

# Boletín de comercio exterior del MERCOSUR

## El rol del MERCOSUR en la integración regional

Presentación . . . . .	3
Resumen . . . . .	5
I. El MERCOSUR en el comercio de América Latina y el Caribe . . . . .	9
A. La dinámica reciente del comercio exterior de bienes del MERCOSUR. . . . .	9
B. El MERCOSUR, eslabón clave de la integración regional. . . . .	15
C. La relevancia del bloque para cada uno de sus miembros . . . . .	19
D. La preponderancia de las manufacturas en el comercio del MERCOSUR con la región . . . . .	26
E. Cambios de liderazgo exportador e importador en el comercio intra y extrabloque. . . . .	31
F. Conclusiones. . . . .	32
II. La integración productiva Argentina-Brasil desde un enfoque insumo-producto . . . . .	35
A. Especialización de la Argentina en bienes y servicios finales y del Brasil en intermedios . . . . .	35
B. Integración bilateral asimétrica. . . . .	36
C. La incidencia diferencial de China en el comercio bilateral. . . . .	38
D. Valor agregado brasileño llega relativamente más lejos . . . . .	39
E. Intercambio de valor agregado: otra forma de medir el saldo bilateral. . . . .	40
F. Sectores bilateralmente integrados . . . . .	42
G. Conclusiones. . . . .	43
Bibliografía . . . . .	45



El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* es una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (*Regional Facility for Development in Transition*) de la Unión Europea.

Su elaboración estuvo a cargo de Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia, Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Verónica Amarante, Directora de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión. Bajo la coordinación técnica de Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, participaron en la preparación de la primera sección del documento José Elías Durán y Sebastián Herreros, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración, y Álvaro Lalane, Consultor de la CEPAL. En la preparación de la segunda parte participó Fernando García Díaz, Consultor de la CEPAL. Se agradecen los aportes y sugerencias de Sebastián Rovira, funcionario de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial formal.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2018/112  
Distribución: E  
Copyright © Naciones Unidas, 2018  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.18-01158

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El rol del MERCOSUR en la integración regional", *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Con el apoyo de la



**UNION EUROPEA**

## Presentación

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del bloque desde una perspectiva estructural. Se trata de una nueva publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (*Regional Facility for Development in Transition*) de la Unión Europea. En este número inaugural, la primera sección se centra en los principales rasgos de la inserción externa de los países del bloque desde su creación, mientras que en la segunda sección se presenta un estudio sobre la integración comercial y productiva entre la Argentina y el Brasil a partir de técnicas insumo-producto multipaís.

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe lograron cierto grado de consolidación macroeconómica y alcanzaron mayores niveles de ingreso, pero siguen enfrentando grandes desafíos en materia económica, social y medioambiental, incluidos, entre otros, el lento crecimiento de la productividad, la falta de diversificación de la estructura productiva, la falta de modernización tecnológica, la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad social, la debilidad institucional, la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y los problemas de financiamiento para el desarrollo. Un mayor nivel de ingreso per cápita no necesariamente implica menores niveles de pobreza, menos desigualdades o mayores niveles de desarrollo y bienestar.

El Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición de la Unión Europea se propone contribuir al debate sobre la definición e identificación de estrategias comerciales y productivas para superar la denominada “trampa de la prosperidad”. En este marco, el análisis de los patrones de inserción internacional de los países de la región resulta fundamental en un contexto de cambio de los paradigmas tecnoproductivos a nivel global, redefinición de los acuerdos regionales y crecientes tensiones comerciales. El esfuerzo de los países de la región por cerrar sus brechas de productividad con los países desarrollados, que apunta a mejorar su inserción internacional y dinamizar sus exportaciones, debe trascender la esfera de los acuerdos comerciales.

Como se desprende de la experiencia del MERCOSUR, los bloques comerciales pueden ser plataformas para que las economías en transición al desarrollo logren avanzar hacia estructuras productivas más diversificadas, que propicien el nacimiento de nuevos sectores de alto valor agregado y, con ellos, derrames tecnológicos y de conocimiento con mayor impacto económico y social. Pero para que ello se vea plasmado en la práctica, los acuerdos regionales deben potenciarse con políticas e instituciones que alienten el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas a nivel local y, como consecuencia de ello, alcancen una mayor integración productiva en el ámbito regional.



## Resumen

El Mercado Común del Sur, integrado desde su creación por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, y más recientemente por la República Bolivariana de Venezuela<sup>1</sup> <sup>2</sup>, representa más de la mitad del producto generado en América Latina y el Caribe, pero explica menos de un tercio de su comercio internacional. La diferencia se debe fundamentalmente al bajo grado de apertura relativa de la Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, sus tres miembros más grandes. No obstante, el MERCOSUR juega un papel clave en el comercio intrarregional de mercancías de América Latina y el Caribe; genera el 49% de las exportaciones y el 43% de las importaciones intrarregionales y le imprime un perfil más diversificado al aportar un 56% de las exportaciones manufactureras no agropecuarias realizadas entre países de la región.

La estructura del comercio al interior del bloque explica, en gran medida, el impacto positivo que el MERCOSUR ejerce en el comercio intrarregional. Un 59% del total de las exportaciones realizadas por los países del MERCOSUR hacia América Latina y el Caribe se dirige al propio bloque y un 66% de lo que el MERCOSUR importa de la región en su conjunto se origina en él. El comercio intrarregional de América Latina y el Caribe es del orden del 16%, una proporción relativamente baja en comparación con otras regiones del mundo. De excluir el comercio intra-MERCOSUR dicho porcentaje descendería aún más, por debajo del 12%.

Los lazos comerciales que entabla el bloque con el resto de la región tienen una orientación fuertemente manufacturera, que en buena medida refleja lo que ocurre al interior del propio MERCOSUR. Un 67% de las exportaciones del MERCOSUR a la región se compone de manufacturas no agropecuarias, ratio que asciende al 70% cuando se considera como destino al propio bloque. En contraste, sus exportaciones globales se componen principalmente de bienes de base primaria, entre los que se destacan la soja y sus derivados, el mineral de hierro, el petróleo, las carnes y también algunas manufacturas de origen industrial (como vehículos automotores). La preponderancia de productos de base primaria en la canasta exportadora de los países del MERCOSUR se explica, en lo fundamental, por sus exportaciones extra regionales.

<sup>1</sup> En el año 1991 se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mediante la firma del Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En el año 2006 se inició el proceso de adhesión a la República Bolivariana de Venezuela (miembro pleno desde 2012) y en 2015 el del Estado Plurinacional de Bolivia que actualmente se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los estados partes. El MERCOSUR se estableció con el objetivo de constituir una unión aduanera, es decir, como una zona de libre comercio entre miembros que, a su vez, compartieran un arancel común para las importaciones provenientes de países extrabloque. En la práctica, el MERCOSUR ha funcionado como una unión aduanera imperfecta, en la que aún persisten cuotas bilaterales en sectores relevantes (como es caso de vehículos automotores y autopartes) y excepciones nacionales al arancel externo común. A los efectos del análisis que se presenta en este *Boletín*, se considerará a los cuatro miembros fundadores y a la República Bolivariana de Venezuela, no así al Estado Plurinacional de Bolivia cuya incorporación plena se encuentra aún en proceso.

<sup>2</sup> En agosto de 2017 los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR decidieron la suspensión indefinida de la República Bolivariana de Venezuela del bloque. Ello implica que la pertenencia de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR sigue vigente sin que le correspondan los derechos y obligaciones inherentes a los estados parte.

En cuanto a las interacciones entre sus miembros, el MERCOSUR es más relevante para los países de menor tamaño relativo. El Paraguay es el que concentra mayor parte de sus exportaciones e importaciones dentro del bloque (48% y 35%, respectivamente), seguido por el Uruguay (24% y 33%) y la Argentina (21% y 28%). Para el Brasil, el bloque es menos relevante como destino de sus exportaciones (11%) y como origen de sus importaciones (8%). Se distingue en este sentido la República Bolivariana de Venezuela, cuyo comercio con la región es notablemente más bajo: destina al MERCOSUR solo un 2% de sus importaciones y demanda un 11% de sus importaciones.

El propio MERCOSUR y la región en su conjunto resultan particularmente relevantes como mercados para las manufacturas producidas por los países miembros, sobre todo para sus cuatro miembros originales. Ellos destinan entre un 22% y un 86% de sus exportaciones manufactureras no agropecuarias al propio bloque y entre un 39% y un 86%, respectivamente, a la región. Los coeficientes en el caso de la República Bolivariana de Venezuela son más bajos (10,6% y 33,0% respectivamente) aunque, al igual que en los anteriores, superan a las participaciones del bloque y de la región como mercados de sus exportaciones totales.

Desde la conformación del MERCOSUR, el Brasil y el Paraguay fueron los miembros que más crecieron como exportadores al propio bloque, llegando a representar el 54% y el 10% de las exportaciones intrabloque, respectivamente. La Argentina, en cambio, cayó fuertemente como oferente (llegó a aportar un mínimo de 30% de las exportaciones dentro del bloque) y se consolidó como principal demandante de productos del bloque (llegó a importar el 46%). El Uruguay no modificó significativamente su grado de inserción desde la conformación del MERCOSUR (en torno del 5% de las exportaciones y 7% de las importaciones). Los países que ganaron participación a paso firme como exportadores al bloque (Brasil y Paraguay) también cobraron peso como exportadores hacia afuera del bloque. La República Bolivariana de Venezuela ganó participación en el comercio intrabloque en los años posteriores a su incorporación, pero esta volvió a reducirse en los años recientes (explica 1% de las exportaciones y 4% de las importaciones).

Estos reposicionamientos se explican, en buena medida, por las crecientes asimetrías en el comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil. En las últimas dos décadas el saldo comercial entre estos dos países pasó de ser deficitario a (cada vez más) superavitario para el Brasil. En el caso del Paraguay, su reposicionamiento como exportador se manifiesta en el fuerte dinamismo de su sector agropecuario y de algunas ramas manufactureras que destinan buena parte de su producción a los países limítrofes. El bloque en su conjunto es superavitario con el resto del mundo en más de 70.000 millones de dólares, fundamentalmente por la dimensión de los saldos positivos del Brasil y, en menor medida, de la República Bolivariana de Venezuela, apenas compensados por los déficits del resto de los miembros del bloque.

Más allá de los cambios de posicionamiento mencionados, los países del MERCOSUR conservan entre sí y con el resto de la región un volumen de comercio significativo y más diversificado que el que entablan con el resto del mundo que contrasta con lo reducido del comercio intrarregional para toda la América Latina y el Caribe. Con el objetivo de profundizar el análisis de las potencialidades y limitaciones del MERCOSUR, en la segunda sección se presentan los principales resultados de un estudio sobre la integración productiva y comercial entre la Argentina y el Brasil a partir de técnicas insumo-producto multipaíses. El mismo

revalida la potencialidad de la integración regional como impulso para el desarrollo de actividades de mayor contenido tecnológico y difusoras de conocimiento, particularmente en un contexto en el que se discute la integración con otros bloques regionales, como es el caso de las negociaciones con la Unión Europea para la conformación de un área de libre comercio birregional.

El intercambio entre la Argentina y el Brasil tiene una composición relativamente más diversificada que se refleja en la preponderancia de las exportaciones manufactureras y promueve una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas que lo que se verifica en promedio en la región. Sin embargo, el estudio revela que los avances en términos de integración productiva aún se concentran en un puñado de sectores, promovidos mayormente por estrategias de empresas multinacionales con anclaje en ambos países, y que las importaciones de China han avanzado sobre las cadenas de valor que integran la Argentina y el Brasil. En este sentido, el estudio presentado en la segunda sección muestra cómo China tiende a avanzar en el abastecimiento de insumos de la gran mayoría de los sectores productivos brasileños, desplazando prácticamente a todos los socios del Brasil, incluso a la Argentina, situación que no se verificó con la misma intensidad en el sentido inverso.

En momentos en que se discute la pertinencia del MERCOSUR, y habida cuenta del avance de las importaciones de China y su impacto al interior del bloque, sería importante evaluar los efectos de eventuales cambios en su marco regulatorio, como ser una supresión del arancel externo común, sobre el entramado productivo de los países que lo integran. Un debilitamiento del MERCOSUR, en ausencia de políticas industriales y tecnológicas más enérgicas, podría reducir los flujos de comercio intrarregionales y la diversificación de las exportaciones de los países del bloque.





## I. El MERCOSUR en el comercio de América Latina y el Caribe<sup>3 4</sup>

### A. La dinámica reciente del comercio exterior de bienes del MERCOSUR

Desde aproximadamente 2012, los flujos de comercio de bienes del MERCOSUR tendieron a estancarse. Si bien se observa una reversión de esta tendencia en 2017, que se extiende al primer semestre de 2018, tanto las exportaciones como las importaciones de los países del MERCOSUR aún se ubican por debajo de sus niveles alcanzados en 2011 (en 25% y 33%, respectivamente).

Este estancamiento se manifestó en toda América Latina y el Caribe, en un contexto de bajo crecimiento del comercio a escala global, aunque no afectó a todos los países de la región por igual. En el caso de los países de la Alianza del Pacífico, por ejemplo, las exportaciones tendieron a estancarse a partir de 2011, pero no retrocedieron de manera tan significativa como en el MERCOSUR, y en 2017 se ubicaban solo un 1% por debajo de su nivel máximo (alcanzado en 2014).

El estancamiento de los flujos de comercio en el MERCOSUR tampoco fue homogéneo. En cuanto a las exportaciones, desde 2012 en adelante, la República Bolivariana de Venezuela fue el país que evidenció la caída más pronunciada (del 17% acumulativo anual), sin una recuperación posterior (gráfico I.1). Las de la Argentina, tras una recuperación parcial (del 1%) entre 2016 y 2017, tuvieron una variación promedio anual acumulativa negativa del -6% en el período 2012-2017. El Brasil también registró una caída de sus exportaciones a partir de 2012 y, aun contando el fuerte repunte (del 17%) de 2017, alcanzó una tasa promedio anual de variación de sus exportaciones de -3% en el mismo período. Las exportaciones del Paraguay registraron dos años de caída (2012 y 2015), mediados por una fuerte recuperación en 2013 (30%), y tendieron a estancarse en los últimos dos años. El crecimiento promedio anual de las exportaciones paraguayas en el período 2012-2017 fue de un 2%. Las exportaciones uruguayas, en contraposición también se desaceleraron a partir del 2011, pero recién descendieron en términos absolutos en 2015 y 2016 (-16% y -9% anual, respectivamente). Su recuperación en 2017 (13%) permitió compensar esa caída, de modo que la tasa de crecimiento promedio anual del período 2012-2017 fue prácticamente nula.

<sup>3</sup> La información estadística que se presenta a lo largo de esta sección proviene de la base de Comtrade (Naciones Unidas). En el caso de las exportaciones del Uruguay, esta fuente no contabiliza las exportaciones que el país realiza desde sus zonas francas, mientras que sí contempla los envíos desde todas las regiones del país hacia sus zonas francas (sean de insumos o de bienes que son luego reexportados a través de esas plataformas), lo que tiende a subestimar el nivel general de sus exportaciones y a alterar su composición. Para evitar esta posible tergiversación, la información presentada se complementa con la base de datos BACI-CEPII (*French center for research and expertise on the world economy*), que corrige la fuente original a partir de los datos espejo publicados por los socios comerciales.

<sup>4</sup> La información general de comercio exterior de la República Bolivariana de Venezuela corresponde a estimaciones de la CEPAL (CEPAL, 2018). La información desagregada por socio y por sector/producto se obtuvo de información espejo de fuente Comtrade, que no necesariamente coincide con los flujos totales de comercio ni con las estimaciones del comercio exterior del país a nivel agregado.

La caída en el nivel de exportaciones verificado en los demás países del MERCOSUR, con excepción del Paraguay y del Uruguay, se explica en buena medida por la evolución de los precios internacionales de las materias primas, que luego de 2014 no retornaron a los niveles del año 2011. Aunque no puede obviarse que, con excepción del Uruguay y el Brasil, el resto de los países tampoco recuperó los volúmenes de exportación de ese año. Ello está asociado a la caída del nivel de actividad en Brasil (de más del 3% tanto en 2015 como en 2016), que repercute directamente en las exportaciones del resto de los miembros del bloque, así como, aunque en una menor medida, al bajo dinamismo de la Argentina, con años de crecimiento y otros de recesión desde 2014 en adelante.

La pérdida de dinamismo exportador del MERCOSUR desde 2012 se manifestó con mayor intensidad en la República Bolivariana de Venezuela, la Argentina y el Brasil que, por su elevada ponderación, determinaron la dinámica agregada del bloque. A partir de la recuperación de las exportaciones observada desde 2017, la CEPAL proyecta para 2018 un crecimiento de las exportaciones del bloque del orden del 8,8%, a partir de una suba de los precios de los bienes exportados de aproximadamente 11,4% que superaría a la caída del 2,5% proyectada en las cantidades (CEPAL, 2018). Se prevé una recuperación de las exportaciones argentinas (del 5,7%, explicada por un incremento de los precios y un descenso de las cantidades); una continuidad en el dinamismo de las exportaciones brasileñas, que ascenderían 12,5% (por incremento de cantidades y precios); una reactivación de las exportaciones del Paraguay, que crecerían 6,5% (impulsadas fundamentalmente por la evolución de los precios) y descensos en las exportaciones uruguayas y venezolanas del 2,1% y el 4,5% (con mejoras en los precios que no llegarían a compensar la caída en los volúmenes)<sup>5</sup>.

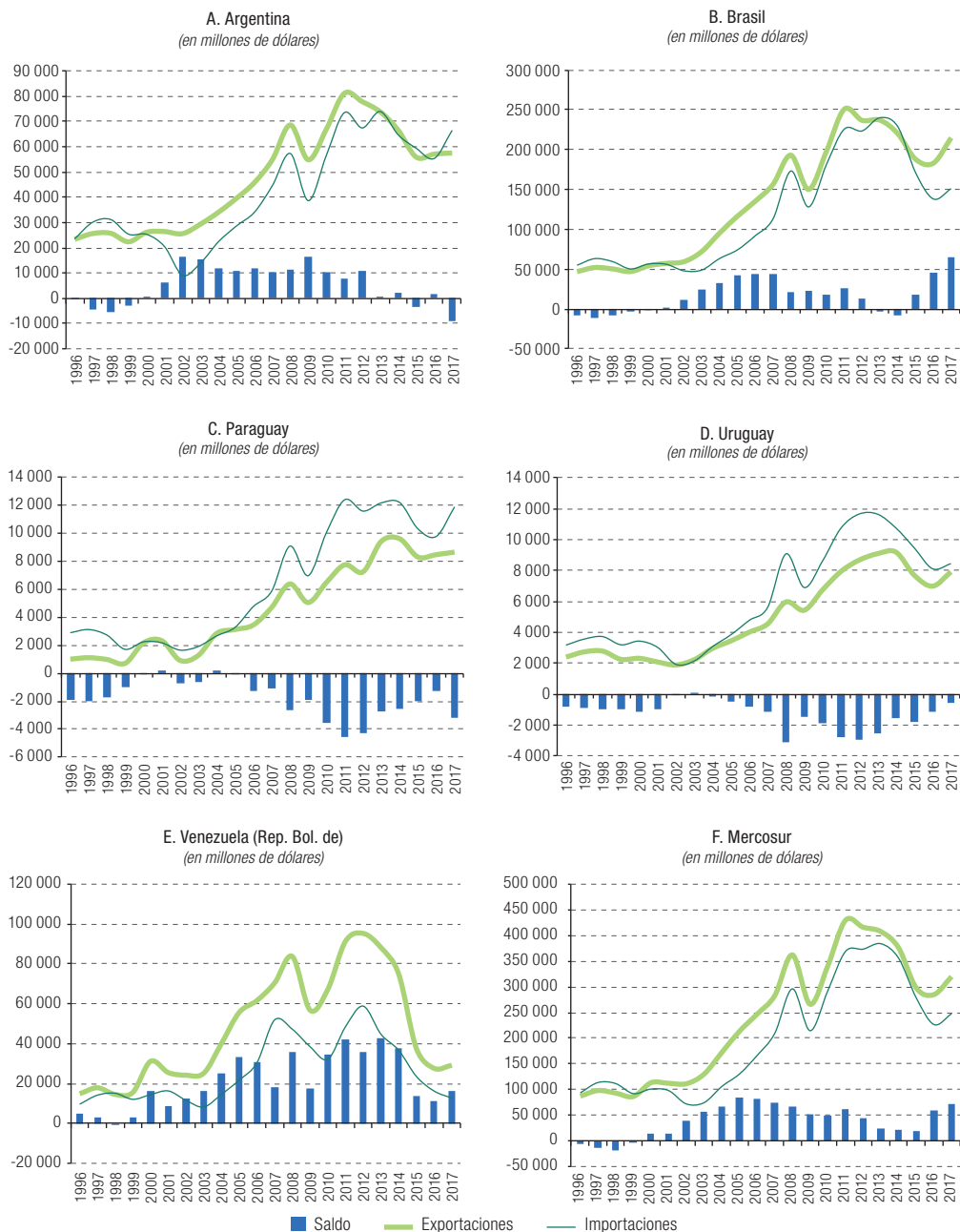
Las importaciones del bloque también tendieron a disminuir, pero más tardíamente. Su descenso fue mayor en los casos de la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil y el Uruguay, lo que en los dos últimos casos redundó en la mejora de sus saldos de comercio. Excepto en el caso de Venezuela (República Bolivariana de), en 2017 las importaciones se recuperaron parcialmente en los demás miembros, aunque a un ritmo más acelerado en la Argentina y el Paraguay (con variaciones anuales del 20% y 22%, respectivamente) que en el Brasil y el Uruguay (9% y 4%). Sin embargo, en ese año las importaciones medidas en dólares aún se ubicaban, en todos los casos, por debajo de sus niveles de 2013, con mayor descenso en el caso de las importaciones brasileñas (-37%) y uruguayas (-27%), seguido de lejos por las argentinas (-10%) y paraguayas (-2%).

Para el año 2018, la CEPAL proyecta un crecimiento de las importaciones del bloque del 11,5% explicado por un incremento de las cantidades (6,8%) y de los precios (4,7%). Si bien se estima cierto estancamiento o incluso caída de las cantidades importadas por parte de la Argentina (-2,7%) y el Uruguay (-0,6%), se espera un mayor dinamismo en las compras externas del Brasil (16,9%) y una variación poco significativa en las del Paraguay (0,4%), en tanto para la República Bolivariana de Venezuela se anticipa una nueva caída en las cantidades importadas (-32,2%) (CEPAL, 2018).

<sup>5</sup> La disminución de las exportaciones argentinas y uruguayas medidas en volumen se explica principalmente por la caída de las exportaciones del sector agrícola (10% y 17%, respectivamente), producto de una severa sequía (CEPAL, 2018).

## Gráfico I.1

Evolución de los flujos de comercio internacional de bienes de los miembros del MERCOSUR



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

La evolución de las importaciones observada hasta el año 2017 se explica por la dinámica de la actividad económica de los países del MERCOSUR, como su descenso en Venezuela (República Bolivariana de) y los vaivenes relacionados con las sucesiones de bajo crecimiento y caída observadas en el Brasil y la Argentina. En el caso de las exportaciones, los reducidos niveles actuales se deben tanto al bajo dinamismo de los volúmenes exportados como al rezago en los precios de exportación. Esto último se observa particularmente en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, con precios de exportaciones 50% más bajos en 2016-2017 *vis a vis* 2010-2011, y en la Argentina y el Brasil (con precios 20% y 11% más bajos, respectivamente, con respecto al mismo período). En contraste, el Paraguay y el Uruguay registran incrementos de más de un 10% en los precios de sus exportaciones entre esos dos períodos.

En 2017 el saldo comercial extrabloque del MERCOSUR fue de 70.880 millones de dólares y se explicaba por los superávits extrabloque del Brasil (53.840 millones) y de la República Bolivariana de Venezuela (21.226 millones). El MERCOSUR mantiene un saldo superavitario con el resto del mundo desde comienzos de la década de los 2000, con excepción del bienio 2013-2014. Dicho superávit refleja el saldo positivo del Brasil, Venezuela (República Bolivariana de) y, hasta el 2012, también de la Argentina (gráfico I.2), en el margen alterado por los saldos extrabloque del Paraguay (deficitario) y del Uruguay, que pasó de deficitario (hasta 2013) a superavitario<sup>6</sup>.

A excepción de Venezuela (República Bolivariana de) y de la Argentina, los países del bloque tendieron a mostrar mejoras en sus saldos comerciales en los últimos años. La República Bolivariana de Venezuela, con caídas conjuntas de exportaciones e importaciones, tendió a reducir los saldos negativos con los países de la región, pero también los positivos con los países de fuera de la región<sup>7</sup>. La Argentina, que había sido superavitaria hasta 2012, alternó en los años siguientes situaciones de equilibrio y déficit. El empeoramiento del saldo comercial de la Argentina se explica por un déficit creciente con el resto del MERCOSUR, una reducción del superávit con otros países de la región y un cambio de signo en el saldo con el resto del mundo. El superávit comercial del Brasil (que se revirtió solamente en el bienio 2013-2014), se profundizó en los últimos años y se manifiesta en un mayor saldo con sus socios del bloque pero, principalmente, en un fuerte incremento de su saldo positivo con socios extrarregionales. El déficit estructural del Paraguay se explica principalmente por el saldo negativo con sus socios extrarregionales, y en segundo orden con los miembros del bloque, mientras que presenta un superávit comercial con los países de la región no pertenecientes al MERCOSUR. El déficit comercial del Uruguay, también estructural, se produce esencialmente en su relación con el resto de los países del MERCOSUR y, en menor medida, con sus socios extrarregionales<sup>8</sup>. En los últimos años se observa una mejora en los saldos comerciales del Paraguay (con excepción de 2017) y del Uruguay que se verifica tanto en el intercambio con los socios del bloque como con los extrabloque.

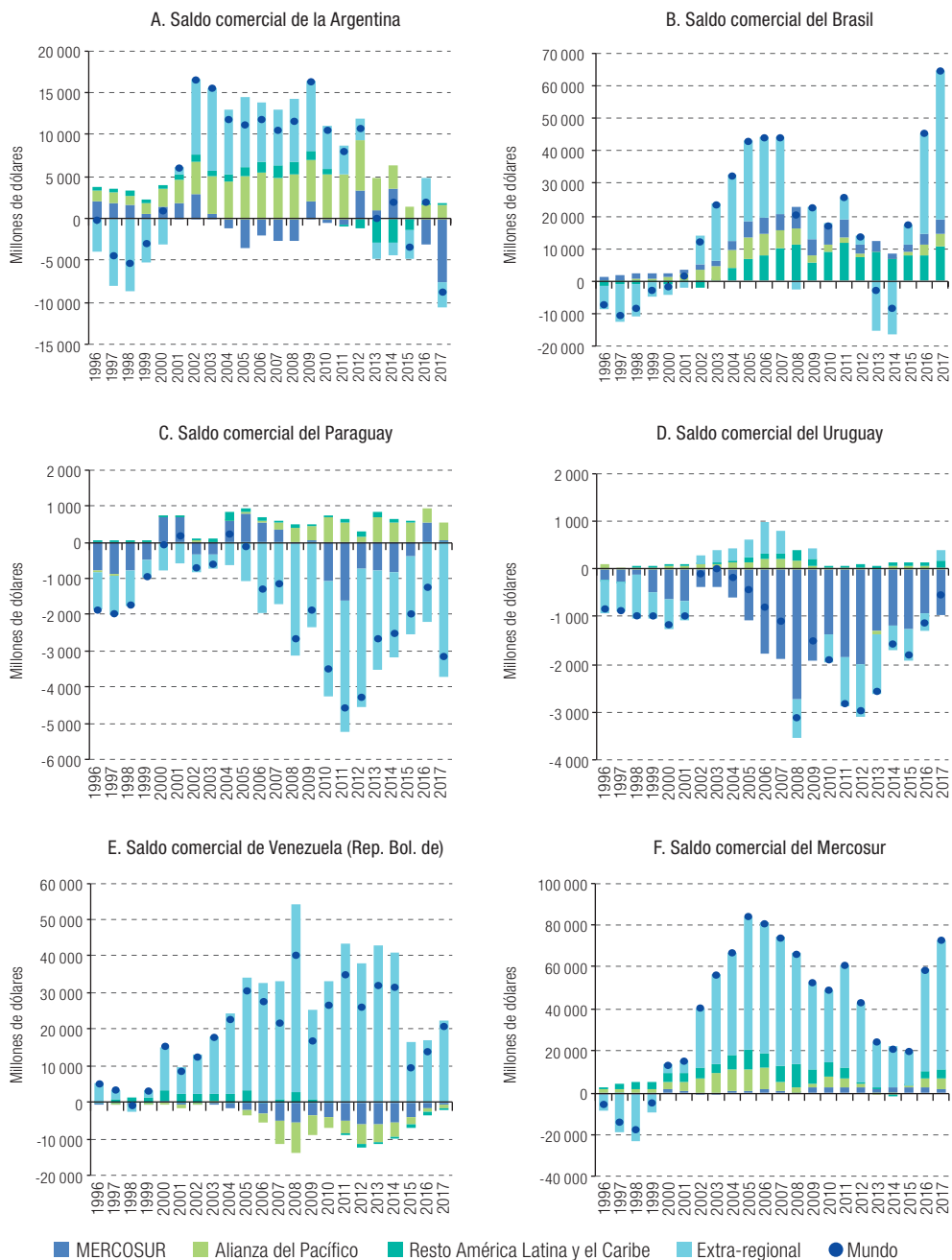
<sup>6</sup> El saldo comercial negativo del Uruguay hasta 2016 se reduce al contemplar las exportaciones desde sus zonas francas, de acuerdo con información de BACI-CEPII.

<sup>7</sup> Como se mencionó, la información de la República Bolivariana de Venezuela que permite distinguir origen/destino y tipo de producto se obtuvo mediante datos espejo.

<sup>8</sup> Incluso, se observa que el saldo comercial de bienes del Uruguay extrabloque se torna positivo cuando se contemplan las exportaciones desde sus zonas francas (dirigidas en su mayor parte a destinos fuera del bloque).

Gráfico I.2

## Saldos comerciales de los miembros del MERCOSUR



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

En términos bilaterales<sup>9</sup>, la Argentina presenta superávit comercial con el Paraguay, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, pero un importante déficit con el Brasil (desde 2004), que se ha ido profundizando. El Brasil mantiene superávits comerciales con cada uno de sus socios del bloque<sup>10</sup>. Por su parte, el Uruguay y el Paraguay, que tienen déficits tanto con la Argentina como con el Brasil, mantienen su comercio bilateral relativamente equilibrado<sup>11</sup> (cuadro I.1) y un saldo prácticamente neutro con la República Bolivariana de Venezuela.

### Cuadro I.1

#### Saldos comerciales bilaterales en millones de dólares

Año 2017

Socio Informante	Socio					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	MERCOSUR
Argentina		-8 563	51	712	230	-7 570
Brasil	8 153		1 510	1 023	77	10 763
Paraguay	-83	52		106	-2	73
Uruguay	-627	-348	12		9	-954
Venezuela (República Bolivariana de)	-230	-78	2	-9		-315
MERCOSUR	7 213	-8 937	1 575	1 833	314	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

En suma, el MERCOSUR no fue ajeno al bajo dinamismo que caracterizó al comercio regional y mundial hasta el año 2016 y su repunte a partir de 2017, aunque con matices entre países. En el caso del Brasil, el mayor ajuste de las importaciones que de las exportaciones medidas en dólares dio lugar a una mejora en su balanza comercial. En la República Bolivariana de Venezuela y en la Argentina, las mayores caídas de las exportaciones que de las importaciones tendieron, en el primer caso a reducir su superávit comercial y, en el segundo, a profundizar su déficit. Un fuerte ajuste de las importaciones, sin cambios significativos en las exportaciones, explica el aumento del saldo comercial del Uruguay. En el caso del Paraguay, se observa una leve contracción de las importaciones acompañada de crecientes exportaciones que (con excepción de lo ocurrido en 2017) tendieron a reducir su déficit externo de mercancías.

<sup>9</sup> Los saldos bilaterales difieren según el país que reporta los datos. Esto responde, en general, a que las exportaciones son tomadas en valores FOB y las importaciones en valores CIF. A su vez, existen diferencias en los criterios de registro. Por ejemplo, el Brasil y la Argentina no contabilizan sus importaciones de energía eléctrica de origen paraguayo, mientras que el Paraguay sí contabiliza tales exportaciones hacia el Brasil y la Argentina.

<sup>10</sup> De acuerdo con sus propios registros. Como se señaló, si se consideran las exportaciones reportadas por el Paraguay, el signo del saldo se invierte.

<sup>11</sup> A pesar de que ambos países registran un saldo bilateral favorable de acuerdo con sus propios registros. La diferencia radica en que una porción de las exportaciones de soja paraguaya que transita por el Uruguay con destino en terceros países –y que no cuenta con el certificado de origen que solicita el país de destino final–, es registrada por el Paraguay como exportación al país de tránsito (Uruguay).

Las tendencias observadas ponen de manifiesto mayores desafíos en términos de inserción externa para los países de menor tamaño del bloque. Sin perjuicio de ello, puede decirse que aun en un contexto de bajo dinamismo del comercio global, las economías brasileña, uruguaya y paraguaya han encontrado canales para revitalizar sus exportaciones en el período reciente, mejorando sus balances comerciales de mercancías. La economía argentina muestra mayores dificultades para recuperar su potencial exportador tanto dentro como fuera del bloque y ello se manifiesta en su balanza comercial, cuyo saldo parece depender, al menos a corto plazo, de la dinámica importadora. La República Bolivariana de Venezuela mantiene un resultado comercial superavitario sobre la base de una significativa disminución de sus importaciones, que se retraen en tándem con sus flujos de exportación.

## B. El MERCOSUR, eslabón clave de la integración regional

El aporte del MERCOSUR al comercio internacional de la región es menor a su aporte en términos del producto. Sin embargo, juega un rol importante en el comercio intrarregional, en particular en el de manufacturas. Lo que se explica en gran medida por lo que ocurre al interior del propio MERCOSUR.

El MERCOSUR representa algo más de la mitad (56,4%) del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe y aproximadamente un 46,2% de su población. Sin embargo, su peso en las exportaciones y las importaciones de bienes de la región (incluidas las realizadas con el resto del mundo y entre los países que la integran) es significativamente menor (34,9% y 25,4%, respectivamente) (cuadro I.2).

### Cuadro I.2

#### Población, producción y comercio exterior de bienes del bloque y la región, valores promedio para el período 2016-2017

(En millones de habitantes o dólares según corresponda)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	MERCOSUR	Alianza del Pacífico	América Latina y el Caribe	Mundo
Población	44	208	7	3	32	295	227	637	7 487
Producto Interno Bruto	596 226	1 924 747	28 579	54 422	223 100	2 827 074	1 873 127	5 013 713	78 310 299
Exportaciones	57 270	199 074	8 590	7 426	30 094	302 454	526 189	867 501	16 644 177
Importaciones	60 739	144 033	10 804	8 278	12 743	236 596	534 569	863 828	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Banco Mundial, WEO (FMI) y COMTRADE.

La subrepresentación del MERCOSUR en el comercio exterior de mercancías de la región refleja, por un lado, su menor grado de apertura comercial<sup>12</sup> (19%) en relación con el registrado por el conjunto de la región (35%). Ese bajo grado de apertura relativo no es un rasgo generalizado de todos los miembros del bloque si no que refleja, principalmente, las características de las

<sup>12</sup> Calculada como el cociente entre los flujos comerciales (la suma de las exportaciones e importaciones) y el Producto Interno Bruto.

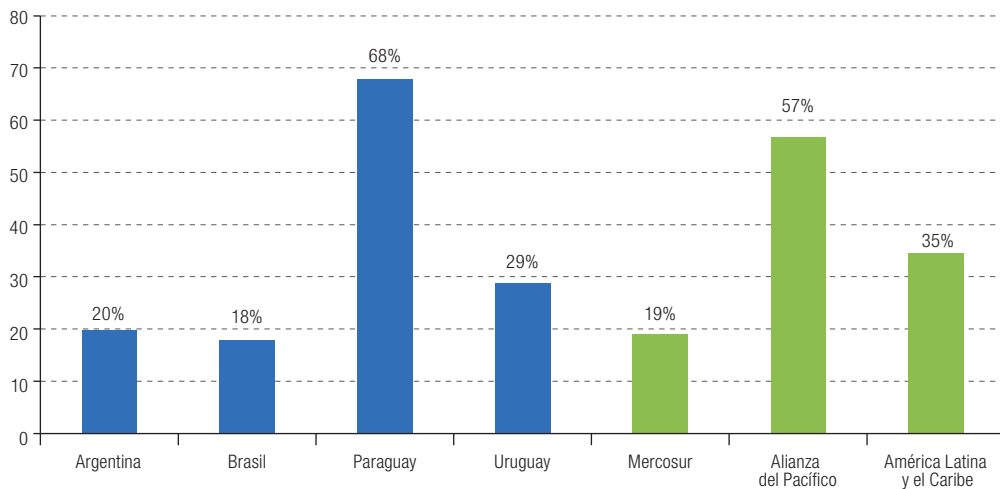
economías argentina, brasileña y venezolana (con niveles de apertura del 20%, 18% y 19%, respectivamente) y esconde el mayor grado de apertura de las economías del Paraguay y el Uruguay (68% y 29%<sup>13</sup>, respectivamente), de menor tamaño relativo (gráfico I.3).

El reducido grado de apertura que se observa para el MERCOSUR en forma agregada contrasta con el de la Alianza del Pacífico, el otro bloque de mayor tamaño relativo de la región. En contraste con el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico aporta un 37% del producto y cerca del 60% del comercio exterior de la región.

### Gráfico I.3

#### Apertura comercial (exportaciones + importaciones) / PBI USD corrientes

(Valores promedio para el período 2016-2017)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Banco Mundial y COMTRADE.

El bajo dinamismo del comercio exterior del MERCOSUR en los últimos años redujo su participación en el comercio internacional de la región. Como se mencionó en la sección anterior, más allá de cierto repunte en 2017, los flujos de comercio del bloque aún se ubican por debajo de sus niveles de 2011 (año en el que se alcanzaron máximos históricos de importaciones y exportaciones). Ello es atribuible, en parte, a la evolución de los términos de intercambio que, si bien mejoraron para el Paraguay y el Uruguay, se encuentran por debajo de los de aquel año en los casos de la República Bolivariana de Venezuela, la Argentina y el Brasil. Asimismo, denotan el estancamiento relativo de las tres economías más grandes del bloque.

<sup>13</sup> Si se considera la corrección de las exportaciones del Uruguay desde sus zonas francas (datos BACI), el coeficiente de apertura asciende al 30%.



Desde el año 2014 la actividad económica venezolana se ha deteriorado y la de las economías brasileña y argentina se alternan entre fases de bajo crecimiento y recesión, lo que impacta en su comercio exterior, en particular en sus importaciones. Si bien el Paraguay y el Uruguay se vieron afectados por la dinámica reciente de dos de sus principales socios comerciales, lograron sostener o aminorar la caída de su comercio exterior total. En el caso del Uruguay, el impacto negativo fue más significativo, aunque se compensó parcialmente con mayores flujos comerciales entablados con el resto del mundo. En el caso del Paraguay, es notable el crecimiento de su nivel de comercio exterior en la coyuntura mencionada, ya que se produjo sobre la base de una intensificación del comercio con socios extrarregionales pero también con los del propio bloque.

A pesar de la subrepresentación del MERCOSUR en el comercio regional, este ocupa un rol clave en el comercio intrarregional. De los flujos de comercio totales de América Latina y el Caribe, un 16% se genera entre países de la región<sup>14</sup>, siendo preponderante el intercambio con países fuera de la región (el 84% restante). Del comercio que tiene lugar al interior de la región, el MERCOSUR es el origen del 49% de las exportaciones<sup>15</sup> y el destino del 43% de las importaciones (gráficos I.4 y I.5). La participación relativamente baja del MERCOSUR en el comercio total de la región esconde una contribución importante del bloque en el comercio intrarregional y una incidencia relativamente baja en el comercio extrarregional. Explica solo el 32% de las exportaciones de la región al resto del mundo<sup>16</sup> y absorbe un 25% de lo que la región importa desde el resto del mundo, participaciones que se reducen al 28% y al 23% cuando se acota a los cuatro miembros originales del MERCOSUR (la República Bolivariana de Venezuela concentra una baja porción de su comercio con el bloque y con la región).

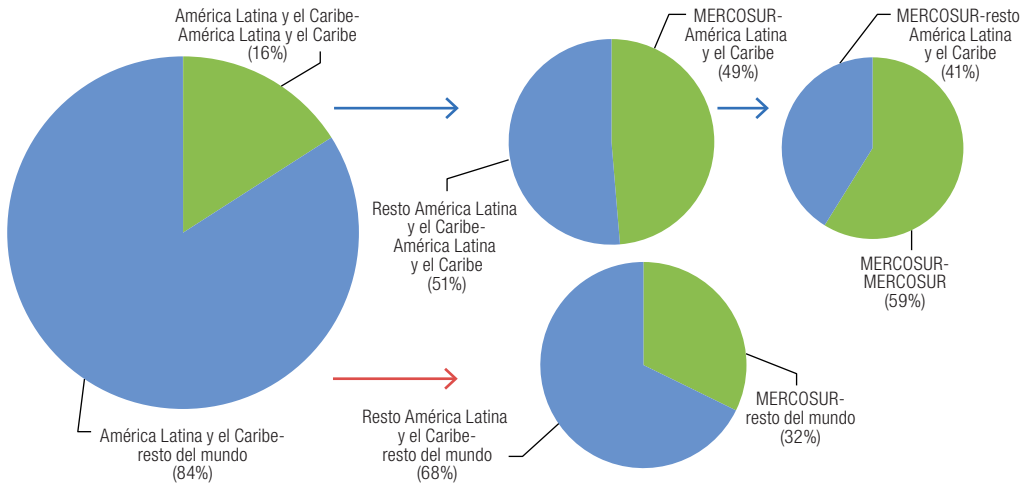
El impacto positivo que el MERCOSUR ejerce en el comercio intrarregional se explica por lo que ocurre al interior del propio bloque: un 59% del total de las exportaciones realizadas por el MERCOSUR hacia la región se dirigen al propio MERCOSUR y el 41% restante a otros socios regionales. En el mismo sentido, un 66% de lo que el MERCOSUR importa de la región se origina en países del propio bloque. La cercanía geográfica, la existencia de regímenes sectoriales comunes (incluidas las reglas de origen) y la ausencia de aranceles (con excepciones) se ubican seguramente entre los determinantes de la intensidad del comercio intrabloque. No debería soslayarse, sin embargo, la aplicación de un criterio arancelario externo común (el arancel externo común) que prioriza los insumos de los miembros respecto de aquellos de extrazona.

La importancia del MERCOSUR en el comercio intrarregional de mercancías es aún mayor cuando se considera al segmento de manufacturas no agropecuarias. Los países del bloque explican un 56% de las exportaciones y un 48% de las importaciones intrarregionales de estos bienes, confiriendo un perfil relativamente más diversificado, o menos “primarizado”, al comercio intrarregional.

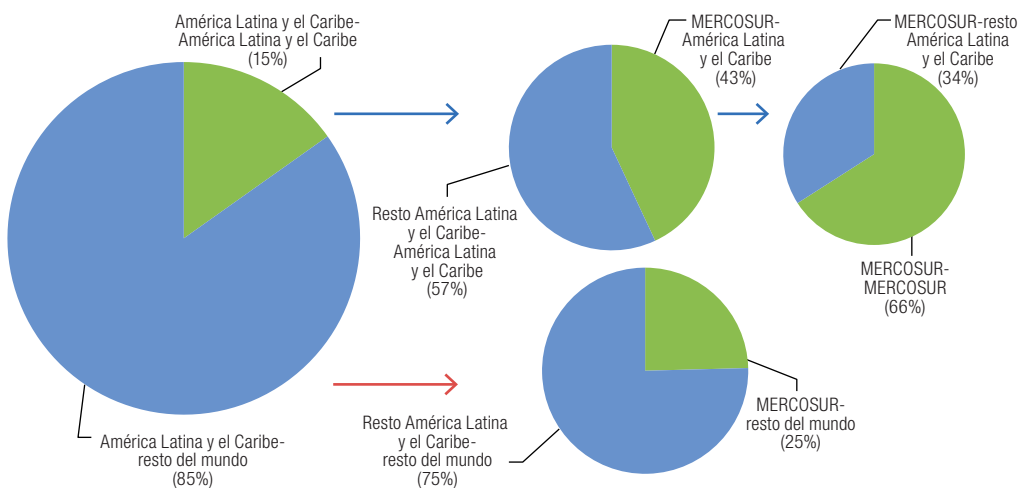
<sup>14</sup> Nivel que contrasta con el alto grado de integración comercial que se observa en otras regiones del mundo, como la Unión Europea o el NAFTA, en las que las exportaciones que se destinan a la propia región superan al 50% de sus exportaciones totales (CEPAL, 2018, p. 5).

<sup>15</sup> La participación del MERCOSUR como origen de las exportaciones intrarregionales asciende en alrededor de un punto porcentual al contemplar las exportaciones desde las zonas francas uruguayas.

<sup>16</sup> Esta participación prácticamente no varía al incluir las exportaciones desde zonas francas uruguayas.

**Gráfico I.4****Exportaciones de América Latina y el Caribe y del MERCOSUR<sup>a</sup>***(Valores promedio para el período 2016-2017)***Fuente:** CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

<sup>a</sup> Las etiquetas de los gráficos indican el origen del producto comercializado, a la izquierda del guion, y el destino del producto, a la derecha del guion. Por ejemplo, América Latina y el Caribe-Resto del mundo indica productos originarios de América Latina y el Caribe que son exportados al resto del mundo (exportaciones extrarregionales). En cambio, América Latina y el Caribe-América Latina y el Caribe indica productos que se exportan desde países de la región que se destinan a países de la misma región (exportaciones intrarregionales). El mismo criterio es utilizado para exportaciones e importaciones.

**Gráfico I.5****Importaciones de América Latina y el Caribe y del MERCOSUR***(Valores promedio para el período 2016-2017)***Fuente:** CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

Por otra parte, si bien el MERCOSUR como bloque representa solo un 1,8% de las exportaciones mundiales y un 1,4% de las importaciones, se ubica entre los principales oferentes globales de una serie de insumos clave, en especial en el rubro de productos primarios (11%) y manufacturas agropecuarias (7%). Por ejemplo, el MERCOSUR es un importante proveedor mundial de productos vegetales (13%), de alimentos y bebidas (8%), de grasas y aceites (7%) y de animales y sus productos (7%), y se destaca por su peso en las exportaciones mundiales de soja y sus derivados (60%), azúcar (más de la mitad), cueros curtidos (35%), taninos (un tercio), tubos flexibles de hierro o acero (un tercio), maíz en grano (30%), carnes (en torno al 30% en aviar y más del 20% en bovina), tabaco (25%), pasta de madera (20%), café (17%), entre otros bienes.

En resumen, el MERCOSUR ejerce un rol clave en materia de integración regional por su participación en el comercio intrarregional de bienes, en particular de manufacturas, a la vez que se posiciona como un oferente global relevante en una serie de insumos fundamentales. Una parte importante de su aporte, sin embargo, se concentra territorialmente dentro del propio MERCOSUR; sobre todo, como se verá, en los cuatro países miembro originales. Ello indica que aún existe mucho espacio por recorrer en términos de integración con otros socios regionales. Evidentemente la cercanía geográfica ha jugado un rol relevante, como también las complementariedades productivas existentes. Está por verse si el libre comercio entre los países que integran el bloque y el resto de la región<sup>17</sup> es condición suficiente para hacer trascender la integración más allá del MERCOSUR (al menos entre países geográficamente cercanos) o si la política comercial común –que hoy distingue al MERCOSUR y al Mercado Común Centroamericano de otras formas de asociación entre países de la región– es también un factor determinante.

### C. La relevancia del bloque para cada uno de sus miembros

El comercio intrabloque de los países del MERCOSUR es acotado cuando se lo compara con otras experiencias de integración a nivel global, pero adquiere relevancia en el contexto de la reducida integración al interior de América Latina y el Caribe. A excepción del elevado comercio entre los países del Mercado Común Centroamericano, que supera al 25% de su comercio total, el MERCOSUR es junto con el Caribe el bloque regional con mayor comercio entre sus miembros (CEPAL, 2017; CEPAL, 2014; Cordero, 2017). Los países del MERCOSUR destinan, conjuntamente, un 13% de sus exportaciones al propio bloque (14% al considerar a los países miembros originales) y, de lo que importan, un 16% proviene de socios del bloque. Ello contrasta con lo que ocurre al interior de la Alianza del Pacífico, el otro bloque de envergadura regional, que destina a sí mismo solo un 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al MERCOSUR (4%).

La relevancia que adquiere el MERCOSUR para cada uno de sus miembros es heterogénea. Previsiblemente, cobra mayor importancia para los países de menor tamaño relativo. El Paraguay es el país que destina mayor parte de sus exportaciones a los socios del bloque (48%)<sup>18</sup> y, a su vez, les demanda un 35% de sus importaciones. A una distancia considerable se ubica el Uruguay, que coloca un 24% de sus ventas externas en el bloque y

<sup>17</sup> Situación que se verificaría a partir de 2019 para los países que integran la subregión sudamericana.

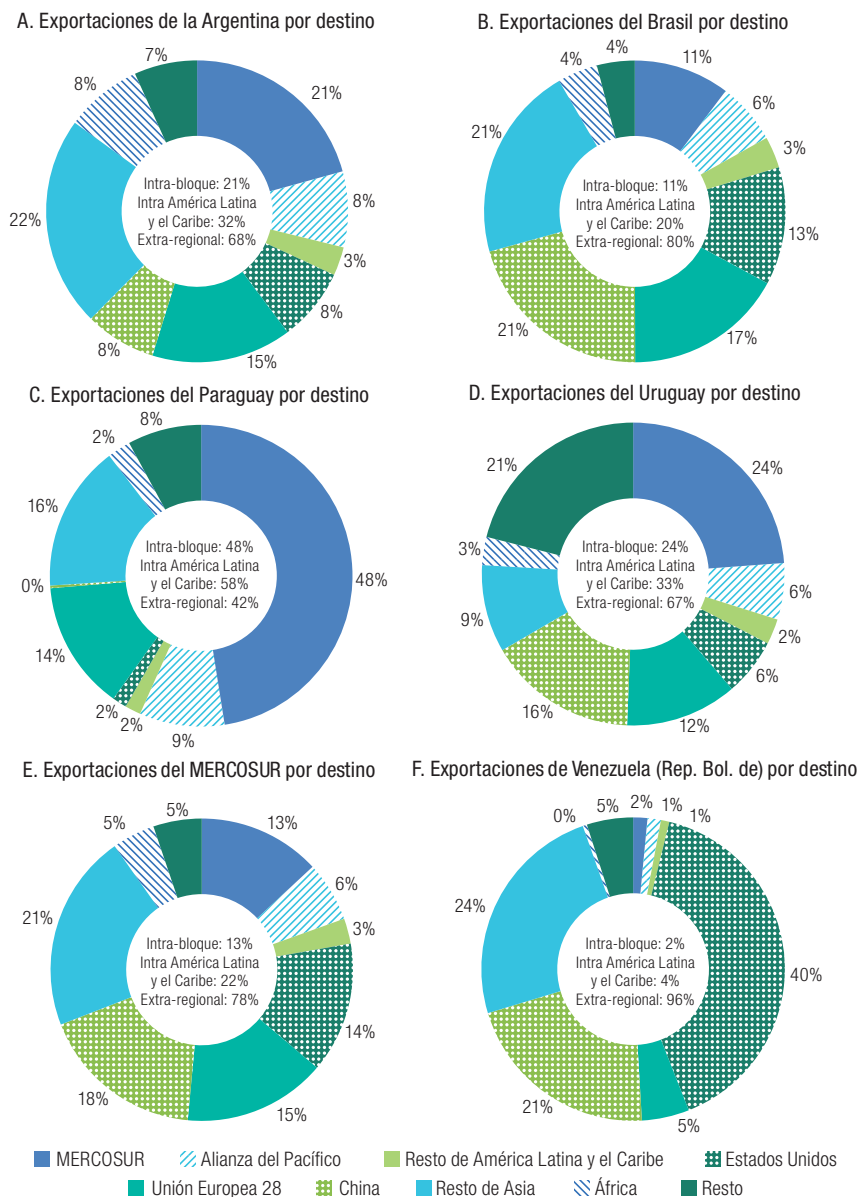
<sup>18</sup> Un porcentaje elevado de las exportaciones paraguayas al Brasil (un 60%) corresponde a energía eléctrica generada en la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú, la cual, si no es utilizada por el Paraguay, es exportada exclusivamente al Brasil, según regula el Acta de Iguazú de 1966.

absorbe de este un 33% de sus importaciones. Contrariamente, el Brasil, destina un porcentaje relativamente bajo de sus exportaciones al MERCOSUR (11%) y también depende en menor medida del bloque para proveerse de importaciones (8%) (gráficos I.6.a y b).

### Gráfico I.6.a

#### Exportaciones de los miembros del MERCOSUR por destino

(Valores promedio para el periodo 2016-2017)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

Entre los países de tamaño medio, la Argentina destina al bloque un 21% de sus exportaciones y absorbe de él el 28% de sus importaciones; mientras que la República Bolivariana de Venezuela coloca solo un 2% de sus exportaciones en el MERCOSUR y adquiere en este un 11% de sus importaciones totales. El reducido nivel de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de) al MERCOSUR se reproduce al nivel de América Latina y el Caribe en su conjunto: un 96% de las exportaciones de la República Bolivariana de Venezuela se dirige fuera de la región (con Estados Unidos como el principal destino). Venezuela (República Bolivariana de) también refleja un bajo nivel de importaciones de la región, aunque en menor medida (demanda a la región un 28% de sus importaciones, de las cuales un 12% provienen de la Alianza del Pacífico). La lejanía geográfica, la fuerte especialización productiva (y exportadora) en petróleo y derivados y un vínculo comercial históricamente estrecho con otros países de la región, como Colombia y México, explican esa relativamente baja interacción entre Venezuela (República Bolivariana de) y los demás países del MERCOSUR. Dado este desligue relativo de la República Bolivariana de Venezuela, la densidad del comercio intra-MERCOSUR crece cuando se consideran solo los intercambios entre los cuatro países que conformaron originalmente el bloque. En este sentido, Venezuela (República Bolivariana de) no solo presenta una baja integración con el resto de la región, sino que entabla un mayor vínculo comercial con la Alianza del Pacífico que con el MERCOSUR.

El peso del resto de América Latina y el Caribe como destino de las exportaciones del MERCOSUR es de solo 9% (fluctúa entre el 8% y el 11%, excepto en el caso de Venezuela (República Bolivariana de), para la cual solo representa el 2%). Así, el conjunto de la región (incluyendo al MERCOSUR) es el destino del 22% de las exportaciones del bloque, ratio que crece al 24% cuando se excluye a la República Bolivariana de Venezuela. Los socios extrarregionales de mayor relevancia para el MERCOSUR son China<sup>19</sup> y el resto de Asia que, tomados en forma conjunta, conforman el principal destino de sus exportaciones, seguido por la Unión Europea y los Estados Unidos. En el caso del Uruguay, las abultadas exportaciones al “resto del mundo” (15%) se explican en buena medida por las que dirige a sus propias zonas francas<sup>20</sup>. Al contemplar las exportaciones desde las zonas francas y descontar los insumos que se exportan hacia ellas, asciende principalmente la participación de la Unión Europea (al 21%), China (al 17%), el resto de Asia (al 12%) y la Alianza del Pacífico (al 8%), mientras que el “resto del mundo” se diluye como destino.

En cuanto a las importaciones que los países del MERCOSUR realizan desde orígenes extrabloque, las provenientes de otros países de la región promedian el 8% (llegan a representar el 17% en el caso de la República Bolivariana de Venezuela), que sumadas a las efectuadas al propio MERCOSUR ascienden al 24%. Esto contrasta con el menor grado de integración de la Alianza del Pacífico, cuyas importaciones de origen regional representan solo un 9% del total, aunque esta cifra se encuentra afectada por el bajo peso de las importaciones mexicanas en la región. De excluir a México, las importaciones de los países de la Alianza

<sup>19</sup> Más allá de que el Paraguay registra exportaciones poco significativas hacia China debido a la ausencia de relaciones diplomáticas entre ambos países (lo que, como se indica más abajo, no ha impedido las importaciones efectuadas por el Paraguay de origen chino).

<sup>20</sup> Las zonas francas del Uruguay son utilizadas como centro logístico de distribución hacia terceros países (en el caso de los granos y productos farmacéuticos) o como locación de procesamiento industrial para luego reexportar (celulosa y concentrado de bebidas). La mayor parte del valor exportado desde las zonas francas del Uruguay se destina a China (Uruguay XXI, 2018) y a la Unión Europea.

del Pacífico provenientes de la región tienen una participación similar a la observada en el caso del MERCOSUR, lo que sugiere que los países de Sudamérica que componen la Alianza del Pacífico tienen una estructura importadora que se asemeja en mayor medida a la de los países del MERCOSUR que a México.

### Gráfico I.6.b

#### Importaciones de los miembros del MERCOSUR por origen

(Valores promedio para el período 2016-2017)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

Entre los orígenes extrarregionales de las importaciones del MERCOSUR, se destacan (nuevamente) China y el resto de Asia, la Unión Europea y los Estados Unidos. Como fuera señalado, el Brasil es el miembro del MERCOSUR que demanda una menor proporción de sus importaciones al propio bloque y sus importaciones extrarregionales son más relevantes que en el resto de los miembros. Si bien China es en todos los casos uno de los principales orígenes de las importaciones del MERCOSUR, su participación es especialmente destacada en el caso del Paraguay, cuyas demandas externas se abastecen en un 29% en ese país asiático<sup>21</sup>. Los Estados Unidos, por su parte, aparecen como socio clave particularmente en el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

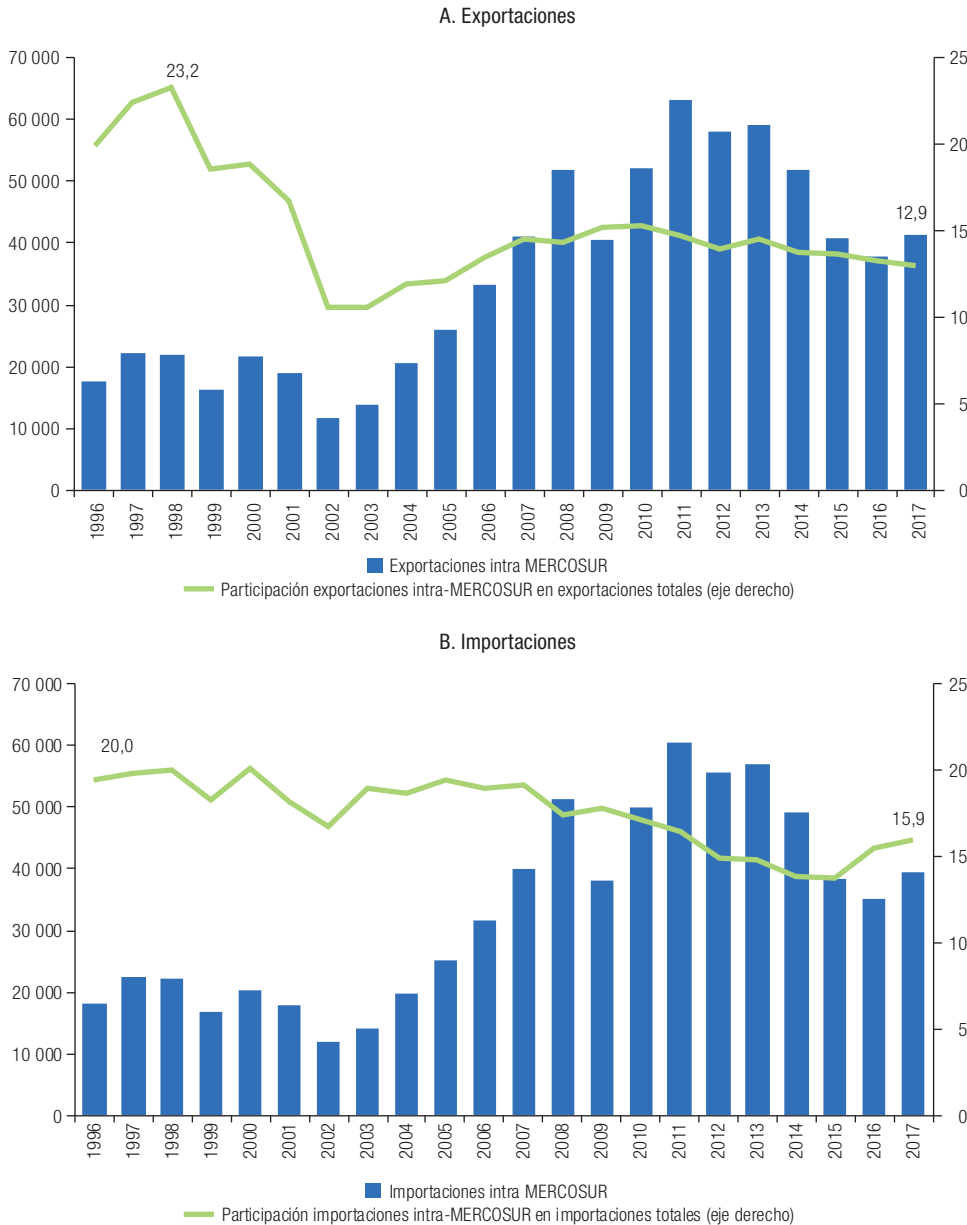
La importancia relativa de los distintos socios del bloque se fue modificando desde su conformación. La elevada participación de China como origen de las importaciones del MERCOSUR data de comienzos de la década de los 2000 y se profundizó a un ritmo acelerado en los años sucesivos. Como resultado, en los últimos diez años la participación del MERCOSUR como origen de las importaciones del propio bloque cayó en más de 3 puntos porcentuales (gráfico I.7). En ese mismo periodo China incrementó en más de 9 puntos porcentuales su participación (particularmente en productos electrónicos, químicos, plásticos y textiles). El resto de los países de la región perdió casi 3 puntos porcentuales de participación como proveedor del bloque y África casi 3 puntos (fundamentalmente por las menores compras de combustibles por parte del Brasil). Estados Unidos ganó participación como proveedor de combustibles al bloque y perdió peso en productos electrónicos, y la Unión Europea ganó participación en productos químicos y combustibles y la perdió en electrónicos y material de transporte, aunque ambos mantuvieron relativamente constante su participación.

Los cambios al interior del MERCOSUR no fueron homogéneos para los países miembros<sup>22</sup>. La pérdida de mercado dentro del bloque fue particularmente significativa para el Uruguay, la Argentina y el Paraguay y, en menor medida, para el Brasil. En todos los casos esto ocurrió en el marco de un crecimiento del comercio entre los socios del bloque, por lo que los cambios de participación responden a las diferencias en los ritmos de crecimiento. Los principales ganadores fueron China (en el caso de la Argentina, el Brasil y el Uruguay), y la Unión Europea (en el caso del Paraguay), cuyas exportaciones al bloque mostraron un dinamismo mayor que las del resto de los orígenes.

A pesar del avance en la participación de otros socios en el comercio del bloque (en particular de China y otros países asiáticos), las características del comercio al interior del bloque –más diversificado y con mayor contenido tecnológico relativo que el que sus miembros entablan con el resto del mundo– les ha permitido morigerar su tendencia hacia la primarización.

<sup>21</sup> Se trata, en su gran mayoría, de productos electrónicos para reexportar al Brasil, de agroquímicos y de autopartes destinadas a empresas ensambladoras Chinas radicadas en el Paraguay.

<sup>22</sup> Dada su incorporación tardía, los cambios en la participación de la República Bolivariana de Venezuela no se incluyen en el análisis dinámico que sigue.

**Gráfico I.7****Evolución del comercio intra MERCOSUR, 1995-2017***(En millones de dólares y porcentajes del total)*

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE



**Cuadro I.3****Variación de la participación de los socios como origen de las importaciones de los miembros del MERCOSUR***(En puntos porcentuales: promedio 2016-2017 vs. promedio 2006-2007)*

	Exportador														
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	MERCOSUR	Alianza del Pacífico	Resto América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea (28 países)	China	Resto Asia	África	Resto regional	
Argentina	-8,0	-0,5	-0,2	0,0	0,0	-8,7	-0,2	1,5	-0,3	0,7	8,3	1,7	0,9	-3,8	7,4
Brasil	-2,6	0,5	0,2	-0,2	-0,2	-2,1	0,9	-0,9	0,9	-0,7	8,6	-0,3	-6,0	-0,3	2,1
Paraguay	-4,2	-2,2	-0,2	-2,8	-2,8	-9,4	1,1	-0,3	2,3	6,1	2,0	-1,3	0,2	-0,7	8,6
Uruguay	-9,6	-4,2	0,7	-11,8	-11,8	-24,9	1,9	0,4	1,9	6,6	10,9	2,0	2,7	-1,4	22,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1,0	-4,5	-0,1	0,0	0,0	-3,6	-8,5	-2,1	10,7	-2,9	10,5	-4,9	0,0	0,8	14,2
MERCOSUR	-1,4	-1,9	0,3	0,2	-0,5	-3,4	-1,9	-1,0	-0,6	0,7	9,2	0,6	-2,7	-0,9	6,3

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

## D. La preponderancia de las manufacturas en el comercio del MERCOSUR con la región

Las exportaciones de los países miembros del MERCOSUR hacia el propio bloque y hacia la región son más diversificadas que las que estos realizan a países de fuera de la región. Además, en términos cuantitativos, el propio MERCOSUR y la región constituyen destinos relevantes para las exportaciones manufactureras de los países del bloque. Diversos estudios de la CEPAL han señalado que el comercio intrarregional presenta mayor diversificación de productos, con un rol preponderante de las manufacturas industriales. Esto se contrapone con la composición de las exportaciones extrarregionales, más concentradas en pocos productos de origen primario (CEPAL, 2018, p.5). La participación de las manufacturas no agropecuarias<sup>23</sup> en las exportaciones intrarregionales de los países de América Latina y el Caribe alcanzó en el año 2017 al 60%<sup>24</sup>. En las exportaciones del MERCOSUR a la región, dicha participación es de un 67% (y de 71% en el caso de las exportaciones intrabloque).

Existen fuertes heterogeneidades entre los miembros del MERCOSUR. La Argentina exporta principalmente manufacturas no agropecuarias tanto al interior del bloque como hacia el resto de la región (sobresalen los vehículos automotores), pero sus exportaciones extrarregionales están más basadas en manufacturas de origen agropecuario (mayoritariamente derivados de soja) y, en segundo lugar, en productos primarios (principalmente cereales y oleaginosas) (gráfico I.8). Las exportaciones del Brasil destinadas al bloque y a la región son aún más especializadas en manufacturas no agropecuarias (también en vehículos automotores) que el caso argentino, pero en su canasta de comercio extrarregional se destacan principalmente los productos agrícolas y mineros (porotos de soja, mineral de hierro y petróleo crudo) y, en segundo lugar, las manufacturas no agropecuarias (manufacturas de hierro).

En el caso del Paraguay, la estructura de sus exportaciones intrarregionales está fuertemente influenciada por la composición de sus ventas al Brasil y a la Argentina, compuestas principalmente por energía hidroeléctrica producida en las represas Itaipú y Yacyretá. Si bien el peso de las manufacturas no agropecuarias en las exportaciones paraguayas al bloque es más bajo que para el resto de los miembros del MERCOSUR, nuevamente se observa que la composición intrabloque e intrarregional es más intensiva en este tipo de manufacturas (principalmente partes eléctricas de material de transporte y productos textiles) que en el comercio extrarregional.

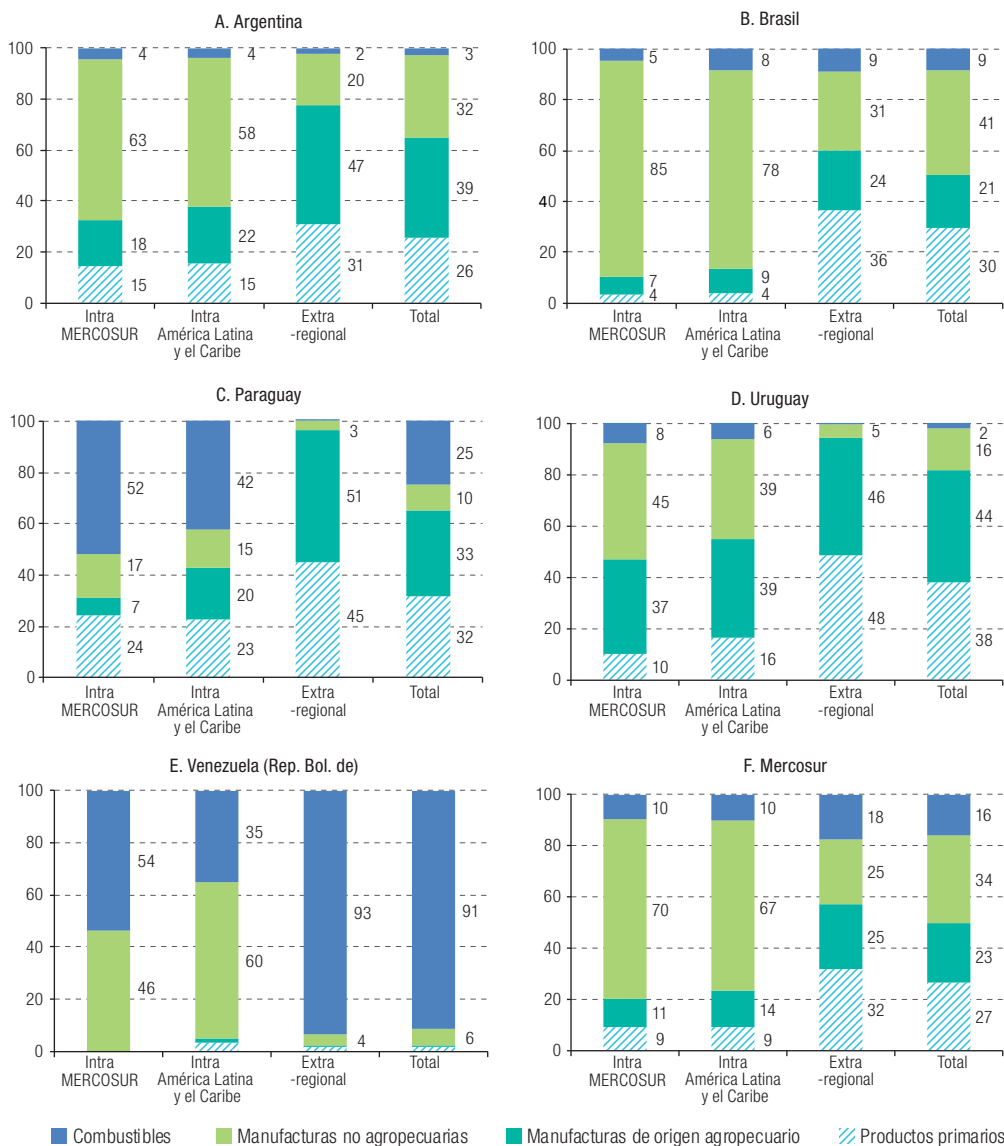
<sup>23</sup> En este segmento sí están contempladas las manufacturas de origen forestal y minero.

<sup>24</sup> La participación de las manufacturas no agropecuarias en las exportaciones - extrarregionales es del 58%, que cuando se excluye a México se reduce a menos del 40%.

## Gráfico I.8

Composición de las exportaciones de los miembros del MERCOSUR según destino<sup>a</sup>

(En porcentajes de las exportaciones del año 2017)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

<sup>a</sup> Si se considera la fuente BACI para las exportaciones del Uruguay, la composición de las exportaciones hacia el propio bloque y hacia la región América Latina y el Caribe no varía significativamente. No obstante, el peso de las exportaciones manufactureras no agropecuarias extrarregionales asciende significativamente (31%) debido principalmente a la consideración de las exportaciones de celulosa desde las zonas francas. Tal incremento se ve compensado especialmente por una caída de la participación de los productos primarios (19%). De tal manera, el peso de las manufacturas no agropecuarias en las exportaciones totales del Uruguay al mundo asciende a 35%, y el de los productos primarios se ubica en 18%.

Por su parte, el Uruguay registra un comercio intrabloque e intrarregional intensivo en manufacturas no agropecuarias (principalmente productos químicos y plásticos) y agropecuarias (lácteos, malta y carne). Su comercio extrarregional tiene una preponderancia de productos primarios (productos forestales) y derivados (carne y lácteos) pero, al considerar sus exportaciones extrabloque desde zonas francas<sup>25</sup>, las manufacturas no agropecuarias ganan participación (llegan a representar un 31%, conformado en su mayor parte por las exportaciones de celulosa) y ello se compensa con una caída de la participación de los productos primarios (que pasan a constituir un 19%)<sup>26</sup>. Asimismo, el peso de dichas manufacturas en las exportaciones totales del Uruguay al mundo (al contemplar a las zonas francas) pasa al 35%, y el de los productos primarios se reduce al 18%.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, si bien destina una baja proporción de sus exportaciones al bloque y a la región, entre ellas se destaca la participación de las manufacturas no agropecuarias (46% y 60% respectivamente). Ello contrasta con su perfil de inserción extrarregional fuertemente concentrado en los combustibles (que explican el 93% de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de) hacia afuera de la región).

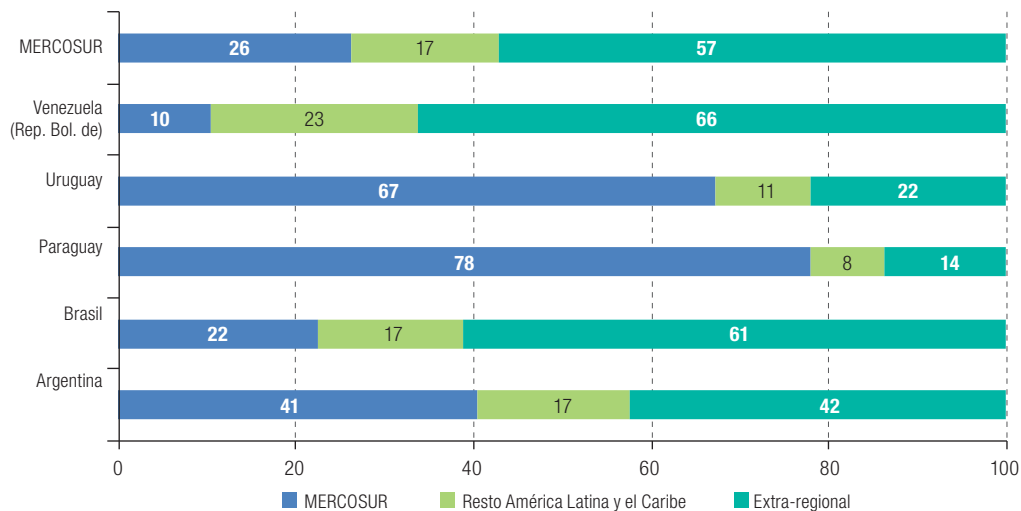
Lo anterior pone en evidencia no solo que el MERCOSUR le aporta mayor diversidad al comercio regional, en la medida en que contribuye a ampliar los flujos de manufacturas industriales al interior de la región, sino también que la región constituye un destino comercial estratégico para la mayoría de los miembros del bloque que encuentran en los socios regionales un mercado para sus productos manufacturados<sup>27</sup>. Este aspecto, de todos modos, presenta variantes al interior del bloque.

En relación con la Argentina, un 41% de sus exportaciones de manufacturas no agropecuarias se destina al propio bloque y un 58% a la región. Entre los envíos a la región sobresalen algunos productos específicos: caucho y plástico, que se destinan en un 72% al MERCOSUR y en un 88% a la región; maquinarias y equipos (45% al bloque y 70% a la región); material de transporte (63% al bloque y 83% a la región). Además, hay una serie de productos de esta categoría que el país destina exclusivamente al bloque (en 2017, 440 posiciones arancelarias a 6 dígitos del Sistema Armonizado de las 2.854 que se exportaron al mundo, que representaban un 6% del monto total de exportaciones de esta categoría, entre las que se encuentran algunos modelos de vehículos automotores, neumáticos, productos químicos, dragadoras y remolques, hilados sintéticos y fertilizantes) o a la región (1.322 posiciones, que representan un 21% de las exportaciones no agropecuarias totales).

<sup>25</sup> No captadas en el gráfico I.7, en el que aparecen, sin embargo, aquellas ventas de productos primarios que van desde el resto del territorio uruguayo hacia las zonas francas para su procesamiento y posterior exportación.

<sup>26</sup> Ello se debe a que los insumos forestales que se dirigen a las zonas francas para su procesamiento dejan de considerarse una exportación.

<sup>27</sup> Algunos autores llaman "bienes regionales" a aquellos cuyas exportaciones dependen del mercado regional (Bergara, Dominioni y Licandro, 1994; Bevilacqua, Catena y Talvi, 1998).

**Gráfico I.9****Exportaciones de manufacturas no agropecuarias de los países del MERCOSUR por destino***(En porcentajes de las exportaciones de manufacturas no agropecuarias del año 2017)*

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

En lo que respecta al Brasil, el país con mayor peso de las manufacturas no agropecuarias en sus exportaciones totales, el bloque es menos relevante como destino de estos productos (22%), pero la región en su conjunto representa un 39% como destino de estas manufacturas. En particular, las exportaciones de material de transporte se destinan en un 48% al bloque y en un 64% a la región; las exportaciones de caucho y plástico (28% al bloque y 55% a la región); el calzado (26% al bloque y 48% a la región). Solo 134 posiciones arancelarias de las 3.523 que el país exportó de esta categoría al mundo en 2017 se destinó en forma exclusiva al bloque (un 0,2% de sus exportaciones de este segmento manufacturero) y 523 a la región (4,6% de las exportaciones totales del segmento).

El Paraguay es el país del MERCOSUR que registra mayor concentración de sus exportaciones de manufacturas no agropecuarias en el propio bloque (78%) y la región (86%). En 2017 392 posiciones arancelarias correspondientes a este tipo de producto se destinaron únicamente al bloque de las 1.215 que el país exportó al mundo (28% de las exportaciones totales en este segmento de bienes) y 643 a la región (53%). Embarcaciones para remolque y empuje, productos textiles y jeringas se encuentran entre los principales productos que tienen al bloque como destino exclusivo. En tanto las exportaciones de partes eléctricas para vehículos y envases se dirigen al bloque en forma mayoritaria a pesar de no ser su destino exclusivo.

Por su parte, el Uruguay orienta sus exportaciones manufactureras no agropecuarias en un 67% al bloque y 78% a toda la región, ello sin contemplar las operaciones de exportación desde las zonas francas. Al contemplarlas se observa que la importancia del bloque y la región como destino de estas manufacturas pasa al 28% y 43% respectivamente, dada la

importancia que adquieren los destinos extrazona para una serie de productos que parten desde esas zonas. En particular se destacan los envíos a la región de productos químicos, caucho y plástico, material de transporte, papel y cartón, textiles, maquinaria y equipo. Uruguay exportó en 2017 de manera exclusiva al MERCOSUR manufacturas no agropecuarias correspondientes a 311 posiciones arancelarias (6% de sus exportaciones totales en este segmento manufacturero) de 1.655 posiciones con algún registro de exportación y 721 dirigidas únicamente a la región (17% de monto sus exportaciones totales de esta categoría).

Finalmente, la República Bolivariana de Venezuela dirige al MERCOSUR un 10% de sus exportaciones de manufacturas no agropecuarias y un 33% a la región. Estas participaciones, inferiores a las observadas para el resto de los miembros del MERCOSUR son, de todos modos, más elevadas que las que el país presenta para el resto de su canasta exportadora al MERCOSUR y la región. En particular, el 20% de sus exportaciones de productos químicos se dirige al bloque y 44% a la región. En otras manufacturas, como las de caucho y plástico, Venezuela (República Bolivariana de) destina al MERCOSUR menos de un 5% de las exportaciones, pero la región representa casi el 80% como destino. En 2017, las exportaciones de manufacturas no agropecuarias de la República Bolivariana de Venezuela dirigidas exclusivamente al MERCOSUR alcanzaron apenas a nueve posiciones arancelarias de las 1977 que exportó al mundo (menos del 0,1% de las exportaciones totales de este segmento manufacturero). En cambio, destinó 604 posiciones exclusivamente a la región, lo cual representa alrededor del 5% de sus exportaciones de manufacturas no agropecuarias totales.

Para el MERCOSUR en su conjunto, hubo solo 112 posiciones arancelarias correspondientes a manufacturas no agropecuarias que se exportaron en 2017 exclusivamente del bloque hacia el bloque (un 0,3% de las exportaciones de estos bienes al mundo). Fueron 560 las que el bloque exportó exclusivamente a la región (4,7% de las que exporta al mundo). Asimismo, las exportaciones de estos bienes del MERCOSUR destinadas mayoritariamente (en un 90%) a la región, representaron alrededor de un 20% de las exportaciones de esta categoría del bloque al mundo.

La relevancia del mercado del bloque y del mercado regional como destino de las manufacturas producidas en cada uno de los miembros del MERCOSUR y el hecho de que una quinta parte de las exportaciones manufactureras no agropecuarias conjuntas del bloque se dirijan mayoritariamente al mercado regional ratifican la relevancia del comercio intrabloque e intrarregional para profundizar –o acaso sostener– el grado de diversificación de las canastas exportadoras de los países del MERCOSUR. A su vez, ponen de relieve el riesgo de primarización de estas economías que podría conllevar un eventual retroceso en el grado de integración regional o del bloque.

## E. Cambios de liderazgo exportador e importador en el comercio intra y extrabloque

La Argentina y el Brasil explican la mayor parte del comercio intrabloque, pero asumen roles diferenciados: el Brasil es el principal proveedor intrabloque (54% en el lapso 2016-2017) y la Argentina es el principal comprador al bloque (46%, en el mismo período). La importancia de cada miembro del MERCOSUR como origen de las exportaciones (destino de las importaciones) al (del) bloque ha variado desde su conformación. Si bien en todos los casos el comercio absoluto tendió a crecer, hubo cambios en la participación de los socios como exportadores o importadores dentro y fuera del bloque.

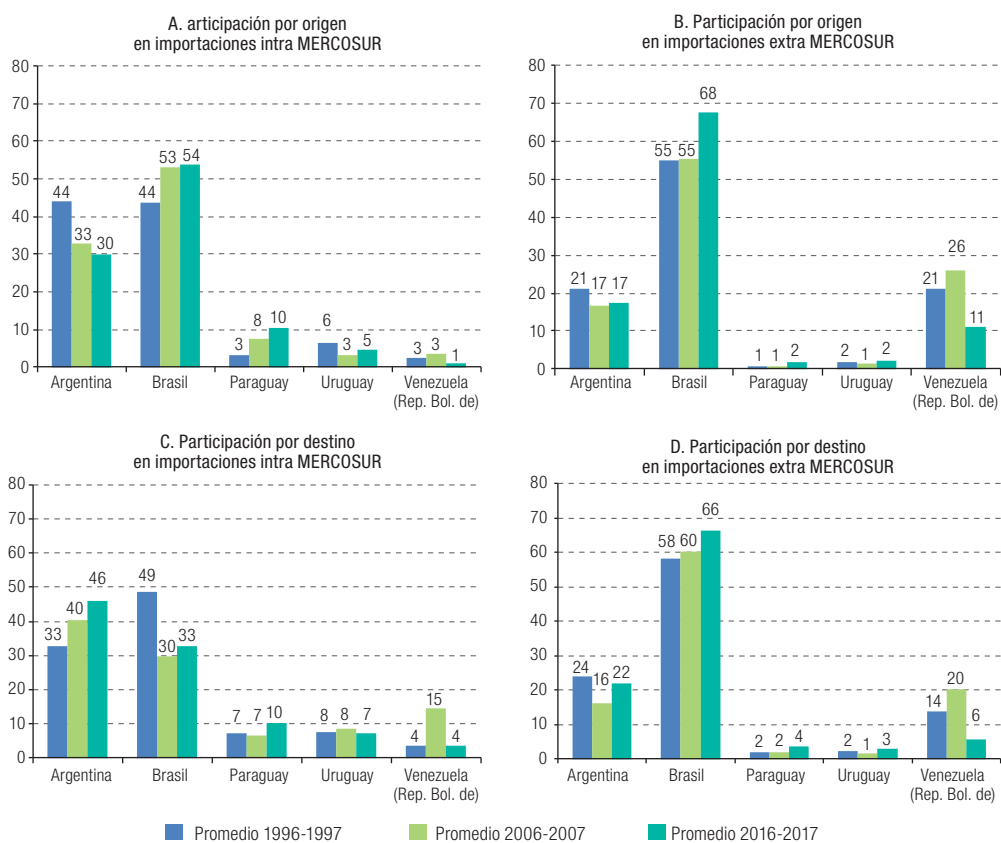
Desde la creación del MERCOSUR, el Brasil y el Paraguay se expandieron como exportadores intrabloque. El hecho de que Brasil sea el país con una matriz productiva más diversificada y compleja del bloque le permitió aprovechar mejor el libre comercio entre los países miembros, así como de la existencia de un arancel externo común relativamente elevado. Paraguay, por su parte, promovió desde comienzos de los años 2000 un régimen de maquila con importantes beneficios fiscales para fomentar la producción (sobre la base de importaciones) de bienes y servicios destinados a la exportación.

La participación del Uruguay en las exportaciones intrabloque se mantuvo relativamente estable<sup>28</sup> y la Argentina se retrajo (gráfico I.10). Como resultado de ello, la Argentina pasó de ser el principal proveedor del comercio intrabloque a ocupar el segundo puesto tras Brasil, al tiempo que pasaba a ser el principal comprador de productos del bloque. Esto se explica fundamentalmente por los cambios en la relación bilateral entre los dos socios de mayor porte que, como se analiza en la sección siguiente, se tornó más favorable para el Brasil. La República Bolivariana de Venezuela, incorporada tardíamente al bloque (en 2012), no modificó sustancialmente su grado de intercambio con el resto de los miembros con respecto al que tenía previamente. Siguió teniendo una participación poco significativa en las exportaciones intrabloque y amplió transitoriamente su participación como importadora de productos del bloque.

En cuanto a la participación en las exportaciones extrabloque, el Brasil se consolidó como principal oferente, el Paraguay ganó participación en las exportaciones del bloque y la Argentina perdió peso, en tanto Uruguay que se mantuvo relativamente estable en el tiempo.

Lo anterior refleja ciertas asimetrías entre los socios del bloque que impactan en los saldos de divisas de cada uno de ellos. Estas asimetrías pueden estar asociadas al grado de aprovechamiento que cada uno de los países haya hecho del espacio común. El hecho de que los países que ganaron peso exportador dentro del bloque también lo hayan hecho fuera de él (los casos del Brasil y el Paraguay) resulta sugerente y plantea el interrogante acerca del vínculo entre las estrategias de política de cada uno de los países y su dinámica exportadora.

<sup>28</sup> Su evolución podría estar levemente subestimada por no incluir las exportaciones realizadas desde las zonas francas, aunque sí aquellas realizadas desde el resto del territorio hacia las zonas francas.

**Gráfico I.10****Participación de los miembros del MERCOSUR en el comercio intrabloque y extrabloque en el total comercializado por el MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de COMTRADE.

**F. Conclusiones**

La CEPAL plantea a la integración productiva de América Latina y el Caribe como un mecanismo indispensable para avanzar hacia una canasta exportadora más diversificada e intensiva en conocimiento. La oportunidad se vislumbra por el similar grado de desarrollo en el que se encuentran los países que la integran y el mayor contenido manufacturero (y con una participación relativamente más elevada de PyMES) que existe en el comercio intrarregional con respecto al extrarregional (CEPAL, 2018).



Como se describió a lo largo de la sección, estas características responden, en una medida considerable, a la estructura del comercio exterior del MERCOSUR, que suele ser caracterizado como un bloque virtualmente cerrado, producto del escaso número de acuerdos comerciales con el resto del mundo, así como de sus aranceles externos relativamente elevados.

Sin embargo, el MERCOSUR juega un rol fundamental en el comercio intrarregional, en particular en el segmento manufacturero. El propio MERCOSUR se constituye como el principal mercado para la mayoría de las manufacturas exportadas por sus miembros, siendo en algunos casos el único destino. Ello se debe, por un lado, a la cercanía geográfica y el libre comercio entre los socios, que han propiciado el comercio intrabloque en el MERCOSUR. Aunque, por otro lado, responde a la existencia de algunos regímenes sectoriales específicos y, más en general, a la aplicación de un arancel externo común que tiende a priorizar los insumos de los miembros del bloque. En ese sentido, está por verse el impacto que pueda tener en términos de integración entre países de América del Sur la plena aplicación de los cronogramas de desgravación incluidos en los acuerdos de complementación económica firmados por el MERCOSUR con otros países de la región<sup>29</sup>.

La protección arancelaria, sin embargo, no mantuvo al MERCOSUR aislado de los procesos de internacionalización de la producción de las últimas décadas y, debido a su estructura productiva rezagada frente a los cambios tecno-productivos a nivel global, ha tendido a ceder terreno al interno del bloque y a permearse de insumos y bienes finales originados en economías más desarrolladas. Es en el marco de esa dinámica que se advierte el reposicionamiento de China, que desde comienzos de la década del 2000 ganó más de 9 pp. como origen de las importaciones del MERCOSUR.

En ese período, el bloque no logró modificar su perfil (esencialmente primario) de especialización internacional. Sin embargo, el comercio de los países del MERCOSUR con otros países del propio bloque y del resto de la región les permitió morigerar la tendencia a la primarización. Ese es el elemento central que ha justificado el impulso a la asociación entre los países del bloque y de estos con el resto de la región, más allá de las asimetrías existentes en su interior y del distinto grado de aprovechamiento que haya hecho cada uno de los países del espacio común. En este sentido, existe una amplia agenda de cooperación (regulatoria, productiva, ambiental, en el campo de la infraestructura, etc.) capaz de generar bienes públicos regionales que potencien la integración y reduzcan las asimetrías existentes (CEPAL, 2018).

---

<sup>29</sup> En la práctica estos acuerdos implicarán que, a partir del 2019, se haya conformado un área de libre comercio de bienes en esta subregión (CEPAL, 2018).



## II. La integración productiva Argentina-Brasil desde un enfoque insumo-producto<sup>30</sup>

En esta sección se examina la integración entre las economías argentina y brasileña a partir de un análisis realizado con las tablas insumo-producto inter-país (ICIO, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>31</sup>. Estas tablas permiten analizar el patrón de especialización e integración productiva que subyace a la magnitud y complejidad del comercio entre países y responder una serie de preguntas como, ¿Cuál es el rol asumido por cada uno de estos países en las cadenas de producción bilaterales?, ¿en qué medida el avance de China como proveedor global tendió a afectar los lazos productivos existentes?, ¿de qué manera se inserta esta subregión en cadenas globales de valor más extendidas?, ¿cuánto es el valor agregado doméstico en los flujos de comercio bilaterales?, ¿en qué sectores se identifica un mayor grado de integración bilateral?, entre otras.

Desde mediados de la década de 1990, luego de la creación del MERCOSUR, el comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil se expandió a un ritmo del 10,1% anual, por encima del ritmo de expansión del comercio mundial. En ese marco, la relevancia mutua de la Argentina y el Brasil como destinos de sus respectivas ventas externas fue en aumento. La Argentina destina alrededor de un 20% de sus exportaciones al Brasil (de las cuales cerca de la mitad son manufactureras) y este último coloca aproximadamente un 7% de sus ventas externas en la Argentina (que asciende a 12% en el caso de las manufacturas). La elevada participación de las exportaciones manufactureras en el comercio bilateral, en particular de las de intensidad tecnológica media y alta, revela el carácter estratégico de la integración productiva entre la Argentina y el Brasil para alcanzar una mayor diversificación productiva. Sin embargo, existen elementos que indican cierto sub-aprovechamiento de los beneficios del proceso de integración de la subregión que estos dos países conforman, en particular en el caso de la Argentina, como se analiza a continuación.

### A. Especialización de la Argentina en bienes y servicios finales y del Brasil en intermedios

En el contexto de internacionalización de los procesos productivos que se inició incluso con anterioridad a la conformación del MERCOSUR, el Brasil se consolidó como proveedor de bienes y servicios intermedios mientras que la Argentina profundizó su inserción a partir de las ventas de bienes finales. La proporción de bienes intermedios en la canasta de exportaciones brasileñas al mundo alcanzó al 67%, mientras en la Argentina estos llegaron a representar aproximadamente la mitad de las ventas externas. Estos perfiles de especialización, aunque de manera menos pronunciada, también emergen en la relación bilateral. La participación

<sup>30</sup> Esta sección se basa en los resultados del estudio "Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis con la metodología de la matriz insumo-producto" (2018) elaborado de manera conjunta entre la CEPAL y la UIA.

<sup>31</sup> Las "ICIO Tables 2015" contienen información de los años 1995, 2000, 2005 y 2011. En este informe se toma al 2011 como último año de referencia y al período 1995-2011 para analizar determinadas tendencias estructurales.

de los bienes y servicios finales en las exportaciones bilaterales argentinas tendió a elevarse (hasta el 58,1%) y, en el caso de las brasileñas, ganaron peso las intermedias (llegaron al 56,6%).

### Cuadro II.1

#### Exportaciones totales y bilaterales

#### Participación de los bienes y servicios finales e intermedios

	1995				2011			
	Argentina		Brasil		Argentina		Brasil	
	Intermedias	Finales	Intermedias	Finales	Intermedias	Finales	Intermedias	Finales
Totales	48,3%	51,7%	59,0%	41,0%	51,3%	48,7%	66,6%	33,4%
Bilaterales	48,4%	51,6%	54,7%	45,3%	41,9%	58,1%	56,6%	43,4%

Fuente: CEPAL sobre la base de las *Inter-Country Input-Output Tables 2015* de la OCDE.

De acuerdo con las tablas ICIO, el déficit comercial de 3.664 millones de dólares que la Argentina tenía con Brasil en el último año observado era el resultado de un superávit brasileño de 21.777 millones de dólares en bienes y servicios intermedios que más que compensaba el superávit argentino en aquellos finales de 18.112 millones de dólares. Ello permite interpretar que, en las cadenas productivas con mayor integración vertical regional, el Brasil tendió a posicionarse aguas arriba respecto de la Argentina. Este rasgo, advertido previamente por estudios sectoriales, particularmente aquellos que se ocuparon de analizar la dinámica de la integración del sector automotor<sup>32</sup>, se expresa también a nivel agregado. Este resultado, en cierta medida esperable, se asocia con una mayor densidad de la matriz productiva brasileña, pero también con el avance de otros socios que tendieron a reemplazar a la Argentina como proveedor de insumos; una tendencia que, como se verá, no ocurrió en el sentido inverso.

## B. Integración bilateral asimétrica

Dado el perfil de especialización primaria de las economías argentina y brasileña, sus exportaciones contienen una baja proporción de insumos importados, en comparación con el resto del mundo<sup>33</sup>. Mientras que en el año de referencia, el contenido importado de las exportaciones globales se ubicaba en torno al 18,2%, con economías como la China con un coeficiente superior al 25% de sus exportaciones, el contenido extranjero en las exportaciones brasileñas representaba cerca del 8,5% y el 12% de las argentinas.

Sin embargo, cuando se analiza el intercambio bilateral entre la Argentina y el Brasil, la participación del contenido extranjero en las exportaciones de ambos crece, lo que refleja la mayor integración relativa y la importancia de la industria manufacturera en el intercambio

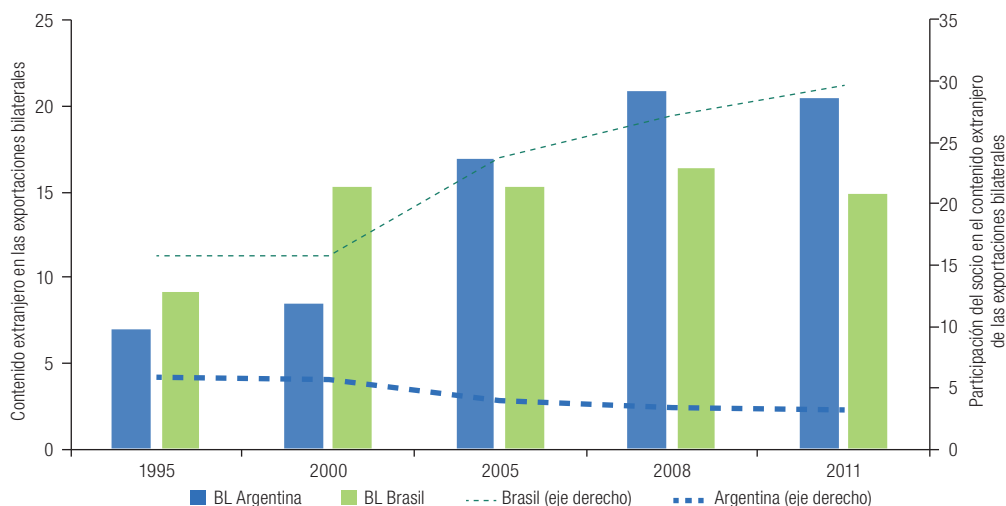
<sup>32</sup> Al respecto véanse Arza y López (2007), Lucángeli (2007), Porta (2008), Barletta, Kataishi y Yoguel (2013) y Beyrne y Legasa (2015).

<sup>33</sup> Son las exportaciones manufactureras las que en general contienen una mayor proporción de insumos importados.

bilateral (el 70% del intercambio comercial entre los dos países se encuentra mediado por actividades manufactureras que son las que habitualmente presentan mayor contenido extranjero). El contenido extranjero de las exportaciones del Brasil a la Argentina ascendía al 14,8% y para las ventas argentinas al Brasil al 20,4% (las barras medidas por el eje izquierdo en el gráfico II.1).

### Gráfico II.1

#### Contenido extranjero de las exportaciones y participación del socio



Fuente: CEPAL sobre la base de las Tablas ICIO (2015), OCDE.

En términos de integración, resulta interesante identificar el origen de ese contenido extranjero en las exportaciones bilaterales. Tal como se representa con las líneas punteadas del gráfico II.1 (medidas por el eje derecho), los insumos del Brasil llegaron a representar una tercera parte del 20,4% de contenido extranjero en las exportaciones argentinas al Brasil. Es decir que una parte importante del comercio bilateral que se origina en el Brasil, sufre alguna transformación en la Argentina y retorna para su consumo en el primer país (un 6% de las exportaciones brasileñas a la Argentina, luego de su transformación, retorna al país de origen). Podría decirse entonces que el Brasil “completa” procesos productivos a través de la Argentina y que la Argentina integra producción brasileña en sus procesos. Asimismo, que las importaciones que Brasil realiza de la Argentina activan, a la vez, exportaciones brasileñas.

Dicho fenómeno no resulta demasiado significativo en sentido inverso. Del 14,8% del contenido extranjero en las exportaciones del Brasil a la Argentina, solo un 3% corresponde a insumos argentinos. Es decir que las compras que la Argentina le hace al Brasil activan en una medida muy poco significativa (menos del 0,5%) las exportaciones argentinas.

## C. La incidencia diferencial de China en el comercio bilateral

La pérdida de participación de los insumos argentinos en la producción brasileña, que no se observa a la inversa, es parcialmente atribuible al impacto diferencial que tiene el avance de las importaciones de origen chino en uno y otro país. Como se ha mencionado, a nivel global existe una tendencia a la participación creciente del contenido extranjero en la producción, en especial en el sector manufacturero. Esto se manifiesta con mayor intensidad en la Argentina que en el Brasil. Si bien se trata de un fenómeno especialmente relevante en las actividades manufactureras (en particular, en la producción de equipo eléctrico y electrónico, la refinación de petróleo, la industria automotriz y de otros equipos de transporte), no es desdeñable en sectores como el agropecuario, el extractivo o incluso en la construcción. Mientras que el contenido extranjero en la producción manufacturera ascendía al 17,0% en la Argentina (con un mínimo del 7,9% en la industria de la madera y sus productos y del 32,5% en el sector automotor) y al 14,0% en la brasileña (fluctuando entre un mínimo del 8,8% y un 24,1% en la rama textil y de indumentaria y en las de equipamiento eléctrico y electrónico, respectivamente) en el último año de referencia, era del 9,6% y 9,5% respectivamente en el sector agropecuario y del 14,4% y 8,9% en la construcción.

En ese marco, el contenido argentino en la producción manufacturera brasileña pasó del 0,6% al 0,5% en el período analizado (siempre considerando que el total de contenido extranjero en la manufactura brasileña ascendía al 14%) mientras que, en el mismo lapso, la participación del contenido brasileño en la producción manufacturera argentina pasó del 1,3% al 4,1% (17% fue el total del contenido extranjero). Como se ha mencionado, fue en el sector automotor en el que la expansión fue más importante, aunque también fue significativa en los sectores de metales, metalmecánica y químicos y plásticos. Cabe señalar que, si bien en promedio el contenido argentino perdió relevancia en la producción brasileña, el sector automotor fue una excepción al registrar un incremento del 0,5% al 0,7%.

El peso del contenido de origen chino en la producción manufacturera brasileña avanzó notablemente entre la década de 1990 y la de 2010, no así en la Argentina. En la primera, pasó de ser prácticamente nulo a dar cuenta del 1,2% (con un valor extranjero total del 14,0%), con aumentos importantes principalmente en los sectores de equipamiento eléctrico y electrónico (en el que pasó de explicar el 0,1% en 1995 al 3,1% en 2011), pero también en los sectores automotor, textil, de metales básicos y químicos, entre otros.

Así, el contenido argentino en la producción brasileña, que superaba ampliamente al de origen chino en la gran mayoría de los sectores en la década de 1990, quedó relegado tras el avance de las importaciones chinas. Esto ocurrió prácticamente en todos los sectores, incluso en el automotor. En el caso de la producción argentina el contenido chino creció, pero en ningún caso lo suficiente como para desplazar al Brasil como principal origen. La disponibilidad de matrices insumo-producto globales hasta el año 2011 limita el estudio de estas relaciones en años posteriores. Aun así, la profundización de la asimetría en el vínculo comercial entre la Argentina y el Brasil en su intercambio de bienes expresada en un saldo negativo creciente para la primera permite suponer que dichas tendencias se habrían sostenido o incluso profundizado.

## D. Valor agregado brasileño llega relativamente más lejos

El Brasil reexporta a través de la Argentina más de lo que la Argentina reexporta a través del Brasil. Ello indica que la producción del Brasil que se exporta a la Argentina trasciende en mayor medida el vínculo bilateral que en el caso de la producción argentina que se exporta al Brasil. Las reexportaciones son otra medida de la integración. Es aquella porción de las ventas externas de un país cuya producción inicial es exportada a un segundo país en el que experimenta alguna transformación y de allí es nuevamente exportada para su consumo (o nueva transformación) en un tercer país (o incluso para su retorno al país de origen).

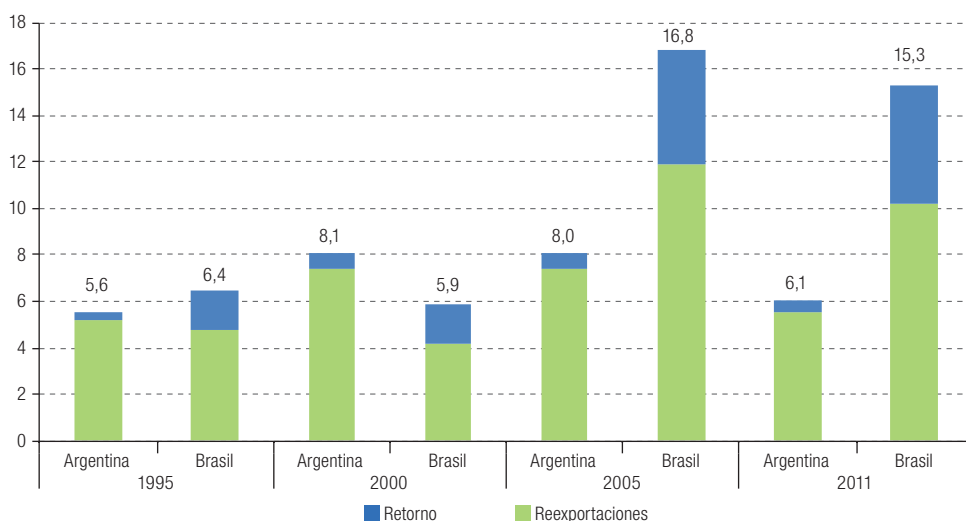
En la relación bilateral entre la Argentina y el Brasil, como se presenta en el gráfico II.2, la reexportación del Brasil a través de la Argentina creció considerablemente: un 15,3% de las exportaciones brasileñas a la Argentina llegaron a ser reexportadas por esta última a terceros destinos (10,2%) o “repatriados” al propio Brasil (5,0%).

En el caso de las exportaciones de la Argentina al Brasil la reexportación se amplió levemente, llegando al 6,1%. De ese total solo el 0,6 pp. era repatriado a la Argentina. Ello indica, por un lado, que el Brasil logra, a través de su socio, trascender las cadenas de la subregión que ambos componen, así como completar procesos productivos a través de la Argentina. Mientras que el vínculo de la Argentina con el Brasil es, podría decirse, más “bilateral”, dado que las cadenas que se inician en la Argentina culminan en su mayor medida en el Brasil, característica consistente con la especialización argentina en bienes y servicios finales.

### Gráfico II.2

#### Reexportaciones a través del socio

(En porcentajes de las exportaciones bilaterales)



Fuente: CEPAL sobre la base de las Tablas ICIO (2015), OCDE.

Un rasgo adicional de las reexportaciones de uno y otro país a través del socio es la composición de aquello que se reexporta. Mientras que el comercio bilateral es fundamentalmente manufacturero (en un 70%) en las reexportaciones se observa un mayor predominio de bienes primarios. Es decir que lo que logra trascender los límites de las cadenas de valor binacionales es principalmente el componente primario del intercambio bilateral. En el caso del Brasil se trata principalmente de las exportaciones de mineral de hierro, que es transformado por la industria siderúrgica argentina para ser exportado a terceros países. En el caso de la Argentina, se trata principalmente de sus ventas de materias primas agropecuarias, que luego de su transformación a productos alimenticios son reexportadas por Brasil a otros países.

## E. Intercambio de valor agregado: otra forma de medir el saldo bilateral

El comercio bruto entre dos países (el medido convencionalmente) difiere del medido estrictamente en valor agregado. Ello responde a dos aspectos a considerar. Por un lado, que las exportaciones brutas de un país pueden incluir contenido importado de otros. Se trata de valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones. Cuando se analizan los flujos comerciales en valor agregado de un país, el contenido importado en sus exportaciones no se considera como exportado por el país bajo análisis, sino que se contabiliza como exportaciones del país en el que se origina ese valor agregado. Por otro lado, parte de las compras que realiza un país a otro tienen únicamente el fin de la transformación, mientras que el producto final es absorbido en un tercer país. Al medir los saldos comerciales estrictamente en valor agregado, será al tercer país al que se le computará dicha importación. Al resumir ambos aspectos, el valor agregado se computa únicamente como exportación del país que lo origina y como importación del país que lo consume finalmente. En el caso de la Argentina y el Brasil, se observa que buena parte del saldo positivo que el Brasil presenta con la Argentina en términos brutos consiste en valor agregado brasileño finalmente absorbido por terceros países o reabsorbido por el propio Brasil, lo que da lugar a un saldo más reducido cuando se lo mide en valor agregado.

El avance del Brasil como socio comercial de la Argentina y la dependencia que ha adquirido esta respecto del Brasil han tornado al comercio bruto entre ambos países de superavitario a deficitario para la Argentina entre mediados de la década de 1990 y comienzos de la de 2010 (de aproximadamente 1.850 millones de dólares a -3.664 millones). Al contabilizar el saldo del intercambio, no ya en términos brutos si no de valor agregado, este se acota a 1.920 millones de dólares (véase el gráfico II.3).

Ello se explica, en primer lugar, porque buena parte del valor agregado que el Brasil exporta a la Argentina es procesado y reexportado por la Argentina hacia terceros países, por lo que dicho valor agregado es imputado finalmente, bajo esta lógica, como una importación realizada por el país de destino final. Sería el caso, por ejemplo, de las exportaciones de mineral de hierro brasileño importado por la Argentina y reexportado por esta a Arabia Saudita bajo la forma de tubos de acero sin costura. Esto incluye también a las exportaciones de valor agregado del Brasil a la Argentina que tienen como destino final al propio Brasil. Tomando el ejemplo anterior serían tubos sin costura exportados de la Argentina al Brasil elaborados en base a

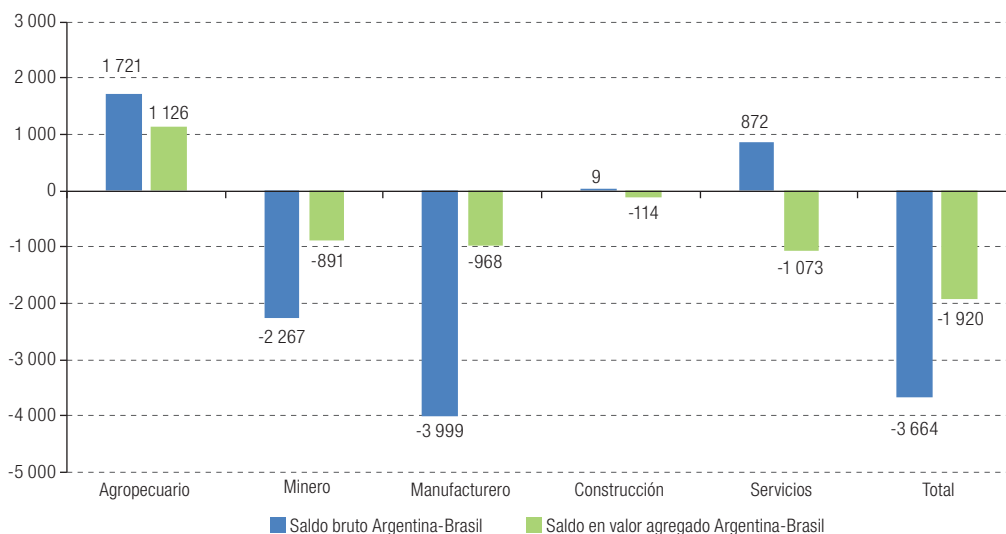


mineral de hierro de origen brasileño. Estos efectos, incluso, compensan el mayor déficit que presenta la Argentina con el Brasil en el intercambio de valor agregado extranjero (véase el cuadro II.2).

### Gráfico II.3

#### Saldo bruto y de valor agregado Argentina-Brasil, 2011

(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL sobre la base de las Tablas ICIO (2015), OCDE.

### Cuadro II.2

#### Exportaciones bilaterales brutas, por origen y destino del valor agregado

(En millones de dólares)

	Exportaciones brutas	Valor agregado exportado al socio	Reexportaciones del socio a terceros destinos	Valor agregado que retorna al país de origen	Valor agregado extranjero en las exportaciones	Otros
Del Brasil a la Argentina	21 777	15 505	2 221	1 089	3 223	-261
De la Argentina al Brasil	18 112	13 584	996	109	3 695	-272
Saldo Argentina-Brasil	-3 665	-1 921	-1 225	-980	472	-10

Fuente: CEPAL sobre la base de las Tablas ICIO (2015), OCDE.

Cuando se analizan las diferencias entre los saldos brutos y de valor agregado a nivel sectorial, además de los efectos mencionados, debe considerarse que los intercambios externos brutos de un sector de un determinado país incorporan indirectamente valor agregado de otros sectores del mismo país. Sería el caso, por ejemplo, del valor agregado brasileño de servicios incorporado en las exportaciones de manufacturas que el Brasil le exporta a la Argentina y que se contabilizan en el intercambio de manufacturas al estudiar el saldo bruto y en el de servicios al considerar el saldo en valor agregado.

Los cambios más importantes que se observan al comparar los saldos medidos en términos brutos y en valor agregado están en el sector manufacturero, en el que el déficit bruto de 4.000 millones de dólares pasa a 968 millones cuando se lo mide en valor agregado. Como contrapartida el saldo superavitario de la Argentina en materia de servicios se torna deficitario cuando se lo mide en valor agregado.

## F. Sectores bilateralmente integrados

Los sectores o complejos manufactureros en los que se identifica un mayor grado de integración productiva por la importancia del socio en el abastecimiento de insumos son el automotor, los sectores químico y plástico y el complejo metalmecánico en sentido amplio<sup>34</sup>. Más allá de las características específicas que en cada caso asume la integración, en todos ellos se observa una mayor dependencia argentina de los insumos originados en el socio.

En el caso del sector automotor, la complementariedad del comercio bilateral se caracteriza por una especialización del Brasil en productos intermedios y de la Argentina en bienes finales. Tal división del trabajo da lugar a un saldo levemente deficitario para la Argentina que se ha ido profundizando, aunque fluctúa en el tiempo en función del ritmo de actividad de uno y otro país<sup>35</sup>. De ese modo, al estudiar los abastecimientos de insumos del sector en uno y otro país se observa que el Brasil cubre cerca del 18% de las demandas totales del sector en la Argentina, mientras que la Argentina da cuenta solo del 1% de los requerimientos productivos del sector automotor brasileño.

En el caso de los sectores químico y plástico existe una relación más equilibrada en las ventas de cada uno de los países al socio. En estos rubros ambos ofrecen al socio una mayor proporción de bienes intermedios que finales, los que son demandados prácticamente por todo el espectro productivo del país vecino (incluyendo a las industrias de alimentos y bebidas, envases, cañerías, otros materiales de la construcción, circuitos y equipos eléctricos, autopartes, combustibles, productos de limpieza y perfumería, medicamentos y otros elementos vinculados al cuidado de la salud). Tal es así, que estos sectores resultan superavitarios tanto en el Brasil como en la Argentina en el último año de referencia<sup>36</sup>.

En lo que respecta a los procesos productivos, los insumos brasileños tenían una participación relevante para la producción argentina de químicos y plásticos (del 6,9% y 7,4% respectivamente), mientras que la participación de insumos argentinos en la producción de estas actividades en el Brasil era muy inferior (del 0,73% y 0,74% respectivamente). Dada la producción a escala que caracteriza a algunas ramas de la química-plástica y a que, existe cierto

<sup>34</sup> Se incluye desde la producción de productos metalúrgicos, forja, fundición, bienes de capital y maquinaria agrícola hasta productos de electromecánica (específicamente se considera a los sectores que van del 28 al 33 en la clasificación CIIU Rev. 3, excepto al autopartista, incluido dentro del sector automotor).

<sup>35</sup> La Argentina profundizó su déficit en particular con la entrada del Brasil en recesión en 2014. Situación que podría parcialmente revertirse en 2018 con la caída evidenciada por la actividad económica argentina.

<sup>36</sup> La fuente de información permite clasificar al intercambio en función de las actividades que venden o demandan (al mercado interno o externo), en lugar de hacerlo según el tipo de producto que se comercia. Así, es posible que haya superávit bilateral en un mismo sector en ambos países, ya que, por ejemplo, las exportaciones de productos químicos de la Argentina al Brasil, en el caso de que estos no sean demandados por la industria química brasileña, se contabilizan como importaciones intermedias de otros sectores del socio comercial y viceversa.

grado de competencia entre los dos países en determinados segmentos de la producción, es habitual la colocación de sobrantes en el mercado del socio. El Brasil, sin embargo, ofrece un abanico más amplio de productos que la Argentina, lo que genera complementariedades. Como por ejemplo determinados insumos petroquímicos producidos en Brasil y que son requeridos por la Argentina para la producción del PET<sup>37</sup>.

En la metalmecánica –en la que se incluye desde maquinarias a productos de la electrónica–, las asimetrías entre los socios se agudizan. Allí se observa una dependencia de la Argentina en el vínculo bilateral que se expresa en un déficit sectorial con respecto al Brasil en todas las ramas que lo conforman. Esto ocurre tanto en el segmento de bienes intermedios como, especialmente, en aquellos finales. La metalmecánica argentina incorporaba un 8,7% de insumos provenientes del Brasil en el último año observado, lo que involucraba a un amplio espectro de sectores oferentes (desde la propia metalmecánica y el sector de metales básicos hasta el sector extractivo y otros de bienes y servicios), mientras que el aporte de insumos argentinos a la producción metalmecánica brasileña era de solo un 0,5%.

## G. Conclusiones

El análisis del comercio entre la Argentina y el Brasil revela la potencialidad de la integración productiva regional como impulso para el desarrollo de actividades de mayor contenido tecnológico y difusoras de conocimiento. La evidencia empírica muestra que el intercambio entre estos dos países tiene una composición relativamente más diversificada, que se refleja en la preponderancia de las exportaciones manufactureras, y promueve una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas. Se trata de un rasgo general del comercio intrarregional (CEPAL, 2017), que se manifiesta con particular intensidad en el caso Argentina-Brasil. Sin embargo, más allá del crecimiento del comercio entre la Argentina y el Brasil desde la firma del Tratado de Asunción (1991), los avances en términos de integración productiva aún se concentran en un puñado de sectores, promovidos mayormente por estrategias de empresas multinacionales con anclaje en ambos países, o bien al amparo de regímenes sectoriales específicos.

En este contexto, cabe realizar dos consideraciones. Por un lado, subrayar la importancia del comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil, y de la conformación del MERCOSUR como unión aduanera<sup>38</sup> (sin el cual el comercio bilateral no habría adquirido tal trascendencia), para el desarrollo de los sectores manufactureros de ambos países. Aún en el marco de una economía en la que ni la Argentina ni el Brasil pudieron impedir el aumento del peso de las materias primas en sus exportaciones, la intensificación de los lazos entre sus economías contribuyó al sostenimiento de la impronta manufacturera del comercio bilateral, y de una estructura exportadora más diversificada en cada uno de estos países. Este hecho resulta relevante, más allá de las asimetrías puestas de relieve, que reflejan que el Brasil ha logrado sacar mayores frutos de la integración bilateral, habiendo crecido como proveedor en la gran

<sup>37</sup> Polímero clave para la producción de fibras textiles y envases para la industria de alimentos y bebidas.

<sup>38</sup> Lo que tiene el potencial de generar sinergias productivas no solo por el libre comercio (con excepciones) que tiene lugar dentro de la unión aduanera sino también por la existencia de un criterio arancelario externo común (el arancel externo común) que prioriza los insumos de los miembros respecto de aquellos de extrazona.

mayoría de los sectores productivos, a pesar del avance asiático; lo que estaría asociado a cuestiones de escala y antecedentes (*path dependency*), así como posiblemente a un mayor esfuerzo relativo en materia de política industrial y tecnológica.

Por otro lado, advertir sobre la insuficiencia del comercio bilateral (o eventualmente regional) como artefacto único de la integración productiva y la diversificación exportadora. Como lo demuestran las distintas experiencias exitosas de transformación productiva, desde el Este asiático a los países escandinavos, sin una política industrial y tecnológica decidida no se pueden aprovechar plenamente los beneficios de la proximidad geográfica ni de la ampliación de los mercados. En este sentido, el análisis de las potencialidades y limitaciones que aún presenta la integración dentro del MERCOSUR resulta fundamental para que sus países miembros –no solo la Argentina y el Brasil– identifiquen las estrategias más adecuadas para sacar el mayor provecho de su asociación, incluyendo la posibilidad de explotar algún tipo de especialización complementaria entre países.

Lo anterior cobra especial relevancia en momentos en que se discute la integración con otros bloques regionales, como por ejemplo entre el MERCOSUR y la Unión Europea para la conformación de un área de libre comercio birregional. Más allá de los beneficios mutuos que eventualmente podrían obtenerse en materia comercial y de inversiones, la dilación en el tiempo del cierre de las negociaciones a partir de los requerimientos de ambos bloques advierte sobre las preocupaciones sectoriales existentes en cada uno de ellos. En lo que respecta específicamente a la integración vertical sectorial entre la Argentina y el Brasil, la experiencia presentada en este informe respecto de los efectos del avance de China sobre las cadenas de valor bilaterales puede valer como señal de precaución.

## Bibliografía

- Arza V. y A. López (2007), *La industria automotriz en el MERCOSUR: el caso argentino*, Buenos Aires.
- Barletta F., R. Kataishi y G. Yoguel (2013), “La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa” *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones*, Santiago.
- Beyrne G. y A. Legasa (2015), “La cadena de valor automotriz regional: un análisis de la integración comercial entre Argentina y Brasil”, Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía.
- CEPAL (2018), “La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Enfrentando juntos un escenario mundial desafiante”, colección *Libros y monografías*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2018), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2018), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2014), “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad”, *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones*, Santiago.
- CEPAL y UIA (2018), “Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis con la metodología de la matriz insumo-producto”, Documento de Proyecto, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y Unión Industrial Argentina, Santiago.
- Cordero, M. (2017), *Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016*, CEPAL, Ciudad de México.
- Lucángeli J. (2007), “La especialización intraindustrial en MERCOSUR”, *Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL Santiago.

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del bloque desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)