N	N	
Programa de Desenvolvimento de Tecnologia Industrial-PDTI e Agropecuária-PDTA	PC	D	X			Baja	N	N	N	N	
Programas da Agência Financiadora de Estudos e Projetos	PC	FF	X			Baja	N	N	N	N	
Programa Inovação para a Competitividade	PC	AT	X			Baja	N	N	N	N	
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico-PRODETEC (BNB)	PC	FF			X	Baja	N	N	N	N	

BRASIL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN VIGENTES

Matriz B.4.- Promoción de Desempeño

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones	
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona		
Fondos de Aval/Garantía	PD/PE/PI	FF	X			Baja	N	N	N	N	N	Micro, Pequeñas e Médias Empresas
Promoção Comercial – APEX	PD/PE	AT	X			Baja	N	N	N	N	N	Micro e Pequenas empresas
Projeto Extensão Industrial Exportadora-PEIEX	PD/PE	AT	X			Baja	N	N	N	N	N	Micro e pequenas empresas
PROGEX	PD/PE	AT	X			Baja	N	N	N	N	N	Micro e pequenas empresas
Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-PMPE	PD	FF			X	Baja	N	N	N	N	N	Micro e pequenas empresas
Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas-PATME	PD	AT	X			Baja	N	N	N	N	N	Micro e pequenas empresas

PARAGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz C.1.- Promoción de Inversiones

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones de la ley N° 60/90	PI	D	X			Alta	N	N	I/A (Baja)	N	Sus beneficios fueron severamente recortados por la Ley N° 2.421/04 de reforma tributaria.
Régimen de Inversiones de la Ley N° 117/92	PI	-	X			Baja	N	N	N	N	No otorga beneficios. Solo garantiza igualdad de inversiones nacionales y extranjeras.
Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación	PI	S/D/C		X		Baja	N	N	N	N	
Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión	PI	D	X			Baja	N	N	N	N	

PARAGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz C.2.- Promoción de Exportaciones

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Régimen de Turismo	PE	D		X		Alta	R	I/A	I/A	R	Fomenta la re-exportación de productos importados
Régimen de Zonas Francas	PE	D	X			Media	R	I/A	I/A	R	
Régimen de Maquila	PE/PI	D		X		Media	R	I/A	I/A	R	
Régimen Automotor Nacional	PE/PI	D		X		Baja	F y R	N	I/A	E	
Admisión Temporal, Draw-back y Exportación Temporal	PE	D	X			Baja	N	N	N	R	Modificados por el nuevo Código Aduanero de la Ley N° 2.422/04
Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales y de Productos Manufacturados	PE	D	X			Baja	N	N	N	N	
Dirección General de Promoción de las Exportaciones de Inversiones - ProParaguay	PE	AT	X			Baja	N	N	N	N	
Ventanilla Única del Exportador	PE	-	X			Baja	N	N	N	N	Facilita trámites

PARAGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz C.3.- Promoción de Capacidades

Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Banco Nacional de Fomento	PC	C		X		Alta	N	N	N	N	Estas ventanillas de crédito pasarán en el corto plazo por una reforma de la banca pública
Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica	PC	S		X		Alta	N	I/A	N	N	
Régimen de importación de materias primas	PC	D	X			Alta	R	R	R	R	Beneficia a las empresas agropecuarias e industriales
Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	PC	FF	X			Media	N	N	N	N	
Fondo de Desarrollo Campesino	PC	C		X		Media	N	N	N	N	
Ley General de Ciencia y Tecnología	PC	AT	X			Baja	N	N	N	N	
Fondo de Desarrollo Industrial	PC	FF		X		Baja	N	N	N	N	
Instituto Nacional de Tecnología y Normalización	PC	AT	X			Baja	N	N	N	N	
Sistema de Formación y Capacitación Laboral	PC	-	X			Baja	N	N	N	N	

URUGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz D.1.- Promoción de Exportaciones

Instrumento	Objetivo	Tipo de benef.	Alcance		Import.	Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Régimen de Admisión Temporal y Draw back	PE	D	X		Alta	R	R	R	R	Para exportaciones intrazona permitido hasta el 31 de diciembre de 2010
Reintegro especial de textiles	PE	D		X	Alta	N	I/A	N	N	El beneficio es un reintegro más que de un subsidio
Régimen automotriz	PE/PI/ PC	S		X	Alta	FyRN	N	N	E	
Devolución de Impuestos Indirectos y tributos a la exportación	PE	D	X		Alta	N	N	N	N	
Régimen de Zonas Francas	PI	D	X		Media	R	R	R	R	
Promoción Uruguay XXI	PE	AT	X		Baja	N	N	N	N	

URUGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz D.2.- Promoción de Inversiones

Instrumento	Objetivo	Tipo de beneficio	Alcance		Importancia	Impacto				
			Horizontal	Sectorial		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
Régimen de Promoción de Inversiones	PI	D	X		Alta	N	N	N	N	N
Declaración de Interés Nacional	PI	D	X		Alta	N	N	N	N	N
Promoción de Servicios Turísticos	PI	D/C/S		X	Alta	N	N	N	N	N
Régimen de Promoción Forestal	PI	D/S		X	Alta	N	N	N	N	N

URUGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz D.3.- Promoción de Capacidades

Instrumento	Obj.	Tipo de benef.	Alcance		Import.	Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.		Libre Circulac. Intra.	Dist. Costo Precio	Derrame Transf.	Compl. Prod. Intra.	
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	PC	AT		X	Alta	N	N	N	N	Institución Pública No Estatal, manejada por representantes del sector público y privado. Cuenta con financiamiento mixto
Instituto Nacional de Carnes (INAC)	PC	AT		X	Alta	N	N	N	N	Tiene una forma jurídica, financiamiento y conducción también mixto público y privado como Persona Pública no Estatal
Sistema Nacional de Información Ganaderas (SNIG)	PC	AT/S		X	Alta	N	N	N	N	Tiende a potenciar toda la información referida al tema de la ganadería uruguaya, coordinando las diferentes instancias oficiales de recolección y manejo de la información
INAVI	PC	AT		X	Alta	N	N	N	N	
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	PC	AT	X		Alta	N	N	N	N	Tiene una forma jurídica, financiamiento y conducción también mixto público y privado como Persona Pública no Estatal
Programa de Reversión y Fomento de la Granja (PREDEG)	PC	AT/S		X	Media	N	N	N	N	Incentiva la creación de grupos de productores para recibir asistencia técnica y sobre todo para promover la reconversión de los materiales genéticos utilizados por los mismos con vistas a la exportación
Programa de Servicios Agropecuarios (PSA)	PC	AT	X		Media	N	N	N	N	Está orientado a fortalecer la adopción y generación de tecnologías agropecuarias y a apoyar acciones para fortalecer la Sanidad Animal
Fondos de descentralización (OPP)	PC	AT/S	X		Media	N	N	N	N	Estos fondos se concentran en obras de infraestructura y, en algunos casos, en fomento a la producción en proyectos específicos
Proyecto Ganadero	PC	S/AT		X	Baja	N	N	N	N	Promueve innovaciones que lleven adelante grupos de productores criadores, o Planes de Negocios de articulación de la cadena pecuaria o de exportación
Programa de Desarrollo Tecnológico	PD	S/AT	X		Baja	N	N	N	N	Promueve el llamado a concurso de propuestas de desarrollo tecnológico por parte del sector privado en asociación con grupos de investigación El alcance del proyecto es reducido y el impacto, hasta el presente, ha sido bajo debido a discontinuidades en la ejecución debido a restricciones de recursos de contraparte
Inst. Plan Agropecuario (IPA)	PC			X	Baja	N	N	N	N	
Incent. fiscales a la capacitac.	PC	D	X		Baja	N	N	N	N	

URUGUAY: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

Matriz D.4.- Promoción de Desempeño

Instrumento	Objetivo	Tipo de benef.	Alcance		Import.	Impacto				Observaciones
			Horiz.	Sect.		Libre Circulac. Intra-z.	Dist. Costo Precio	Derrame Transf.	Complem. Prod. Intra-z.	
Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera/Política lechera	PD	FF		X	Alta	R	I/A	R	R	Este mecanismo de intervención afecta las condiciones de competitividad al restringir la libre competencia y alterar la relación costos precios
Fondo del Azúcar	PD	FF/S		X	Alta	R	I/A	R	R	Reduce la protección al sector y mejora la competitividad del sector que elabora alimentos
Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocería	PD/PI	FF		X	Alta	N	I/A	N	N	
Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja	PD	FF/S		X	Alta	R	I/A	R	R	Originalmente, el Fondo caducaría el 30 de junio de 2005. Durante el año 2004 se trabajó en el diseño de una nueva Ley que proroga el Fondo y su fuente de financiación por 10 años
Transferencia y gestión de la propiedad de Silos	PD	FF/S		X	Alta	N	I/A	N	N	El beneficio radica en la transferencia de un activo
Política vitivinícola	PD	FF		X	Alta	R	I/A	N	N	El marco regulatorio esta orientado a promover la vitivinicultura de calidad
Ley de Fideicomisos	PD	FF	X		Alta	N	N	N	N	La Ley de Fideicomisos N° 17.703 se aprobó en octubre de 2003
Entidades de financiamiento a la micro y pequeña empresa	PD/PI	FF/C		X	Baja	N	N	N	N	