



NACIONES UNIDAS



Oficina de Buenos Aires

# **Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos**

Bernardo Kosacoff (Coord.)

Guillermo Anlló, Gustavo Baruj, Roberto Bouzas, Carlos Bonvecchi, Eugenia Crespo Armengol, Ricardo Delgado, José María Fanelli, Daniel Heymann, Fernando Porta, Gloria Perez Constanzo, Adrián Ramos, Federico Sarudiansky

La responsabilidad por las opiniones expresadas es exclusiva de los autores y no compromete a las instituciones que participaron en la realización del estudio.

**Distribución Restringida  
LC/BUE/R.258  
Septiembre de 2004**





## INDICE

Resumen Ejecutivo General .....	1
Sección I: Diagnóstico y Recomendaciones.....	11
1. Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento .....	13
I. Rasgos de la experiencia macroeconómica.....	13
II. Macroeconomía y crecimiento productivo .....	26
III. Comentarios sobre el Mercosur.....	32
Síntesis Ejecutiva .....	35
2. Coordinación Macroeconómica, Competitividad y Crecimiento .....	39
I. Crecimiento y volatilidad.....	40
II. Integración internacional .....	42
III. El Mercosur y la competitividad .....	45
IV. La coordinación macroeconómica.....	48
V. Comentarios finales .....	50
Síntesis Ejecutiva .....	53
3. La dinámica institucional y normativa: un balance .....	59
I. Introducción .....	59
II. Progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado .....	60
III. La coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de IV. los mercados nacionales .....	62
V. La ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes. ....	63
V. La inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.....	64
VI. La estructura legal e institucional del Mercosur. ....	67
VII. Dilemas actuales del Mercosur. ....	69
VIII. Recomendaciones en materia normativa e institucional.....	70
Síntesis Ejecutiva .....	75
4. Asimetrías y competencia: Aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales.....	77
I. Las fuentes de asimetría.....	78
II. Defensa comercial y condiciones de competencia.....	83
III. Las políticas de defensa comercial en el comercio intrazona.....	90
IV. Un escenario factible: mantener el instrumento AD-AS durante la transición. ....	93
V. Comentarios finales. ....	94
Anexo .....	97
Síntesis Ejecutiva .....	107
5. Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica .....	111
I. Introducción .....	111
II. Los problemas estructurales de la economía argentina.....	111
III. Los problemas de la inserción internacional y el rol del Mercosur .....	113
IV. Coordinación microeconómica “privada”: las ET en el Mercosur.....	114
V. Vicios, problemas de (des)coordinación y asimetrías en el Mercosur .....	117
VI. Requisitos para un rediseño del Mercosur .....	119
VII. Nota final .....	122
Síntesis Ejecutiva .....	125
Sección II: La evolución comercial y productiva del Mercosur: un análisis estadístico ....	129



## **Resumen Ejecutivo General**



## **Resumen ejecutivo general**

### **1. Punto de partida para un rediseño del Mercosur**

Las apreciaciones respecto al proyecto de integración del Mercosur han presentado, desde su lanzamiento, cambiantes y contradictorias valoraciones. En los últimos tiempos, se han venido planteando con especial fuerza interrogantes sobre el funcionamiento, o aun sobre el propósito y la utilidad del Mercosur para el desarrollo económico de sus integrantes.

En ese sentido, un criterio que suele utilizarse para evaluar los resultados de un proceso de integración es si el mismo contribuyó a incrementar la cantidad y “calidad” del comercio externo. Al respecto, la evidencia empírica permite señalar que el Mercosur aumentó el tamaño del intercambio comercial argentino, aunque no produjo cambios sustantivos en el sentido de superiores niveles de exportación con mayores grados de elaboración (excepto unos pocos casos especiales).

En términos globales, la balanza comercial de la Argentina con los países del Mercosur fue positiva, aunque en las manufacturas de origen industrial, en particular, tuvo un saldo acumulado negativo. Específicamente, el comercio con Brasil en términos del contenido de valor agregado y de puestos de trabajo incorporado en las exportaciones e importaciones ha sido deficitario para Argentina en casi todos los sectores industriales. Esta tendencia ha aumentado en forma sostenida en el último lustro.

Aunque hasta el año 1998, el Mercosur jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones (incorporando un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales) no se generalizaron procesos de complementación productiva a escala regional. Estos casos se han concentrado en muy pocos sectores, con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva. Desde mediados de 1998 en adelante, el Mercosur tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial.

A partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de transnacionales de los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización y complementación dentro de la estructura de la corporación, principalmente dentro del Mercosur. En líneas generales, el comercio intraindustrial Mercosur es básicamente un comercio intrafirma. Sin embargo, desde 1999, las diferencias en los costos relativos de producción indujeron a un achicamiento de los niveles de producción en Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil, en particular en los sectores textil y metalmeccánico, en un movimiento estimulado por los incentivos estaduales a la inversión.

Las importantes asimetrías estructurales que existen en el Mercosur han sido agravadas por un contexto de descoordinación y de asimetrías de política. En efecto, la forma en que las autoridades brasileñas (tanto federales, estaduales como municipales) han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, por la incidencia que tiene sobre el sector industrial argentino, al producir impactos distorsivos adicionales sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión extranjera directa dentro de la región, la cual efectivamente se radicó preferentemente en Brasil, en el área manufacturera, durante el ultimo lustro. Por otra parte, en la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional y esta sobreoferta competitiva coyuntural suele tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

En estas condiciones, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, ya que lo acordado en materia de política comercial se vió comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos (macroeconómico, estructural y regulatorio),

deteriorando la posibilidad del establecimiento de políticas comunes. Este déficit ha sido un factor esencial, porque estas áreas de política deberían haberse encargado de administrar y corregir los efectos no deseados sobre el intercambio comercial, crear condiciones equivalentes de competencia y señalar el rumbo estratégico del bloque.

Estos vicios han desaprovechado en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural, sin que se hubieran diseñado ni previsto instrumentos regionales destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los sectores afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales originales, profundizando el daño en varios sectores productivos de la Argentina y afectando nuevas inversiones.

En efecto, como resultado de la ausencia, deterioro y fragmentación regulatoria, la situación actual del Mercosur presenta cuatro características principales, a saber: a) un progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado; b) la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales; c) la ausencia de avances sustantivos en campos más allá del comercio de bienes, y d) la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de asimetrías estructurales y de política. La conjunción de estas cuatro características implica que resulta incorrecto definir a Mercosur como una “unión aduanera incompleta”. Más bien, lo que existe se asemeja a un “área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona” y una total ausencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

En este marco, la volatilidad macroeconómica y de los flujos de comercio, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el Mercosur evidencia en disciplinas comunes ligadas a políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. Las fuertes fluctuaciones de los tipos de cambio y el ingreso de las economías, la ausencia de mecanismos de compensación comercial significativos, la continuidad de extensivos programas de subsidios, vuelven poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes antidumping (AD) y antisubvenciones (AS) en el intercambio intrazona (que, por otra parte, afecta volúmenes marginales de comercio global) sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia.

Las dificultades actuales que enfrentan los países del Mercosur para encontrar un sendero de crecimiento económico de largo plazo parecen estar ligadas a los profundos cambios en el escenario internacional desde principios de los años setenta. En primer lugar, la fluctuación cambiaria entre las monedas de reserva más importantes que agregó volatilidad al entorno y se convirtió en un factor autónomo de generación de *shocks*. En segundo lugar, la creciente competencia de los nuevos países de industrialización tardía. En tercer lugar, la liberalización desigual del comercio, donde el proteccionismo de los países ricos fue especialmente dañino para los países del Mercosur. Por último, la liberalización financiera que trajo ventajas, pero también una nueva amenaza: el aumento de los flujos de capital en un mundo volátil con efectos de contagio y conductas irracionales de manada.

Desde mediados de 1998 los dos mayores países del Mercosur han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que se acompañaron de una alta volatilidad de los tipos de cambio. Asimismo, se puso de manifiesto la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible (especialmente, en el caso de la economía argentina). Esto se asoció a grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, en el poder de compra del producto en términos de dólares

(hacia 2003, en la percepción de los vecinos, los tamaños de las respectivas economías se habían contraído apreciablemente).

La gran variabilidad del comercio intraregional se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos, incluso para Brasil. Estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en condiciones "normales", capaces de generar una demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

Adicionalmente, la precaria integración financiera entre los principales socios del Mercosur no generó incentivos estratégicos para la convergencia macroeconómica y la cooperación monetaria. Aún cuando en los últimos años la vinculación con los mercados financieros ha sido muy distinta, la aparente atenuación de los contagios financieros entre las economías tiene un componente transitorio. En el futuro, es probable que los países del Mercosur queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino la intensidad dependería bastante de cómo concluya la reestructuración de su deuda).

En suma, la discusión sobre el futuro del Mercosur requiere de una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico. En un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar al proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas.

## **2. En busca de una nueva agenda para la integración regional**

Todos los países del Mercosur enfrentan el desafío de acelerar el ritmo de crecimiento económico. Luego de veinticinco años en los que los países del bloque encontraron grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido, el panorama actual no es más favorable y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes. ¿Puede el Mercosur ser parte de la respuesta a estos problemas?

Si el Mercosur sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave: a) acelerar el crecimiento mejorando la inserción en la economía globalizada; b) propugnar la máxima equidad en la distribución de los beneficios de la integración entre los países miembros y c) reducir la volatilidad macroeconómica. La geografía es un ingrediente ineludible para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento. Claramente, la "contigüidad" de las economías no es la misma en el Mercosur de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional llegue a condicionar las opciones de crecimiento: ignorar a los vecinos no es una opción de largo plazo.

Para una crisis de objetivos y credibilidad como la que enfrenta el Mercosur, el status quo es una mala opción de política. Para que el Mercosur se convierta en uno de los soportes de un proceso de crecimiento y reindustrialización equitativo que mejore las condiciones de competitividad es necesario: a) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque); b) la coordinación de estrategias de especialización y complementación productiva, considerando aspectos estáticos y dinámicos (para hacer efectivas las oportunidades); c) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (a fin de permitir la reconversión de los "perdedores" —entre los que se encuentran sectores de la industria argentina— y la recuperación de espacio dentro de la producción regional).

Para desarrollar estos objetivos es necesario discutir una "agenda positiva" que contenga, al menos, los siguientes tres puntos: a) la revisión del AEC, en función de una mayor flexibilidad ligada al fortalecimiento industrial y la generación de cadenas regionales de valor; b) la profundización del proceso de armonización de normas técnicas, elemento clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados, principalmente para las PyME; c) una

efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas, ofertando un conjunto de bienes públicos regionales que orienten el planeamiento estratégico de la inserción internacional de estas economías y el desarrollo de un sistema regional de innovación.

La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, además de garantizar el financiamiento de los instrumentos específicos, la definición de un período de transición, en el que rijan reglas consensuadas de administración de situaciones de excepción en el comercio intrazona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, fuente de conflictos, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos. El objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales.

Los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas. Resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen AD y AS por leyes armonizadas de competencia. En cambio, se deberían reforzar las disciplinas OMC en el intercambio comercial entre los socios, manteniéndolas durante un período de transición.

En relación a las filiales de empresas transnacionales localizadas en la región, el desafío principal para la política pública es desarrollar instrumentos que, a partir del aprovechamiento del mercado ampliado, faciliten la elaboración de productos destinados fundamentalmente a la exportación a otras filiales del mundo o a nuevos mercados. En efecto, sería deseable que se produzca un aumento gradual en los coeficientes de exportación de estas empresas, al tiempo que sustituyen importaciones en forma eficiente. Un objetivo de máxima sería que no sólo se fabrique sino que además se haga la IyD que está por detrás. Un objetivo más modesto es que se realicen mayores esfuerzos intramuros y/o subcontraten esfuerzos con institutos de investigación locales.

Es difícil que la integración progrese sin un fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de gestión, así como del proceso de creación e implementación de reglas. Esto implica el establecimiento de mecanismos efectivos para que las decisiones de los órganos regionales competentes tengan un impacto sobre los agentes económicos.

Finalmente, en términos macroeconómicos, la coordinación puede hacer un aporte importante para evitar las depreciaciones de la moneda orientadas a ganar competitividad a costa del vecino. Avanzar en la integración financiera y en la construcción de instituciones de los mercados de capital no sólo ayudaría a la conformación del espacio común, también generaría mayores incentivos estratégicos para la convergencia de las variables macro y para la cooperación monetaria. Asimismo, es necesario articular las posibilidades de financiamiento de organismos internacionales y de instituciones regionales para garantizar la reestructuración, ampliación y modernización de la oferta productiva regional.

El camino de la integración profunda es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; puede generar efectos de derrame no deseados e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de desequilibrio sectorial y disputas por la distribución de beneficios entre los socios. También significa que habrá lugar para el oportunismo. Justamente porque existen estas ventajas y estas amenazas es que un acuerdo regional no es bueno ni malo a priori. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes con una justa distribución de beneficios entre los países socios. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa a expensas de los demás socios.



## **Anexo: algunas evidencias empíricas de la evolución económica del Mercosur**

**Participación del Mercosur en el comercio mundial.** La participación del Mercosur en el comercio mundial es muy pequeña, ubicándose casi sin variaciones a lo largo del período considerado en el 1,5% de ese total.

**Volumen del comercio exterior argentino.** Argentina verifica exportaciones crecientes al Mercosur respecto a la etapa previa a su concepción. Efectivamente, las ventas externas de la Argentina pasan de unos U\$S 1.154 millones promedio anual en el período 1985-1990 a unos U\$S 8.000 millones promedio en el período 1995-2002. Aun exceptuando las exportaciones de cereales, combustible y automotriz, el aumento fue significativo, pasando de U\$S 830 millones (promedio anual 1985-1990) a cerca de U\$S 4.090 millones (promedio anual 1995-2002). Entre los subperíodos 1985-1990 y 1999-2002 se observa que, mientras el valor total del comercio externo argentino creció un 236%, el correspondiente al Mercosur lo hizo en un 550%.

**Coefficiente de apertura.** Cabe destacar que el coeficiente de apertura de la economía argentina creció en forma significativa y de modo casi equivalente al promedio del Mercosur. Existe un importante aumento del coeficiente de importaciones, mientras que el coeficiente de exportaciones crece, pero en una magnitud inferior.

**Exportaciones por grandes rubros de actividad.** Entre los mismos subperíodos considerados se observa que la estructura de las exportaciones correspondiente al Mercosur no difiere significativamente de la general; a lo sumo se registra un moderado crecimiento y una leve mayor participación de las ventas externas de manufacturas en el caso del mercado regional.

**Importaciones por grandes rubros de actividad.** Por el lado de las importaciones intra-zona, se observa un cambio significativo en la participación de las manufacturas entre los subperíodos extremos: éstas pasan de representar un 82% del total a contribuir con un 94,5%. En el marco de un proceso de fuerte aumento de las importaciones en el abastecimiento de la demanda interna, las compras originadas en el Mercosur exhibieron un dinamismo muy superior a las del resto del mundo.

**Exportaciones industriales según sector de actividad.** Cuando se considera la composición de las exportaciones manufactureras totales de la Argentina entre los lapsos mencionados se observa que ganan participación las ramas de *Maquinaria, Electrónica y Automotriz*; y de *Refinerías de Petróleo, Química, Plástico y Caucho y Otros*. Las demás actividades, a este nivel de agregación, exhiben una caída en su importancia relativa. El Mercosur contribuyó en ese proceso. En efecto, la evolución de las exportaciones intra-zona de manufacturas de la Argentina muestra que las ramas cuya ponderación crece son, también, las de *Maquinaria...*; y *Refinerías...* Cabe advertir, sin embargo, que en este último caso, el aporte por el lado del comercio intra-zona fue inferior al del resto del mundo y que, por otra parte, el fuerte incremento de las ventas externas de *Maquinaria...* se explica, centralmente, por la actividad de la industria automotriz (que posee un régimen especial).

**Importaciones industriales según sector de actividad.** El comportamiento observado muestra que en el marco de un fuerte crecimiento de las compras externas totales, las ramas que ganan mayor participación (*Maquinaria...y Textiles y Cueros*) son, a su vez, las que en el comercio intra-zona exhiben también los mayores crecimientos.

**Comercio exterior según bloque sectorial.** Un mayor nivel de desagregación tiende a confirmar el comportamiento de las exportaciones e importaciones descrito con anterioridad, tanto para los totales del país como para los niveles registrados en el Mercosur: esto es, que los avances en la especialización exportadora corresponden a ramas o bienes que integran el sector de *Maquinarias... y Refinerías...*, mientras que la creciente gravitación de las importaciones se vincula con el primero de los sectores y el *Textil...*

**Volumen de importaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.** Observando la evolución promedio entre puntas de las importaciones recíprocas entre la Argentina y Brasil (entre los períodos 1985-1990 y 1999-2002), se verifica que las importaciones bilaterales aumentan en 5,5 veces para ambos países. Sin embargo, cuando se excluyen los sectores de cereales, combustibles y automotriz, si bien las importaciones bilaterales son crecientes, las compras argentinas de productos brasileños aumentan un 480%, superior al 316% verificado por las compras brasileñas de productos argentinos.

**Participación de Argentina y Brasil en las importaciones totales del socio comercial.** En el período de gran expansión del comercio de la Argentina con Brasil (entre comienzos de los noventa y alrededor de 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las exportaciones del otro. Aunque hubo una cierta “profundización del comercio”, lo que se observó fue principalmente una ampliación del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país. Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones de Brasil (de 14% a 10%, lo cual implicó una disminución a una cifra cercana a la de 1993) e incrementos en la proporción de las importaciones argentinas provenientes de Brasil (de 23% a 29%, con un aumento ulterior a 34% en 2003, por mucho, el registro más alto de la serie). La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y una disminución en la de los bienes producidos en la Argentina.

**Participación del socio comercial en las importaciones industriales.** La importancia de Brasil como proveedor de productos industriales de Argentina pasó de un 14% como promedio anual del período 1985-1990, creciendo en forma continua hasta alcanzar un 26% en el período 1999-2003. Como se puede observar en casi todos los sectores (excepto en *Bebidas*) se ha incrementado la participación de los productos brasileños en las importaciones de Argentina. Argentina, en tanto, pasó de un 5% en 1985-1990 a un 9% en 1999-2003, luego de decrecer respecto al nivel del 10% alcanzado en el período 1995-1998.

**Balanza comercial argentina en el Mercosur.** Cabe destacar que desde la puesta en marcha del proyecto de integración, el saldo acumulado hasta 2003 del balance comercial argentino en el Mercosur arrojó un superávit superior a los 12.700 millones de dólares, registrándose déficit, hasta la actualidad, en sólo dos años: 1992 y 1993.

**Balanza comercial por grandes rubros de actividad.** Si se atiende al origen del superávit comercial argentino en el Mercosur puede comprobarse que los únicos grandes sectores de actividad que exhiben un saldo positivo corresponden a la producción primaria y minería extractiva. En cambio, aunque la tendencia registrada es hacia la disminución, el conjunto de la actividad industrial presenta un déficit persistente en su balanza comercial.

**Balanza comercial argentina con Brasil.** Si bien con Brasil el superávit comercial acumulado en el período 1985-2003 fue de casi 6000 millones de dólares, considerando solamente el intercambio de manufacturas de origen industrial, resulta un déficit acumulado que alcanza los 12.266 millones de dólares. El saldo comercial con Brasil de productos industriales arroja valores negativos para la Argentina en los cuatro subperíodos analizados y para la mayoría de los sectores. En particular, los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones, Maquinaria de uso general, Papel y edición, Material eléctrico y electrodomésticos y Hierro y aceros comunes*, se cuentan entre los constantemente deficitarios en el comercio con Brasil y han sido los que acumularon los déficit comerciales mayores. Mientras que han sido muy pocos los sectores industriales que exhibieron superávit comerciales con Brasil en todos los períodos analizados: *Refinación de petróleo; Lácteos; Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas; y Bebidas*. Asimismo, cabe destacar el cambio de signo del saldo comercial de *Vehículos automotores* que se produce a partir de los años 1995-1998.

**Valor agregado contenido en el comercio exterior de manufacturas con Brasil.** De los datos disponibles resulta evidente que para el total de las manufacturas el balance para la Argentina ha sido negativo a lo largo de todo el período analizado. En efecto, en las tres etapas analizadas el valor agregado directo e indirecto contenido en las exportaciones a Brasil ha sido inferior al contenido en las importaciones desde este país.

**Valor agregado en el comercio por rama industrial.** En este caso, los ganadores han sido la *Refinación de Petróleo*, los *Vehículos Automotores*, la producción de *Lácteos; Carnes de todo tipo, Frutas, Legumbres y Hortalizas*, y en mucha menor medida, *Bebidas e Hilados y Tejidos*. En consecuencia, las demás ramas industriales registraron pérdidas netas de valor agregado en su intercambio con Brasil, destacándose en este sentido, *Electrónica y telecomunicaciones; Papel y editoriales; Hierro y acero; Material Eléctrico y Electrodomésticos; Maquinarias; Autopartes; Productos y Confecciones Textiles; algunos Productos Químicos*, etc.

Algunos ejemplos seleccionados de valor agregado incorporado en el comercio bilateral entre Argentina y Brasil por bloques sectoriales:

**MADERA Y PAPEL.** En el comercio intra-zona, Argentina ha tendido a especializarse en las ramas de *Maderas terciadas y aglomeradas* y de *Pasta para papel*. Mientras que el bloque de Madera y Papel de Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de *Muebles y de Otros artículos de papel y cartón*.

**TEXTILES E INDUMENTARIA.** Las importaciones de Argentina desde intra-zona pasaron a ser superiores a las de Brasil a partir del período 1999-2003. Los productos que representaron las mayores importaciones de Argentina desde el comienzo del período analizado eran *Tejidos, Hilados, Tejidos y artículos de punto, y Prendas de vestir*. En los años posteriores continuaron siendo muy importantes aunque debe destacarse el significativo crecimiento de las compras de *Fibras sintéticas y artificiales, Ropa de cama y mantelería*, y la aún mayor participación de las

importaciones de *Tejidos* en el total de compras. Por su parte, Brasil importa desde el mercado regional fundamentalmente *Fibras de algodón e Hilados*.

**CUEROS.** Se observa claramente que en el mercado intra-zona y a lo largo del período analizado, la Argentina abastece de cueros a Brasil mientras que éste nos provee principalmente de calzados. Entre 1991-1994 y 1999-2003, Argentina incrementa fuertemente sus compras en el mercado de intra-zona, más que quintuplicando las importaciones que realizaba en el primer período.

**PETRÓLEO Y QUÍMICA.** Brasil importa desde intra-zona principalmente *Petróleo, Gas natural y Combustibles*, sectores que concentran más de un tercio de las compras. A lo largo del período analizado se incrementan, tanto en términos absolutos como relativos, las importaciones intra-zona de *Combustibles, Plásticos y resinas sintéticas, Envases de plástico y Destilación de alcoholes*. Por otro lado, en las ramas de *Plásticos y resinas sintéticas y de Medicamentos y productos farmacéuticos* parece incrementarse levemente el volumen de comercio intra-rama en el mercado regional reduciéndose las compras a terceros países. Elevados niveles de comercio intra-rama con Brasil son comunes en la mayoría de las ramas que componen este bloque sectorial.

**METALMECÁNICO.** a) *Insumos básicos*. En el período 1995-2002, en el comercio con Brasil la mayoría de las ramas de este sub-bloque, han sido deficitarias, con la excepción de las Industrias básicas de metales no ferrosos, principalmente aluminio, en las que hubo elevados niveles de comercio intra-rama; b) *Productos metálicos*. Las importaciones argentinas desde intra-zona superan a las de Brasil; c) *Maquinaria y equipo*. Las compras a intra-zona realizadas por Argentina han superado largamente a las importaciones por parte de Brasil; d) *Bienes de consumo para el hogar*. El comercio intra-zona muestra que las importaciones regionales de Argentina han superado ampliamente a las de Brasil en las tres ramas que componen este sub-bloque.

**Empleo incorporado en el comercio exterior con Brasil.** El saldo neto de empleo derivado del intercambio con Brasil resulta negativo, pero a diferencia del caso del valor agregado, la tendencia que se refleja es fluctuante: luego de un marcado descenso en el número de puestos de trabajo perdidos entre 1995 y 1998 con respecto a 1993-94, los años más recientes muestran un incremento que ubica el nivel en valores cercanos a los registrados en el primer período. Cabe señalar, a su vez, que se observa una estrecha correlación entre los sectores que han perdido valor agregado y los que también han resignado puestos de trabajo. Y, también, que la participación de la pérdida de puestos de trabajo originadas en el intercambio con Brasil respecto de las reducciones derivadas del comercio total ha aumentado, significativamente, a lo largo de los últimos años.

**Empleo incorporado en el comercio de manufacturas con Brasil.** En el comercio de productos manufacturados con Brasil, el saldo de empleo es crecientemente negativo. Además el saldo negativo se verifica en la mayoría de los sectores industriales de la Argentina, con la excepción de *Carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, Aceites y grasas; Fabricación de vehículos automotores* (sólo en las últimas dos etapas); *Elaboración de productos lácteos; Curtido y adobo de cueros; Fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería*. Los sectores con los mayores saldos negativos acumulados con Brasil son *Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática y Fabricación de maquinaria de uso especial*.

**Participación del Mercosur en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).** Aunque la participación de la IED destinada al Mercosur es la más baja de todos los bloques regionales (apenas llega en promedio al 4% del total de los flujos mundiales en el período 1999-

2003), esos montos en relación con el PBI se ubican segundos en importancia después de la Unión Europea.

**Flujos de IED hacia el Mercosur.** Si se considera el flujo total de IED hacia los países integrantes del Mercosur puede comprobarse el fuerte crecimiento que se produjo con posterioridad al lanzamiento del proyecto de integración regional. Los flujos promedio anual fueron crecientes a lo largo de los diferentes períodos considerados. En efecto, mientras en el período 1985-1990 entraron capitales en concepto de IED a razón de 2.775 millones de dólares anuales, desde entonces y hasta el año 2002, ese promedio se elevó a casi 35.355 millones; esto es, casi se decuplicó.

**Evolución de los flujos de IED por país.** Se observó un comportamiento diferente entre Argentina y Brasil. Así, mientras Argentina registró ingresos por IED que duplicaron a los de Brasil entre 1991 y 1994, en los períodos siguientes pasó a un segundo lugar cada vez más alejado del nivel destinado hacia la economía de nuestro principal socio comercial. En efecto, en el período 1985-1990, la IED recibida por Brasil fue 1.4 veces la recibida por Argentina. Durante el comienzo de los años noventa, en cambio, los flujos hacia la Argentina duplicaron los dirigidos a Brasil. Sin embargo, a partir de mediados de la década, esta tendencia se revierte, de modo que Brasil recibe 2,2 y 2,5 veces la IED recibida por Argentina en 1995-1998 y en 1999-2002, respectivamente.

**Actividades industriales destino de la IED.** En el caso particular de la Argentina, el destino de la IED hacia la industria se concentró en el período posterior al lanzamiento del Mercosur en tres actividades: *Refinerías de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos; Maquinaria. Electrónica y Automotriz; y Alimentos, Bebidas y Tabaco.* Estas tres ramas concentraron el 83% de la IED total.

**Participación de los países del bloque en los flujos de IED hacia la industria.** En cuanto al destino de la IED en la industria por país, se observa que en el único período para el que se dispone de información homogénea para todos los países (1999-2002), la IED se dirige en su mayoría a Brasil (un 86%) y el remanente se dirige casi en su totalidad a la Argentina. En el sector manufacturero, Brasil concentra más IED que lo que hace para el total de los sectores. En el período 1999-2002, se produce una fuerte reducción en el volumen de la IED dirigido hacia Argentina.



## **Sección I: Diagnóstico y Recomendaciones**





## **1. Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento**

*Daniel Heymann*

Los países del Mercosur han mostrado un comportamiento macroeconómico muy variado desde el inicio del proyecto de integración regional. También se han ido modificando apreciablemente las percepciones sobre los canales de interdependencia entre las economías, y sobre los efectos macroeconómicos de la integración. Con mayor o menor intensidad, el tema de la coordinación macroeconómica ha estado presente en la escena como materia de análisis y discusión, pero sin acciones concretas. Las preguntas sobre el funcionamiento, o aun sobre el propósito y la utilidad del Mercosur para el desarrollo económico de sus integrantes se han venido planteando con especial fuerza en los últimos tiempos. Este documento busca contribuir a la reflexión sobre el futuro del Mercosur con algunos comentarios sobre la evolución macroeconómica de la región, las vinculaciones generales entre macroeconomía y crecimiento, y sobre potenciales enfoques de la integración regional, con énfasis sobre sus implicancias macroeconómicas.

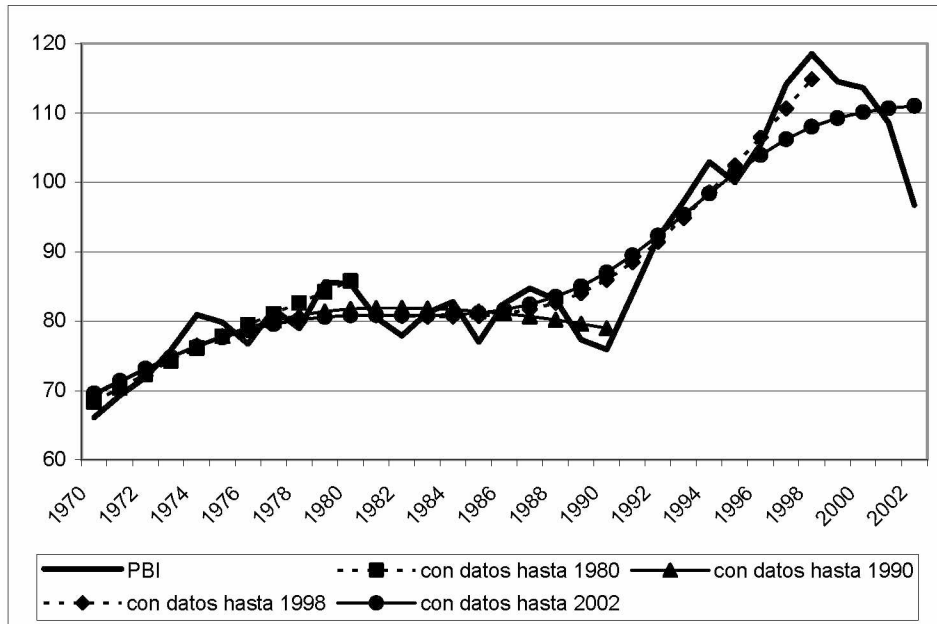
### **I. Rasgos de la experiencia macroeconómica**

Una de las características salientes de la economía argentina ha sido la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible. Esto se asoció con grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, del poder de compra del producto en términos de dólares, variable que se relaciona estrechamente con la demanda de bienes transables y con las posibilidades de servir deudas denominadas en dólares.

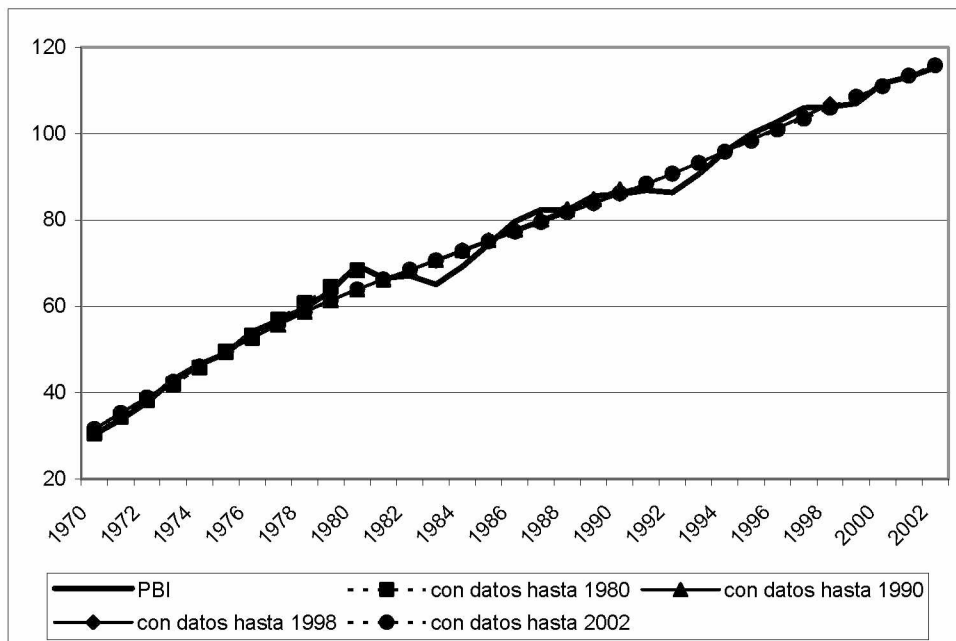
Las fluctuaciones del volumen de actividad de la Argentina han sido muy intensas, y reflejaron no solo impulsos reversibles rápidamente, sino también movimientos con un mayor grado de persistencia, manifestados en visibles cambios en la forma de las líneas de tendencia identificadas con procedimientos standard. De hecho, se aprecian varios períodos con variaciones de tendencia netamente distintas (ver el gráfico 1a). En los años noventa, se observó una suba tendencial comparativamente intensa (de más de 3%) en contraste con el estancamiento de los años previos, pero la profunda recesión de 1998- 2002 se reflejó en una nítida inflexión hacia abajo de la serie de tendencia. En el caso del Brasil, también se observan altibajos en el producto, pero menos agudos, mientras que las mediciones de tendencia muestran cambios, pero de distinto tipo que el argentino. Así, se aprecia un desplazamiento hacia abajo y una menor pendiente de la tendencia a partir de los años ochenta, pero luego se observa un comportamiento tendencial bastante continuado (que se mantiene en el orden de 2.5- 3% de crecimiento anual) y, en todo caso, mucho menos cambiante que el de Argentina.

El producto medido en dólares mostró muy intensos vaivenes en la Argentina. En los años noventa, la serie se ubicó en un nivel comparativamente alto, que llegó a acercarse a los 9,000 dólares per cápita, con una variabilidad más pequeña que en períodos previos, dados el mantenimiento del tipo de cambio nominal y los tenues movimientos de precios. El gasto agregado (público y privado) se correspondió con la expectativa de mantenimiento o aun incremento del ingreso respecto de esos valores, como lo indicaría la generación de déficit en cuenta corriente. Al mismo tiempo, el uso generalizado del dólar como unidad de denominación de contratos financieros, tanto para operaciones externas como internas, implicaba que el cumplimiento de los compromisos dependería de la generación de suficientes ingresos en términos de esa unidad. Finalmente, se vio que las expectativas implícitas en los contratos no eran sostenibles.

**Gráfico 1a. Argentina: PBI a precios constantes y tendencias (índices)**



**Gráfico 1b. Brasil: PBI a precios constantes y tendencias (índices)**

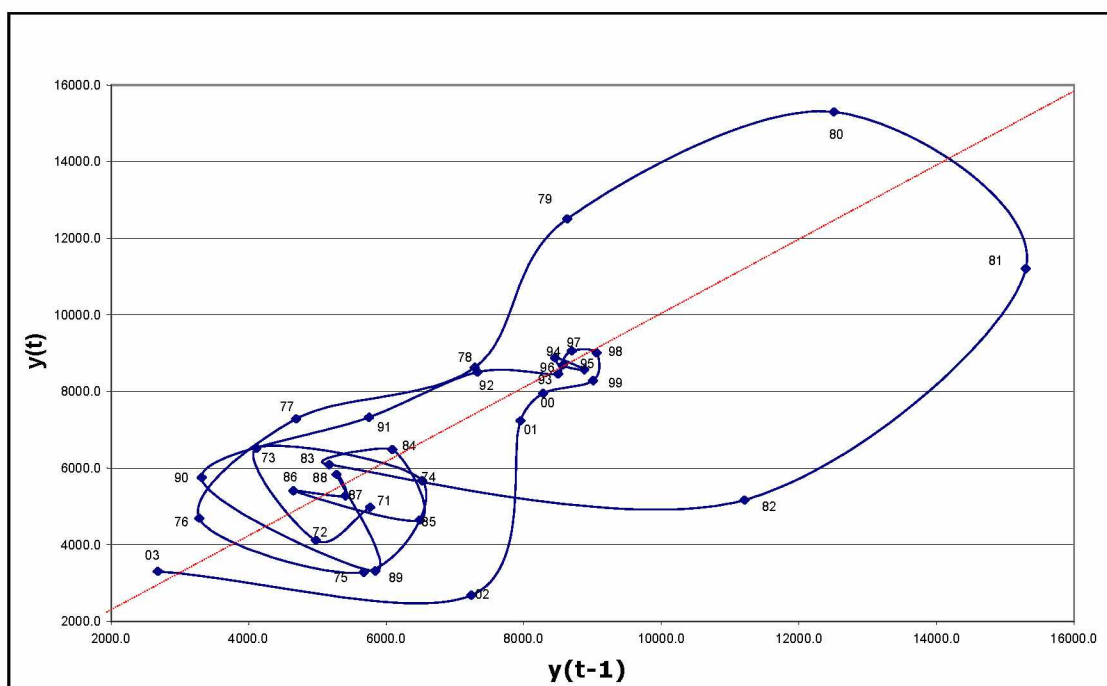


La deflación de los ingresos en dólares que se generó en los últimos tiempos de la convertibilidad y con gran intensidad luego de su colapso, en virtud de la depreciación del peso, se asoció con la ruptura del sistema contractual. De ahí la severidad de la crisis, marcada por una abrupta caída del producto real y por una reducción del producto medido en dólares (constantes) al menor nivel en más de treinta años, equivalente a alrededor de un tercio del alcanzado en los

noventa. La enorme caída del gasto agregado en medio de la gran turbulencia de la crisis fue tal que la demanda interna quedó por debajo de la capacidad real de generación de ingresos. Como síntoma de eso, la relación entre producto en dólares y valor de las exportaciones cayó a niveles inéditos, y se generó un considerable superávit en la cuenta corriente del balance de pagos. Cuando se atenuaron los temores que habían alentado la cuantiosa salida de capitales, quedó lugar para una neta recuperación de la demanda y del producto, con una oferta excedente de divisas, pese a la incertidumbre que seguían creando resabios de la crisis como la deuda pública en situación de incumplimiento. Quedó abierta la pregunta sobre como se configurarían la tendencia y el "nivel permanente" del producto y del gasto, lo que ha sido (reconocidamente o no) un rasgo persistente de la economía argentina.

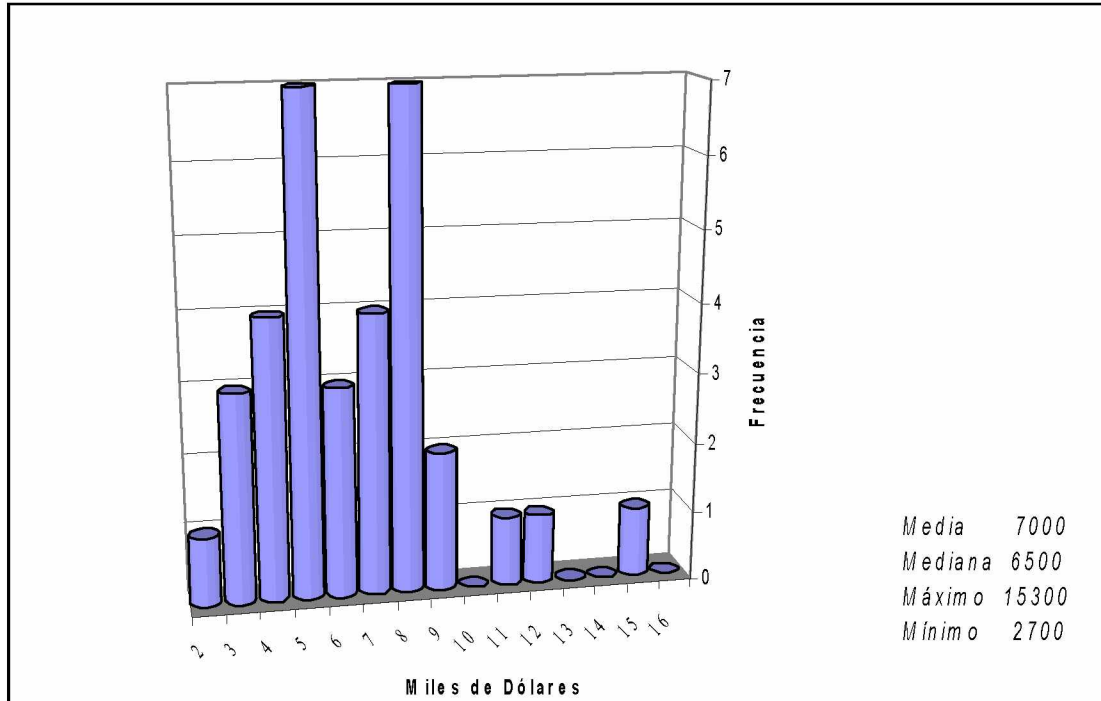
El Brasil también ha mostrado fuertes oscilaciones, pero menos extremas que las de la Argentina. Por caso, mientras que el rango de variación del PBI per capita en dólares de la Argentina desde 1970 fue cerca de 1 a 5, el del Brasil fue de alrededor de 1 a 2.5. Por otro lado, la distribución de esa variable muestra una concentración de observaciones en valores intermedios, cuando la de Argentina ha sido manifiestamente multimodal (véanse los correspondientes diagramas de fase e histogramas).<sup>1</sup> Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en el Brasil.

**Gráfico 2a. Argentina: Diagrama de fase del PIB per cápita en dólares de 2000. 1970-2003 (variable en el año t vs. variable en el año t-1)**

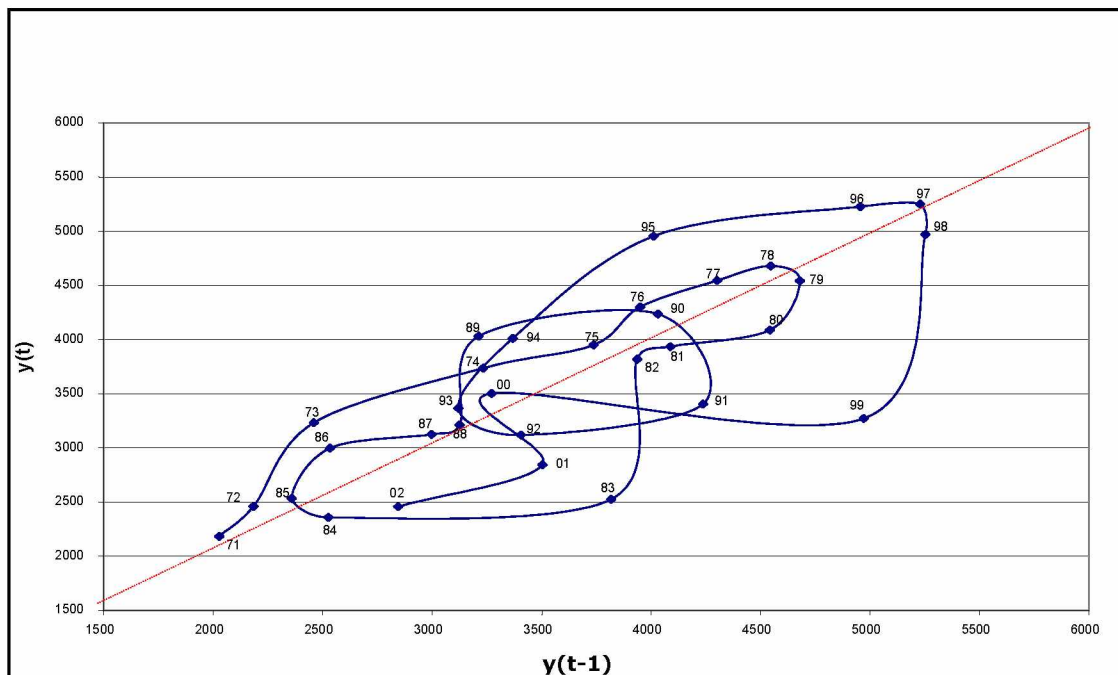


<sup>1</sup> El caso del Uruguay se ubica en una situación intermedia: el diagrama de fases muestra alguna similitud con el de la Argentina, pero el rango de variación es más reducido (con un máximo de 7,300 dólares en el experimento de la "tablita" cambiaria en 1980, en lugar de los 15,000 de la Argentina, y una variabilidad en una banda de 1 a 3), y la distribución de datos es netamente más concentrada en valores centrales. Ver los gráficos 2d y 2f.

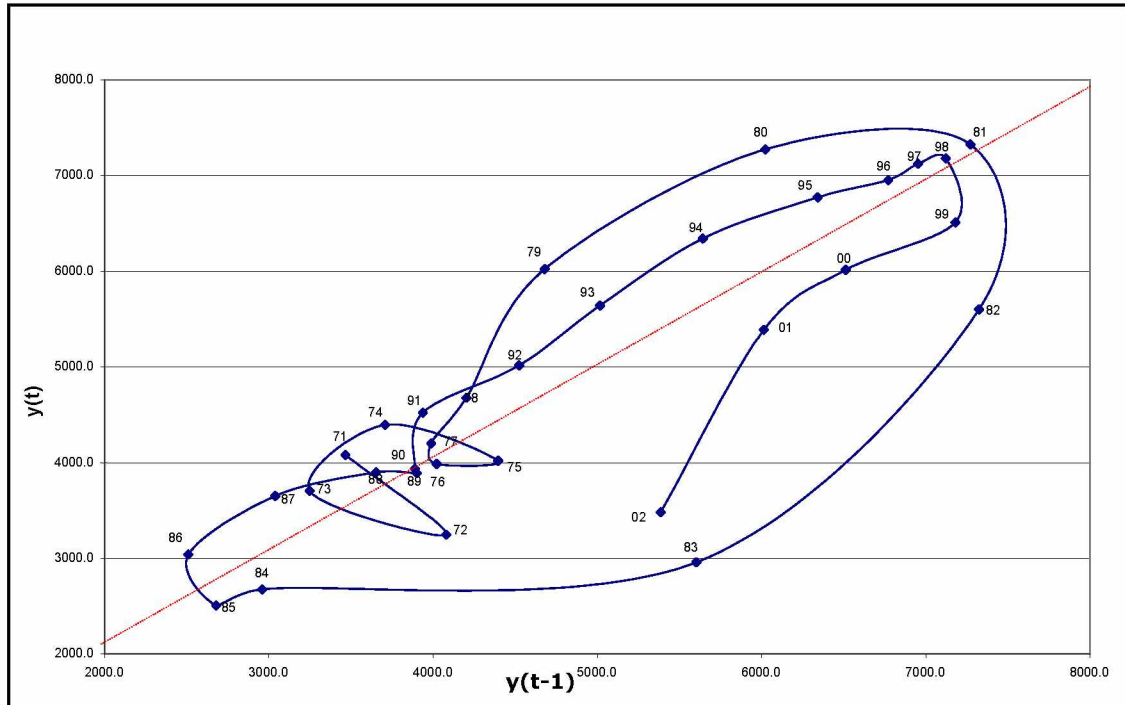
**Gráfico 2b. Argentina: histograma del PIB per cápita en dólares de 2000. 1970-2003**



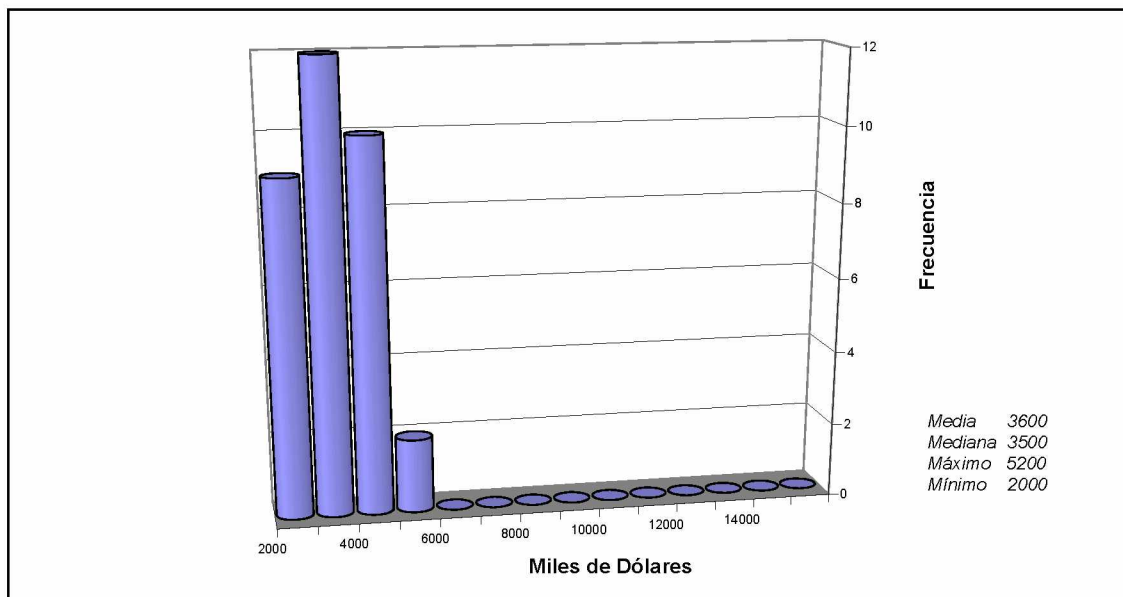
**Gráfico 2c. Brasil: Diagrama de fase del PIB per cápita en dólares de 2000 1970-2002 (variable en el año t vs. variable en el año t-1)**

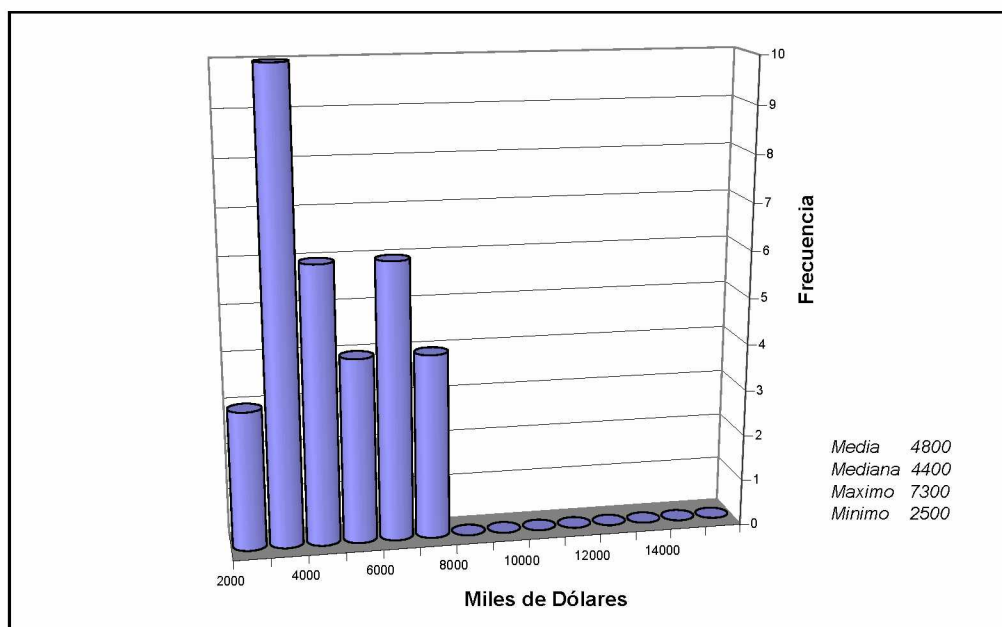


**Gráfico2d. Uruguay: Diagrama de fase del PIB per cápita en dólares de 2000 1970-2002 (variable en el año t vs. variable en el año t-1)**



**Gráfico 2e. Brasil: histograma del PIB per cápita en dólares de 2000. 1970-2002**



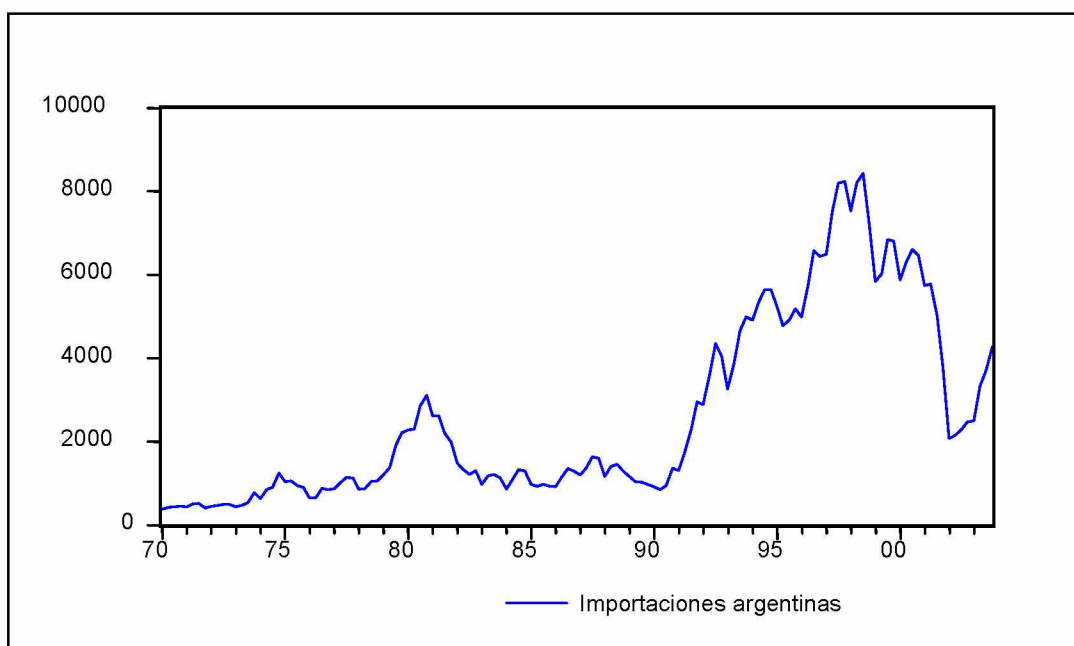
**Gráfico 2f. Uruguay: histograma del PIB per cápita en dólares de 2000. 1970-2002**

En todo caso, de una manera u otra, el conjunto de los países de la región ha sido afectado por grandes perturbaciones macroeconómicas en los últimos años. Con características distintas, cada uno tiene planteada la búsqueda de un sendero de crecimiento que resulta todavía difícil de discernir en su conformación y alcance. De hecho, como efecto del pobre desempeño tendencial de la actividad, de las agudas caídas cíclicas en Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y del Brasil se encontraban hacia 2003 cerca de los valores mínimos en tres décadas. Al margen de la interpretación del indicador, ese hecho indicaba que, en la percepción de los vecinos, los tamaños de las respectivas economías se había contraído apreciablemente.

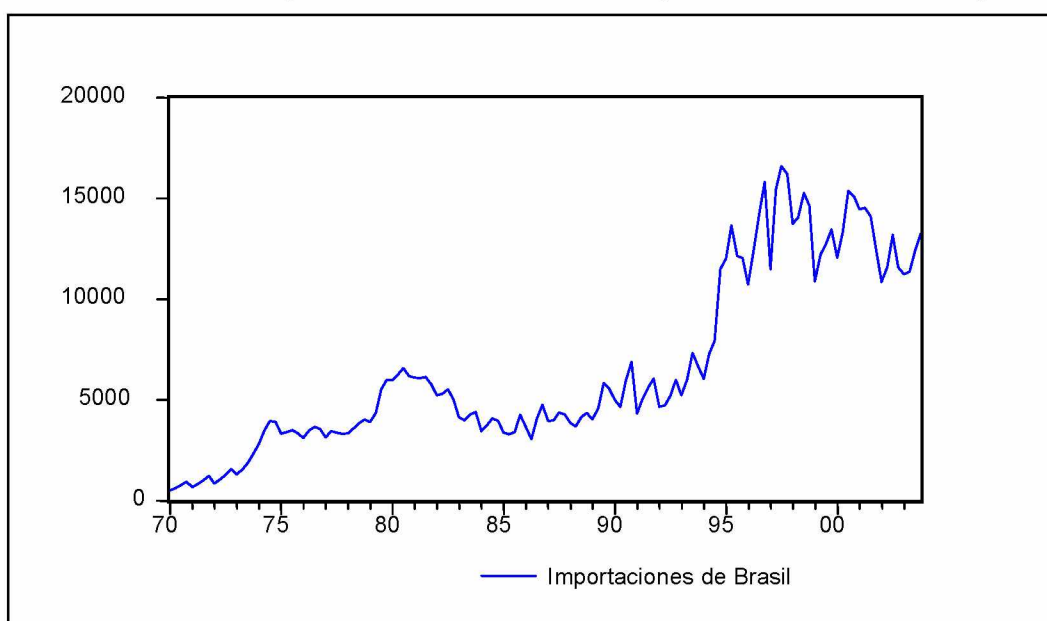
Los vaivenes de los niveles del producto y de su poder de compra externo se reflejaron en las importaciones de los países. A lo largo de las tres últimas décadas, tanto la Argentina como el Brasil muestran visibles caídas en sus volúmenes totales de importación en los años ochenta y una fuerte aceleración posterior, interrumpida hacia finales de los años noventa (ver gráficos 3). Esta evolución se transmitió al comercio intra-regional. En 2002, las exportaciones de la Argentina hacia el Brasil eran 40% menores que cuatro años antes, mientras que las importaciones se redujeron a poco más de la tercera parte del valor de 1998. Sin embargo, el fuerte crecimiento del intercambio que se observó durante los noventa no llegó a revertirse. El comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil en 2002 representó ampliamente más de tres veces el valor de 1990, cuando los valores de los PBI de ambos países en términos de dólares eran de hecho menores que en ese año.



**Gráfico 3a. Argentina: importaciones trimestrales (en dólares corrientes)**



**Gráfico 3b. Brasil: importaciones trimestrales (en dólares corrientes)**



La magnitud del comercio bilateral permaneció baja en relación con los PBI de los países (las exportaciones argentinas al Brasil fueron 2.4% del producto de la Argentina en 1998, y 4.7% en 2002, mientras que los flujos en dirección contraria, medidos a través de las importaciones argentinas, constituyeron en esos años 0.9% y 0.6% respectivamente del producto brasileño). Sin embargo, el intercambio mostró una gran variabilidad, que se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos. La caída de las exportaciones al vecino entre 1998 y 2002

equivalió a 1.6% del PBI de la Argentina (calculado como promedio de los valores de esos dos años), y 0.7% del PBI del Brasil, cifras no despreciables. Es decir, la gran intensidad de las fluctuaciones indicaría que la transmisión de impulsos macroeconómicos entre los países a través del comercio llegó a cobrar importancia, incluso para el Brasil. Pero estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en condiciones "normales", capaces de generar una definida demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

A grandes rasgos, hasta fines de los noventa, las variaciones del comercio bilateral Argentina-Brasil habrían respondido principalmente a las condiciones macroeconómicas del país comprador (es decir, las exportaciones argentinas dependerían sobre todo de la evolución de la economía brasileña), con una respuesta muy elástica al nivel de actividad del país importador, y una significativa, aunque menos aguda, sensibilidad al tipo real de cambio (Heymann y Navajas (1998)). En el caso de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) por parte de la Argentina, se observa un comportamiento particular, con una clara relación entre las ventas totales (hacia todo destino) y las importaciones totales del Brasil (ver gráfico 4).

**Gráfico 4. Importaciones totales de Brasil y exportaciones totales de MOI de Argentina (trimestral, dólares corrientes)**



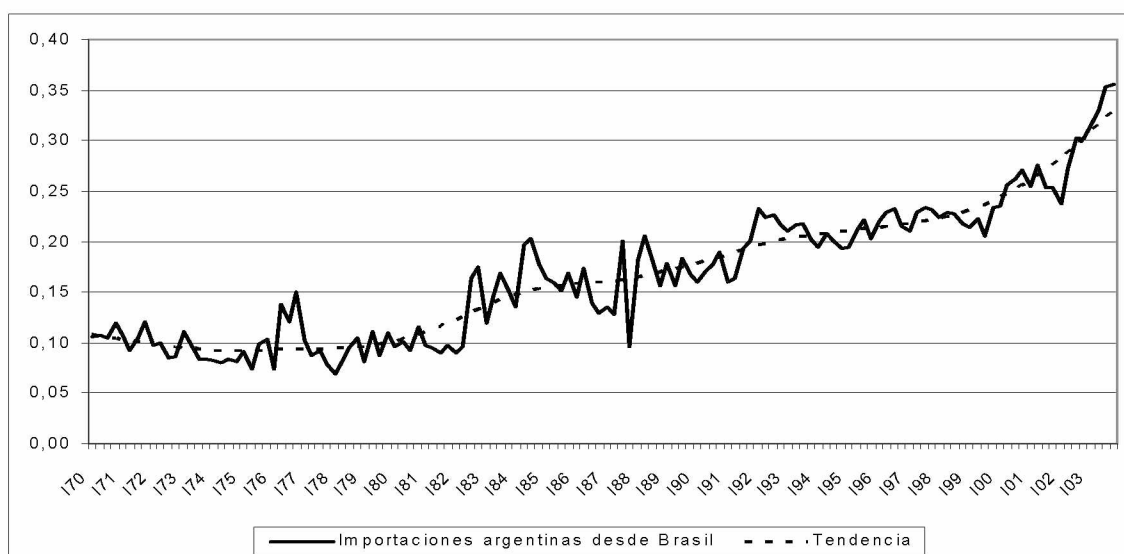
De todos modos, buena parte de las controversias a que dieron lugar las oscilaciones del intercambio asociadas a vaivenes macroeconómicos se originaron en los flujos de importaciones desde la región, con reacciones de opinión y medidas de política dirigidas a frenar el ingreso de productos provenientes del país cuyas "condiciones competitivas" eran circunstancialmente más favorables para vender en el mercado regional (por ejemplo, a raíz de depreciaciones monetarias). Esta conducta se observó tanto en Argentina como en Brasil.

Por otra parte, en el período de gran expansión del comercio de la Argentina con el Brasil (entre comienzos de los noventa y alrededor de 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las importaciones del otro. Aunque hubo una cierta "profundización del comercio", lo que se observó, entonces, fue principalmente una ampliación

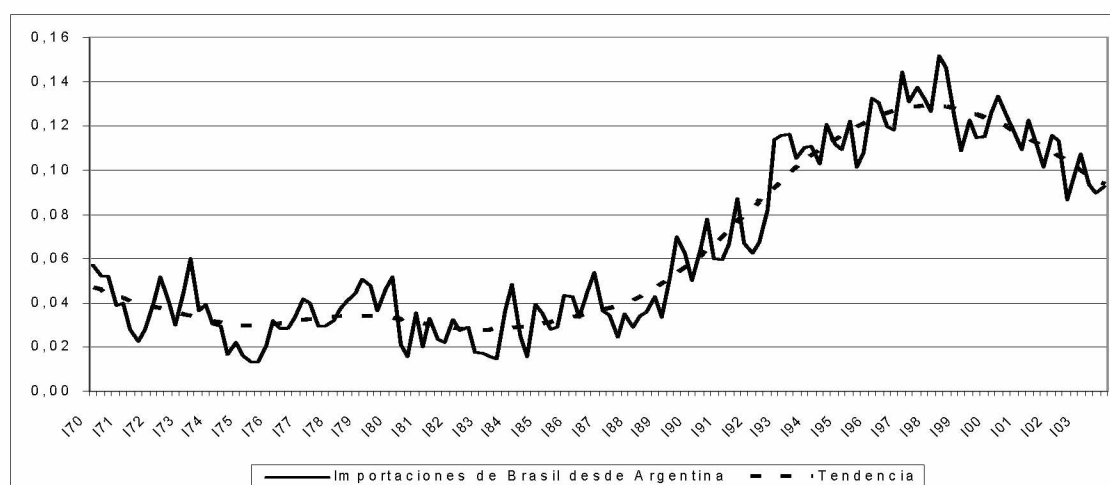


del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país.<sup>2</sup> Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones del Brasil (de 14% a 10%, lo cual implicó una disminución a una cifra cercana a la de 1993) e incrementos de la proporción de las importaciones argentinas provenientes del Brasil (de 23 a 29%, con un aumento ulterior a 34% en 2003, por mucho, el registro más alto de la serie). La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y disminución en la de los bienes producidos en la Argentina, no obstante la brusca depreciación real de la moneda argentina en 2002 (ver los gráficos 5).

**Gráfico 5a. Participación de las importaciones desde Brasil en las importaciones totales de Argentina**



**Gráfico 5b. Participación de las importaciones desde Argentina en las importaciones totales de Brasil**



<sup>2</sup> Entre 1990 y 1998, la participación del Brasil en las importaciones argentinas creció de 18% a 23% (buena parte del incremento se dio, súbitamente, entre 1990 y 1992), mientras que la participación argentina en las importaciones brasileñas aumentó de 7% a 14%.

**Gráfico 6. Variación en la participación de las importaciones desde Brasil (Argentina) en las importaciones de Argentina (Brasil)**

	1986-1990		1990-1994		1994-1998		1990-1998		1998-2002		1990-2002	
	BRA	ARG	BRA	ARG	BRA	ARG	BRA	ARG	BRA	ARG	BRA	ARG
Agricultura, ganadería y pesca	-	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+	+
Extracción de carbón y petróleo	+	-	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+
Minería	+	+	-	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	+	+
Lácteos	-	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Otros productos alimentarios y tabaco	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+	-
Bebidas	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	-	+
Hilados y tejidos	-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-
Artículos de materias textiles	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-
Prendas de vestir, cueros y calzado	+	-	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+
Madera y muebles	-	+	+	-	-	+	+	+	-	-	+	+
Papel y edición	-	+	+	-	-	+	-	-	+	+	+	+
Productos químicos básicos	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Refinación de petróleo	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+
Otros productos químicos	-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Productos de caucho	-	+	+	+	-	-	-	+	+	-	+	+
Productos de plástico	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+
Productos de minerales no metálicos	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
Hierro y acero comunes	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Productos primarios de metales no ferrosos	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Productos de metal y fundición	+		+		-		-	+	+		+	
Maquinaria de uso general y especial	+		+		+		+	-	-		+	
Material eléctrico y electrodomésticos	+		+		-		+	+	+		+	
Electrónica y telecomunicaciones	-		-		+		+	-	+		+	
Vehículos automotores	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Autopartes y otros vehículos	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-
Resto de manufacturas	-		-		+		+	-	+		+	

**Nota:** + aumenta su participación en las importaciones totales del socio regional; - las reduce.

Estos movimientos del comercio tuvieron características sectoriales bien marcadas. Si se considera el conjunto del período 1990-2002, una amplia gama de actividades económicas muestra un incremento en la participación de ambos países en las importaciones del otro, lo que sugiere una mayor complementación (ver Gráfico 6). Esas actividades comprendieron a los productos primarios y, dentro de los industriales, a algunos alimenticios (carnes, lácteos), los

productos de papel y químicos, los de las industrias metálicas básicas y los automotores (con una ponderación conjunta de alrededor de dos tercios en el producto manufacturero en años recientes). Por contraste, en productos alimenticios diversos, textiles (excepto prendas de vestir) y metalmecánica no automotriz, hubo incrementos en el grado de penetración de bienes brasileños en el mercado argentino (medido a través de subas en la proporción de las importaciones originadas en ese país) acompañados, sea por caídas en la ponderación de la Argentina en las compras del Brasil, sea por el mantenimiento de esa ponderación en cifras no significativas (menos del 5%). En estas actividades, entonces, la ampliación del comercio tendió a ser más unidireccional.<sup>3</sup>

Aún manteniendo rasgos sectoriales perceptibles a lo largo del período, la evolución mostró netas diferencias según el momento, con un visible quiebre hacia 1998. Entre 1994 y 1998, pocos sectores (carnes, maquinarias, electrónica, prendas de vestir y manufacturas diversas, con una representación de algo menos de 20% de la industria argentina) muestran un patrón de caída de la participación argentina en el mercado brasileño y un aumento de la participación brasileña en el argentino. En la mayoría de las ramas se observa, sea una mayor interconexión en ambas direcciones, sea (como en papel, químicos, plásticos y hierro y acero) un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones del Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentina (ver nuevamente Gráfico 6).

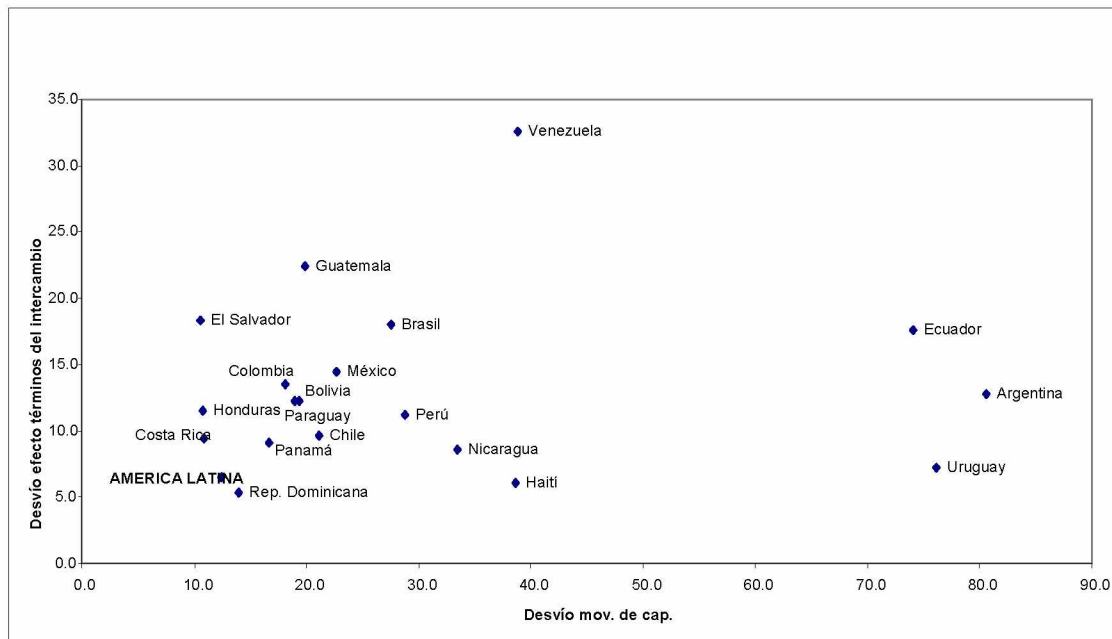
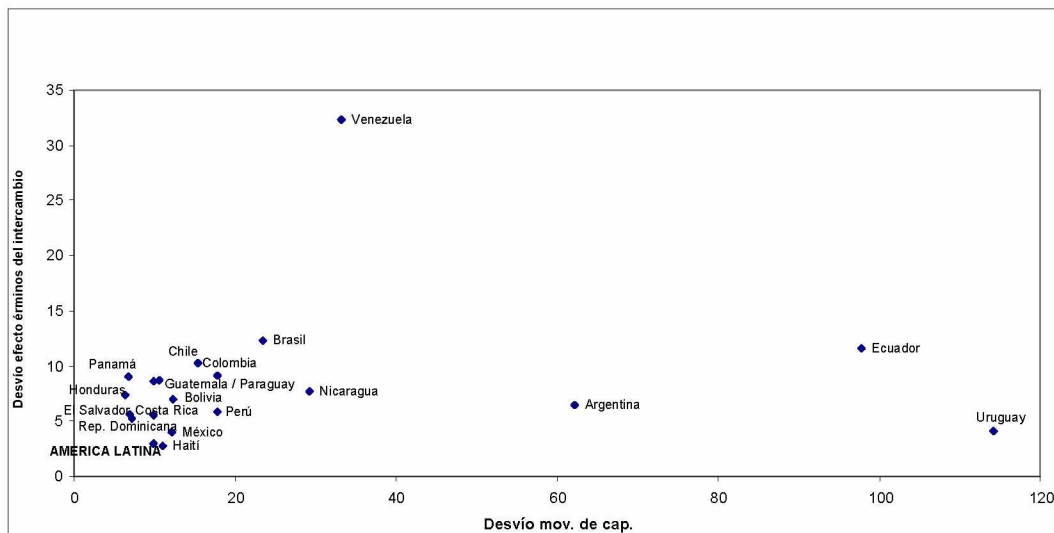
El panorama en 1998-2002 fue bien distinto, dado que en sectores que constituyen más de dos tercios de la producción industrial argentina se observan mermas en la participación de las ventas argentinas en las importaciones brasileñas y aumentos en la otra dirección. Es decir que, para un amplio conjunto de actividades en la Argentina, se apreciaron mayores dificultades para acceder al mercado brasileño, mientras que, por razones posiblemente diversas (macroeconómicas, de políticas sectoriales o de estrategias y comportamientos productivos de las empresas) los productos brasileños aumentaron su presencia en la Argentina (como proporción de las importaciones). Esta evolución se asoció con una mayor intensidad de las percepciones negativas sobre los efectos del Mercosur.

En otro orden, al margen de los efectos recíprocos generados por el comercio, los "derrames" macroeconómicos originados en los mercados de crédito son fuentes potenciales de significativas interdependencias. Desde este punto de vista, destaca el hecho de que, en comparación con otros países de la región latinoamericana, la Argentina muestra una gran variabilidad de los movimientos de capitales (y una volatilidad no tan pronunciada de los términos del intercambio comercial) mientras que los cambios en los flujos financieros externos fueron netamente menos cuantiosos (como proporción de las importaciones) en el Brasil (ver los gráficos 7).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El caso de las autopartes ha sido especial, dado que en 1990-2002 fue el único sector donde decreció la participación de cada país en las compras del otro. Esto reflejó un creciente grado de abastecimiento extra-zona.

<sup>4</sup> Los gráficos representan, en un eje, al desvío standard las variaciones en los flujos de capitales en un año como fracción de las importaciones del año previo y, en el otro, al desvío de un "efecto de términos del intercambio", definido como la variación de términos de intercambio comercial en un año multiplicado por el cociente de exportaciones e importaciones del año previo. Esas variables indicarían el cambio proporcional de las importaciones que, respectivamente, compensaría a los cambios en los ingresos de capitales, o mantendría constante a la balanza comercial deflactada por precios de importación ante desplazamientos en los términos del intercambio. La referencia a las importaciones como denominador de las series responde al criterio de que el impacto sobre el nivel de actividad de aflojamientos o refuerzos de la restricción externa depende de su efecto sobre la capacidad para importar. Una alternativa plausible sería medir esos cambios como fracción del producto de transables (la interpretación de las correspondientes medidas expresadas como proporción del producto total es problemática). Por otro lado, es usual el tratamiento del flujo de capitales como una variable exógena a las decisiones de los residentes. Esta no es la interpretación que se le quiere dar aquí (para una discusión, ver Heymann (1994) y la nota 8 más abajo).

**Gráfico 7a. América Latina: variabilidad de términos del intercambio y del movimiento de capital. Período 1981-2003****Gráfico 7b. América Latina: variabilidad de términos del intercambio y del movimiento de capital. Período 1990-2003**

Los mercados financieros de la Argentina y el Brasil no están integrados de ningún modo significativo. La relación entre las condiciones del crédito en ambas economías se originaría en "efectos de contagio", especialmente a través de comportamientos de agentes que operan en los

En todo caso, la Argentina muestra una muy alta variabilidad de la predisposición externa a prestar y de la predisposición de los residentes a tomar prestado (o a acumular recursos en el exterior, según el caso), lo cual claramente parece vincularse con los intensos cambios en las percepciones sobre el curso futuro de la economía.

mercados internacionales. Sea por la acción de estos efectos, sea por la respuesta a impulsos externos que afectan simultáneamente a ambas economías, los "índices de riesgo país" implícitos en los rendimientos de deuda de la Argentina y el Brasil han mostrado generalmente alta correlación, aunque también se han observado divergencias apreciables, sobre todo en los últimos años. De hecho, no extraña que el grado de correlación entre las condiciones financieras tenga un componente episódico (y, por lo tanto, no pueda interpretarse como una constante, de valor automáticamente previsible): las percepciones manifestadas en las conductas de tenencia de activos reflejarían actitudes de "contagio" y de "diferenciación", cuya tensión puede generar resultantes diferentes según el momento.<sup>5</sup>

En los últimos tiempos, la vinculación de los países con los mercados financieros internacionales ha sido muy distinta: la Argentina pronunció el *default* y enfrenta la reestructuración de su deuda, Uruguay prefirió una reprogramación sin quitas explícitas, mientras que el Brasil ha buscado evitar acciones que impliquen modificar los términos de sus obligaciones. Por otro lado, también han resultado diversas las condiciones macroeconómicas de los países (y particularmente el funcionamiento de los bancos y de los mercados de títulos) con la Argentina atravesando una crisis de extrema intensidad, donde la propia supervivencia de un sistema de crédito pareció estar en juego, y luego una fuerte recuperación, mientras que el Brasil mostró fluctuaciones menos agudas, pero un desempeño poco dinámico de la actividad real (asociado probablemente con los esfuerzos de ajuste fiscal y monetario), con un incremento de la incertidumbre en los primeros meses de 2004. En conjunto, esos contrastes parecieron desacoplar de algún modo los comportamientos financieros de las economías. Sin embargo, siguen existiendo derrames (claramente, para la economía argentina interesa cómo evolucione la dinámica de deuda del Brasil, y para el Brasil importaría cómo se resuelve la reestructuración de los bonos argentinos) y, en algún momento, sería de esperar que esas asimetrías en cuanto a la situación financiera se vayan diluyendo. Con las diferencias del caso, es probable que los tres países queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino, esa sensibilidad dependería bastante de cómo se definan las características de la reestructuración). La aparente atenuación de los contagios financieros tiene un componente transitorio. Síntoma de esto han sido la respuesta común de los mercados financieros regionales ante la perspectiva de un endurecimiento de la política monetaria de EEUU. Con más o menos fuerza según el momento, las macroeconomías de los países están interconectadas, y este parece un fenómeno permanente.

En términos generales, los intentos de medición de las interdependencias macroeconómicas en Mercosur han encontrado efectos apreciables, incluso sobre Brasil (Lacunza et al. 2004). La muy especial evolución macroeconómica de los últimos años, y los grandes cambios que ocurrieron en las situaciones relativas de los países y en los flujos de comercio han afectado la naturaleza y la intensidad de las interdependencias, y las han sesgado. Sin embargo, en una perspectiva hacia adelante, parece probable que los impactos recíprocos se vayan reconfigurando (en especial, porque, presumiblemente, en algún momento habría una recuperación del intercambio a partir de los deprimidos niveles actuales). Cabría entonces una reflexión que tome como base necesaria la situación y tendencias inmediatas que se observan y al mismo tiempo intente una visión más allá de la coyuntura. En este sentido, desde el punto de vista de la economía argentina, las perspectivas del comercio exterior, y del Mercosur en especial, representan condicionantes de primer orden de los escenarios macroeconómicos. La capacidad de crecimiento depende crucialmente de la evolución de las exportaciones y, más generalmente, de

---

<sup>5</sup> Esta tensión se ha observado también en las actitudes de política económica. De hecho, en instancias de crisis en alguna de las economías, se apreció en los demás países una activa inquietud por generar "señales de diferenciación" a efectos de influir sobre las percepciones en los mercados financieros. Esto se observó en la Argentina cuando la devaluación brasileña de 1999, y en Brasil (y claramente también en Uruguay) durante el período agudo de la crisis argentina.

la oferta de bienes transables (por sí, y como elemento necesario para sostener el incremento de la demanda interna). A su vez, esa evolución se determina en función de los mercados y de las condiciones productivas del conjunto de bienes que participan en el comercio exterior. De ahí que haya complementariedad, analítica y práctica, entre el enfoque macroeconómico y el que se ocupa de los procesos específicos de producción e intercambio.

## II. Macroeconomía y crecimiento productivo

La preocupación por identificar y potenciar a los mecanismos del desarrollo económico ha sido persistente en la región. En varias ocasiones pareció como si se hubiera alcanzado un consenso sobre las orientaciones centrales del proceso de desarrollo (el caso de los años noventa es una instancia saliente). Sin embargo, cada ensayo, con sus éxitos y fracasos, terminó planteando nuevas preguntas más que confirmando certezas. Por cierto, ha habido aprendizaje y evolución de los análisis y los criterios analíticos para las prácticas de política. La experiencia ha dejado lecciones significativas, en cuestiones tan relevantes como la atención por la estabilidad de precios y por los equilibrios presupuestarios, públicos y privados, el reconocimiento (aunque sea en abstracto) de que conviene a las políticas macroeconómicas mantener una actitud anticíclica; la conciencia de que los flujos internacionales de capitales presentan oportunidades y peligros; la noción de que el crecimiento económico necesita de amplio margen para las decisiones privadas y de un buen funcionamiento de los mercados pero, al mismo tiempo, ni el desarrollo de las capacidades productivas ni la generación de condiciones de equidad e integración social ocurren automáticamente, sin acciones que involucren a la sociedad en su conjunto, y al gobierno en particular; la preocupación porque las intervenciones de política estén motivadas concretamente, y resulten de un diseño e implementación cuidadosos, que contemplen en particular a los problemas de incentivos dentro y fuera del sector público. No obstante, parece justo decir que, después de décadas de atención al tema del desarrollo económico, no existe una visión focalizada y precisa de cómo se disparan y sostienen procesos de crecimiento económico y progreso social. Señal de que se trata de fenómenos complejos, que difícilmente se presten a interpretaciones monocausales.<sup>6</sup>

El análisis y la práctica del desarrollo económico tienen características particulares. Hay una lógica general en el crecimiento de las economías: se trata de acumular recursos de diferente tipo, de movilizarlos productivamente y aprovecharlos de manera crecientemente eficaz. Pero la manera en que ello se produce puede variar en un amplio rango. La literatura sobre teoría del crecimiento ilustra sobre la gama de posibilidades analíticas que están abiertas, y que posiblemente no se agoten en los modelos hoy día existentes. Pero en la discusión específica no se trata de establecer posibilidades sino, en concreto, plausibilidad y pertinencia. Ello limita la utilidad de las proposiciones que se basan meramente en argumentos “de principio”.

En los hechos, las oportunidades, limitaciones y condicionantes del crecimiento están dadas en función de las características de la economía (con sus rasgos propios dados por su configuración física y su historia que influye sobre comportamientos, expectativas y creencias, y sobre la “herencia institucional”). Al mismo tiempo, casi por definición, el desarrollo económico es un proceso no repetitivo, que implica cambios irreversibles en la configuración de actividades y comportamientos de los agentes, y que ocurre en condiciones específicas de tiempo y lugar. La materia prima del análisis del desarrollo son episodios de algún modo únicos, que pueden compartir elementos de una lógica general, pero sobre los cuales parece difícil efectuar extrapolaciones mecánicas. Por otro lado, el desarrollo está asociado con modificaciones en el conjunto del sistema social (y esta afirmación no responde a un vago argumento a priori, sino que

<sup>6</sup> Se podría imaginar una pregunta tipo *multiple choice*: El desarrollo económico es: a) resultado de la acumulación de capital, b) un proceso cultural, c) un efecto de capacidades generadas por la educación, d) la consecuencia de instituciones apropiadas, e) el resultado de "una serie de factores", f) todos o ninguno de los anteriores.

se desprende de una simple observación de economías que experimentaron esas transiciones). Aunque resulta imprescindible aislar de alguna manera a los fenómenos para estudiarlos con cierta precisión (“todo depende de todo” no es una proposición especialmente útil), en un proceso de desarrollo se vuelve problemático dar por válidas a hipótesis de que ciertos elementos del sistema (las instituciones, por ejemplo) permanecen constantes. En conjunto, esas propiedades hacen presumir que un análisis general del desarrollo sería una construcción conceptual intrincada. Si fuera fácil identificar con claridad y precisión “qué mueve el desarrollo”, y sacar de ello conclusiones prácticas unívocas, posiblemente ya no quedaría mucho por agregar ni por discutir.

Una antigua y útil distinción contrasta al desarrollo económico con una simple “ampliación a escala” de la economía. El desarrollo tiene como elemento básico al cambio estructural: variaciones en la composición sectorial de la producción, con una mayor diversificación de actividades y una división del trabajo más extendida, dentro de la propia economía y, probablemente, en la relación de la economía con el resto del mundo; mayor sofisticación de los equipos productivos y de las calificaciones de los individuos, todo ello asociado con cambios en los comportamientos, instituciones y modos de interacción social. En el centro del proceso se puede identificar a la dinámica de las estructuras productivas, y al soporte institucional de esa dinámica. No es sólo que el desarrollo trae aparejados cambios en la configuración de la economía, sino que “la capacidad para generar continuamente nuevas actividades dinámicas e innovadoras es determinante esencial de un rápido crecimiento económico” (Ocampo (2002)).

En esta evolución, no se trata de seguir un sendero trazado de antemano; más bien, el éxito de una economía probablemente dependa de cómo los agentes en esa economía sepan identificar y aprovechar las oportunidades de sacar provecho a los recursos concretos con que cuentan en las condiciones (camino abiertos y también restricciones) que les ofrece la economía mundial. Estas oportunidades sin duda serán dinámicas: ciertas ventajas productivas se ampliarán o erosionarán, y el sistema económico debería adaptarse según la circunstancia. La adaptación podría resultar en principio de una “visión predeterminada”, que define de un modo más o menos preciso cómo la economía iría modificándose para incrementar su grado de sofisticación y productividad. Sin embargo, aunque es importante desde el punto de vista práctico que existan elementos concretos de una “estrategia de desarrollo” asumida por los agentes de la economía (como factor que organiza decisiones y orienta la asignación de recursos), es probable que, dada la complejidad del problema, la evolución productiva resulte de una secuencia de respuestas a problemas que se van enfrentando a lo largo del tiempo. En todo caso, una visión compartida parece requerir una reflexión colectiva, orientada hacia la práctica (y que, por lo tanto, trascienda las meras definiciones “doctrinarias” y la disputa entre ellas). Desde este punto de vista, parece claro que el proceso de desarrollo económico excede con mucho a lo puramente económico (o “técnico”, si se quiere) en sentido limitado.

Si el desarrollo procede a través de la introducción de nuevas actividades y formas de producción, se concibe que no sea una evolución continua, donde los diferentes segmentos de la economía se mueven acompasadamente. Las oscilaciones en el tiempo y las tensiones y dislocaciones dentro del sistema parecen rasgos posiblemente ineludibles del proceso. A su vez, el resultado que se logre dependerá de cómo se afrontan y procesan esas oscilaciones y tensiones. Es útil enfocar a la innovación que genera aumentos de productividad como un resultado de aprendizajes localizados, y también de efectos de difusión que operan a través de complementariedades y eslabonamientos. La existencia de estos últimos efectos, razonablemente documentados en la práctica, señala que en el crecimiento se generan externalidades, que pueden ser más o menos intensas según el modo en que se configure la economía: ese crecimiento tiene un componente “sistémico”, dado por la interacción entre la expansión de la actividad y las mejoras de productividad de diferentes actividades, con la provisión en mayor escala y con más calidad de “servicios colectivos” (bienes públicos tradicionales, infraestructura y servicios

sociales como salud y educación). Difícilmente se obtenga un crecimiento persistente sin impulsos localizados, que a su vez generan heterogeneidad en la economía. Al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo hace falta que, de un modo u otro, el conjunto de la economía se vea alcanzado por las subas de productividad e ingresos, lo cual requiere que, al margen de esperables rezagos y demoras, los correspondientes impulsos se difundan y propaguen. La tensión entre facilitar los progresos en los segmentos de la economía con potencial de crecimiento, y mantener una cierta homogeneidad para que esos progresos se difundan y produzcan efectos sistémicos puede generar disyuntivas, que difícilmente tengan solución en abstracto, sin contemplar los problemas y condiciones de la economía. Aquí también, una perspectiva “estructural” (por decir concreta y no dogmática) parecería apropiada.

Simplemente como forma de enfoque analítico, se puede representar a la trayectoria potencial del nivel de producto de una economía como resultante de una “función de producción” cuyos argumentos incluirían al sendero de acumulación de capital físico, al del capital humano, al de la tecnología y de los “insumos institucionales”, mientras que la trayectoria de estos “factores del crecimiento” estaría a su vez influida por el nivel de esos recursos y por su evolución esperada. Esta perspectiva parece útil porque dirige la atención hacia las interacciones entre esos diversos elementos y hacia sus complementariedades y sustituibilidades como determinantes generales del crecimiento.

Sin embargo, esos “factores” no son variables elementales, sino que reflejan agregados de componentes bien heterogéneos. Cuando se abren las “cajas negras” (para aludir al modo en que Fajnzylber (1990) se refirió a la tecnología) se agrega complejidad al análisis pero, al mismo tiempo, recién allí se empieza a tratar con cosas concretas, que son materia de decisiones específicas. No es una cuestión de principios (“hay que desagregar”) sino algo práctico. De todos modos, cuando se hace referencia a esos aspectos sectoriales, no se trata de sugerir la conveniencia de “intervenciones detalladas” (teniendo en cuenta, en especial, que las restricciones a la formulación de políticas incluyen a los problemas de incentivos y las a menudo muy limitadas capacidades de diseño e implementación). Más bien, el argumento enfatiza que hace falta considerar el contenido concreto de las políticas, y que los procesos de decisión tenderían a ordenarse y sistematizarse en la medida en que se hayan elaborado respuestas a la cuestión de “hacia adónde se va”, reconociendo, como elemento fundamental, las incertidumbres implícitas en ese transcurso. El “arte” de las políticas de desarrollo probablemente consista en encontrar la mezcla de instrumentos de política y de contenidos y oportunidades de sus intervenciones que se adapte bien a los problemas concretos de desarrollo que enfrenta la economía y a los recursos y capacidades de la economía y de su sector público. En todo caso, no parece haber otra cosa que “trabajar con lo que se tiene”, reconociendo que en el sendero evolutivo irán cambiando problemas, oportunidades y restricciones.

Cuando se contemplan de manera concreta los problemas del desarrollo de economías específicas, hace falta un apreciable esfuerzo analítico, por la necesidad de considerar las particularidades (o parámetros, si se quiere) del caso, en el marco de referencia que proveen el aprendizaje incorporado en la teoría económica, y las proposiciones prácticas que, a modo de indicaciones heurísticas, se han inferido de experiencias anteriores. Al mismo tiempo, es posible dar una cierta perspectiva a temas que han sido materia de fuertes discusiones, como es la interacción del proceso de crecimiento con el comportamiento macroeconómico.

Parece bastante claro que no se puede mantener una distinción nítida entre procesos de crecimiento de largo plazo y fluctuaciones coyunturales. La relación es de dos vías. Por un lado, la evidencia sugiere fuertemente que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles y de un nivel de actividad que induzca la utilización de los factores productivos disponibles: de ahí que las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta estén influidas por el nivel y la variabilidad de la demanda. Las expectativas de una



evolución inestable de niveles de actividad y precios relativos generan reticencia a acumular activos en la economía; cuando la inestabilidad se manifiesta de manera inesperada, en forma de crisis, se frustran decisiones previas, lo que suele reflejarse en destrucción de capital y, a veces, en rupturas difundidas de compromisos contractuales, con repercusiones que pueden ser persistentes.

Por otro lado, no es sólo que los comportamientos macroeconómicos afecten a las variaciones tendenciales, sino que, recíprocamente, los altibajos en los ritmos de variación de tendencia en el producto, y en las correspondientes percepciones de los agentes, públicos y privados, pueden tener impactos macroeconómicos de primer orden. La simple restricción de presupuesto implica que la capacidad de gasto de los agentes depende de la generación de ingresos presentes y futuros. Por lo tanto, en este sentido, el crecimiento económico y, por consecuencia, los aumentos sostenidos de la productividad, son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica.

En todo caso, toda economía está sujeta a vaivenes macroeconómicos, sea por impulsos de origen externo, sea porque la evolución propia del sistema marca pausas y aceleraciones. No hay razón para suponer que, normalmente, una economía tendrá un crecimiento lineal. Por ese motivo, a los efectos de la política macroeconómica, importa guardar márgenes de maniobra y de flexibilidad para responder ante contingencias. Estos márgenes típicamente se acumulan en los períodos de expansión, para ser usados en tiempos difíciles. Al mismo tiempo, las políticas pueden estar sujetas a problemas de incentivos, que les restan credibilidad y que pueden inducir volatilidad excesiva a los instrumentos de política, y al comportamiento macroeconómico en términos generales. Cuando la variabilidad macroeconómica es imprevista, se invalidan decisiones de acumulación previas (con lo cual puede haber destrucción de capital) y es posible que se manifiesten dificultades en el cumplimiento de contratos. Cuando la volatilidad es anticipada, produce reacciones precautorias del sector privado, que responde achicando el horizonte de decisiones y reduciendo su disposición a hundir recursos en actividades productivas. El caso límite de esta clase de comportamientos se observa en condiciones de inflación muy alta o hiperinflación, donde hasta la operación cotidiana de la economía se ve dificultada.

El mantenimiento de un sendero de precios razonablemente estable y previsible se ha convertido, con razón, en una de las prioridades de política económica en la región. Como cuestión de pura lógica, se concibe que se utilicen con fines productivos recursos derivados del “impuesto inflacionario”, y es cierto que en algunos períodos determinadas economías latinoamericanas crecieron con inflaciones elevadas para los estándares internacionales (aunque muy lejanas de hiperinflaciones). Sin embargo, en las condiciones contemporáneas, el énfasis en la estabilidad de precios parece apropiado. Hay poca duda de que la inflación, aunque sea moderada, genera fricciones y ruidos en las decisiones. Además, en variedad de casos, sobre todo en economías que han experimentado altas inflaciones que de algún modo perduran en la “memoria colectiva”, puede existir el riesgo de que la demanda de dinero responda muy fuertemente cuando las expectativas inflacionarias superan un umbral comparativamente bajo. Asimismo, especialmente en tales economías, la elección de unidad de cuenta contractual por parte de los agentes resultaría una cuestión crucial. Si la alternativa se plantea entre contratación nominal y “dolarización” de instrumentos financieros, la existencia de previsiones de inflación poco volátil (que, en la práctica, significa inflación baja) es necesaria para que los contratos financieros se efectúen en una unidad “interna” tal que el valor real de los compromisos no se vea afectado por los (esperables) movimientos del tipo de cambio real: la experiencia reciente ha mostrado la fragilidad de los sistemas financieros dolarizados.

En décadas recientes, los problemas de estabilización generaron una voluminosa literatura acerca de las instituciones de política monetaria, con referencias a la disyuntiva “reglas-discrecionalidad” (o “rigidez-flexibilidad”, para usar una terminología con otra connotación valorativa). No es del caso retomar estas controversias aquí, pero conviene destacar que la

experiencia latinoamericana tiene definidos ejemplos de los costos de las reglas rígidas, y también de aquellos de la discrecionalidad sin límites. La búsqueda de formas institucionales que combinen flexibilidad con robustez de las políticas y de las expectativas es tema de algún modo abierto, pero que se plantea de forma mucho menos aguda que en pasado en vistas de los visibles avances que ha mostrado la región en la estabilización de precios. Estos avances, especialmente significativos si se considera que ha habido fuertísimos choques macroeconómicos (asociados en particular con grandes devaluaciones reales) que no reiniciaron procesos inflacionarios, sugieren que un comportamiento ordenado del nivel general de precios depende menos en última instancia de las características de detalle del régimen formal que regula a las políticas monetarias, que del hecho de que la baja inflación se haya convertido en un objetivo claramente deseado por parte del público, y percibido como una demanda saliente por las autoridades.

La renuncia al impuesto inflacionario por parte del sector público implica un endurecimiento de la restricción de presupuesto para el gobierno. En estas condiciones, o bien la política fiscal alcanza un equilibrio intertemporal de ingresos y gastos, o bien las inconsistencias terminan manifestándose, sea en ajustes más o menos bruscos, sea directamente en masivas crisis de deuda. Las dificultades de los gobiernos y de las economías en su conjunto para encuadrarse en las restricciones de presupuesto han sido un fenómeno observable en variedad de países de América Latina, y ha tenido consecuencias graves. No sólo se han generado ciclos de gran amplitud y, en particular, recesiones muy intensas, sino que también se ha resignado autonomía de políticas, porque los países han debido recurrir de un modo u otro a la tutela de los organismos financieros multilaterales. La prudencia en el gasto permite ganar libertad de decisión.

Las dificultades presupuestarias pueden estar influidas por problemas de incentivos: miopía de autoridades con cortos horizontes de decisión, o fallas de coordinación entre segmentos o jurisdicciones del gobierno. Claramente, en muchos países de la región queda mucho por hacer respecto del ordenamiento de los mecanismos de decisión fiscales. Pero, en todo caso, a poco que se mire, es muy difícil concebir una “crisis con previsión perfecta”.<sup>7</sup> Los problemas de solvencia reflejan fallas en los procesos de decisión referidos a la producción, el gasto y la oferta-demanda de crédito, y errores de pronóstico por parte de muchos agentes.

No hay una manera a priori de evaluar, simplemente observando la situación presente de una economía, si es “problemático” o “útil” que una economía tenga déficit o superávit en cuenta corriente en un momento dado: en caso de déficit, la respuesta depende de que se presuma o no que la economía está en vías de generar la capacidad de repago para servir las obligaciones que se están asumiendo. Hay casos donde el crédito externo ha financiado crecimiento; otros, donde financió costosos errores. En todo caso, parece claro que en economías que ya tienen un elevado nivel de endeudamiento el ahorro interno sería la base fundamental de la acumulación, y valdría que la eventual utilización de crédito externo se realice con gran prudencia.

Uno de los factores que han perturbado las decisiones económicas en la región en los últimos años es la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento.<sup>8</sup> La experiencia ha

---

<sup>7</sup> Pese a los numerosos intentos de la literatura para modelar esos fenómenos en un marco de expectativas racionales (con o sin “profecías autocumplidas” como elemento opcional): cuando se los considera con algo de detenimiento se ve que tales modelos no se refieren a “crisis” en el sentido usual del término (que es también el que le dan los propios autores de los modelos cuando motivan y comentan cualitativamente sus construcciones analíticas). El argumento es casi tautológico. Las crisis están asociadas con pérdidas de riqueza y revisiones de planes, y por eso son motivo de tanta atención y preocupación. Pero tales fenómenos son incompatibles con la hipótesis de que los agentes ya han incorporado en sus previsiones de ingreso y en sus decisiones de gasto y financiamiento a las verdaderas distribuciones de probabilidad de los acontecimientos futuros.

<sup>8</sup> En estas notas se prefiere emplear esa perífrasis en lugar de la terminología habitual de “variabilidad de los flujos de capital”. Eso responde a un argumento analítico: los flujos de capital no son una variable determinada externamente, sino que necesariamente involucran decisiones de residentes. Cuando un

mostrado que no se puede contar con la permanencia de las condiciones de acceso al crédito, y que éstas pueden variar mucho (en una u otra dirección) sobre plazos cortos. Esto genera una situación de incertidumbre, en sentido estricto, dado que no se puede decir que se conozcan las distribuciones de probabilidad de los parámetros que definen esas condiciones de acceso. Sería razonable que esa incertidumbre se incorpore en las decisiones de los agentes individuales y de los sectores públicos. Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, se entiende que se observen con precaución los grandes movimientos y, en especial, las grandes expansiones en el uso de crédito externo. En este sentido, ha habido una útil discusión (y experiencia) en la región sobre instrumentos que pueden introducir cierta fricción en los movimientos a corto plazo de los flujos de crédito. Al mismo tiempo, los problemas de solvencia, asociados con crisis de deuda no se vinculan principalmente con vaivenes transitorios del financiamiento, sino con la falta de correspondencia entre los ingresos permanentes de los agentes deudores con el volumen de sus compromisos. Si hubo oferta y demanda de crédito antes de la crisis, ello sugiere que en algún momento se sobre-estimó el nivel futuro de ese ingreso permanente, y que por algún motivo dicha expectativa no se sostuvo. Entonces, las acciones de prevención de crisis se vincularían sobre todo con un esfuerzo para que el volumen de compromisos contractuales sea compatible con la “tendencia probable” de los ingresos futuros y para que el cumplimiento de esos compromisos pueda ser robusto ante contingencias en un rango “normal”. Esto tiene varias implicaciones.

Las conductas de sobre-estimación de ingresos futuros (y, en consecuencia, de exceso de gasto), relativamente comunes en la región, parecen haber afectado en particular a la proyección de los efectos de la reforma de los años noventa, tanto por parte de residentes, públicos y privados, como de agentes del resto del mundo. Es importante que se eviten tales sobre-estimaciones, que por último se reflejan en traumáticos ajustes. Esto se aplicaría en momentos de expansión, y también en ejercicios de resolución de crisis: para evitar costosas “recaídas” haría falta que, en la salida, las promesas que se realicen a los acreedores sean factibles en escenarios no demasiado favorables, sea porque se acotan las promesas, sea porque ellas se definen en función de la evolución de la economía.

Asimismo, la evaluación de la “sostenibilidad” de trayectorias macroeconómicas y la aplicación de políticas anticíclicas efectivas (que lo sean en visión retrospectiva, y no sólo ex ante) requieren como insumo que se haga una proyección razonablemente confiable de tendencias. Esta proyección es naturalmente difícil dadas las incertidumbres del proceso de crecimiento. A efectos de dar algo más de solidez a esos ejercicios, interesa que ellos tengan “contenido concreto” es decir que las previsiones macroeconómicas se correspondan con un potencial previsible de las actividades productivas que conformarían los agregados. Como ejemplo: un crecimiento sostenido del gasto interno requiere de un incremento persistente de las exportaciones que permita financiar las correspondientes importaciones manteniendo condiciones apropiadas de solvencia y liquidez. Desde este punto de vista agregado, interesa el nivel total de los ingresos por exportaciones. Sin embargo, la tendencia de la oferta de bienes dirigida a los mercados internacionales depende crucialmente de que se desarrollen líneas de producción específicas de bienes exportables capaces de competir en esos mercados. Una estimación macroeconómica no tiene demasiado sentido si no se apoya en una evaluación concreta de ese potencial. Por otro lado, la expansión de la oferta y la generación de ganancias de productividad dependen del contexto macroeconómico pero, sobre todo, del conjunto de incentivos y condiciones que inducen a realizar actividades productivas. La función de la política macroeconómica en el proceso de crecimiento es indudablemente importante como instrumento para acotar incertidumbres y perturbaciones, pero es lo que ocurre "realmente" en materia de

---

individuo se endeuda, no se dice “le entraron capitales”, como si no hubiera hecho nada al respecto: en todo caso, se vincula alguna variación de la oferta de crédito (“le ofrecieron una tarjeta”) con una decisión del agente de demandar financiamiento en respuesta (“y cómo la usó!”). El este ejemplo individual se diluyen preguntas como si “el individuo estaba preparado para el ingreso de capitales”, porque ese ingreso ya refleja, de un modo o de otro, una decisión propia.

producción, acumulación e innovación lo que determina en última instancia la fortaleza o la debilidad de ese proceso.

### **III. Comentarios sobre el Mercosur**

Como se ha visto, los temas macroeconómicos (y, más aun, los que se vinculan con la organización de las instituciones económicas) no tienen un carácter abstracto, y existe una variedad de puntos de interrelación entre ellos y los fenómenos del crecimiento productivo. En un contexto regional, los propósitos y el sentido de la integración y las posibilidades y restricciones para la cooperación entre países dependerían de las percepciones y actitudes específicas que determinan "el juego" que desarrollan los gobiernos y sectores privados, por separado, y en su interacción. A su vez, eso no puede desvincularse de las características particulares de la estructura económica de los países y de su dinámica probable, que determinan ventajas y desventajas comparativas, posibilidades y restricciones para la expansión de actividades específicas, cuyo efecto conjunto se refleja en el mayor o menor crecimiento agregado. En el caso concreto de Mercosur, en un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar al proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo (y aun si) puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas.

En su origen durante los años ochenta, la integración entre la Argentina y el Brasil comenzó a plantearse en un período de gran inestabilidad macroeconómica, con un enfoque acotado desde un punto de vista comercial, pero que indicaba la búsqueda de un cambio en la manera de relación entre los países, que había estado marcada por rivalidades y un bajo grado de cooperación. A su modo, este criterio se mantuvo en los noventa, pero con un claro énfasis en la integración comercial. Probablemente, ese énfasis se fundamentó no solo sobre la percepción de potenciales ganancias de la integración (vía economías de escala, por ejemplo), sino que también contempló el posible papel de los acuerdos internacionales para reforzar "institucionalmente" a las aperturas externas que encaraban por entonces los países. Las crisis macroeconómicas que con sus características específicas afectaron a las economías de la región, y la puesta en cuestión del esquema económico que marcó la década anterior han dejado dudas sobre las tendencias de los países y del Mercosur. Las preguntas se refieren al comportamiento macroeconómico probable, y más generalmente, atañen "hacia dónde se dirigen" las economías.

La discusión sobre el futuro del Mercosur requiere una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico. Sin una perspectiva que oriente a las políticas económicas en relación con los vecinos y genere una previsión de "reciprocidad", resulta probable que se imponga una lógica de fricción, donde los incentivos inmediatos que se perciben tiendan a la no cooperación y a que en la búsqueda de respuestas a los problemas del momento se ignoren las repercusiones sobre los demás países. En esa lógica se genera desconfianza, lo cual agrega ruido y achica el horizonte de decisiones. Esto vale para las políticas comerciales o microeconómicas que influyen directamente sobre el intercambio y también para las macroeconómicas. Es difícil imaginar acciones de coordinación, incluso de tipo laxo (que no implican compromisos estrictos), en ausencia de una expectativa de interacción repetida. La coordinación requiere acciones dirigidas a inducir consecuencias futuras, al modo de inversiones (de tipo institucional, llegado el caso, pero de cualquier modo, en actividades como la discusión conjunta de modelos de análisis y escenarios) que no se viabilizarían con un enfoque miope. Al mismo tiempo, las condiciones del Mercosur dificultan la identificación de tendencias y el diseño de estrategias. Esta tensión debe ser enfrentada de algún modo; en todo caso, el establecimiento de una perspectiva regional de mediano plazo incumbiría principalmente a los países de mayor tamaño y, sobre todo, al Brasil.

Los mecanismos generales del crecimiento son bastante claros: la acumulación y la movilización de recursos, y las mejoras de productividad persistentes. Sin embargo, se está lejos de entender bien cuáles serían condiciones necesarias y (especialmente) suficientes para disparar y sostener procesos de desarrollo: el aprendizaje sigue en curso. En todo caso, la geografía parece

un elemento de importancia para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento, por los efectos de cercanía que operan directamente sobre el comercio y, potencialmente, las inversiones, y también, de un modo menos concreto pero también relevante, a través de los flujos de ideas y opiniones. Claramente, la "contigüidad" de las economías no es la misma en Mercosur de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional condicionaría las opciones de crecimiento (incluso para el Brasil): ignorar a los vecinos no es una opción, a la larga. Es decir que no poder establecer un esquema de crecimiento con un enfoque regional sería costoso para los países.

Sin embargo, las consideraciones generales pueden sugerir la utilidad de algún tipo de cooperación, pero no definen un marco de argumentos e incentivos prácticos para el avance de la integración económica. Esto parece requerir de una visión concreta de cómo jugaría esa integración en promover la producción, la inversión y los aumentos de productividad en los países. No es cuestión de buscar proyecciones o programaciones detalladas, lo cual está fuera de alcance, pero sería útil tratar de "dar contenido" a las posibilidades y restricciones para la complementación productiva entre las economías. De un modo u otro, los países están a la búsqueda de una perspectiva hacia adelante; la opción regional implicaría la existencia de una "visión común" que se asocie con decisiones específicas. Esto demandaría una reflexión sobre cómo los países encaran su crecimiento de manera concreta, en función de sus percepciones de posibilidades y limitaciones. De ahí se derivarían prioridades y demandas recíprocas para la interacción en el ámbito regional, en especial, pero no necesariamente de manera exclusiva en lo referente al régimen de comercio. Aclarar esas demandas recíprocas, y buscar su compatibilidad parece un ejercicio nada trivial, pero importante, dadas las perturbaciones reales y las fricciones que marcaron las relaciones económicas dentro del Mercosur en los últimos años y la existencia de negociaciones abiertas (UE, ALCA y otras) en las cuales interesa particularmente contar con una noción razonablemente precisa de las oportunidades que se tratará de aprovechar y de los peligros a evitar.

Las economías de los países son interdependientes, pero las posibilidades de tratamiento conjunto de temas macroeconómicos se ubican en el marco dado por las perspectivas "reales" de la región. Tiene sentido imaginar criterios "de buena práctica" macroeconómica que puedan adoptarse por consenso regional y servir como orientación destinada a reducir incertidumbres; también son concebibles acciones conjuntas en la materia, para conciliar políticas y limitar la volatilidad de las economías (Lacunza et al (2004), Fanelli (2004), Machinea (2003)). La similitud de los regímenes cambiarios ha levantado una gran restricción para ensayos de ese tipo. Más allá de la posibilidad específica de emplear determinados instrumentos, sin embargo, la cooperación macroeconómica como actividad efectiva y de intensidad progresiva parece requerir la percepción de los países de que su vinculación económica es permanente y que, llegado el caso de elegir entre actitudes cooperativas y oportunismos de corto plazo, las primeras generarían mayores beneficios. Al mismo tiempo, una parte probablemente significativa de la inestabilidad macroeconómica en la región (y, en especial, en la Argentina) parece haberse originado en problemas para identificar tendencias de la actividad y de los tipos de cambio reales, que llevaron a las economías a estados insostenibles, y desembocaron en crisis y súbitas reversiones. Afirmar las tendencias y las percepciones sobre ellas (reconociendo las incertidumbres que se asocian ineludiblemente a procesos de cambio en los países y la economía internacional) podría ser una contribución no despreciable para acotar la volatilidad macroeconómica de cada economía y de la región.

En Mercosur operan visiblemente fuerzas centrífugas y de atracción. Hubo una fuerte expansión del intercambio, pero que mostró tener un apreciable componente reversible (con un sesgo en el patrón de comercio que en los últimos años no favoreció a la actividad en la Argentina), y no se han desarrollado complementariedades productivas de importancia agregada. Por contraste, Mercosur existe formalmente, y por razones de peso. La inversión institucional crea irreversibilidades: difícilmente haya una opción de "deshacer" el proyecto de integración sin

costos considerables. Por otro lado, las economías seguirán interconectadas, y probablemente sea difícil que alguna de ellas "despegue sola", si no hay un crecimiento tendencial de la región. En todo caso, es posible que el balance entre esas fuerzas dependa sobre todo de que se identifique el "uso productivo" de la integración regional, y a partir de ahí se establezcan las correspondientes implicancias en temas de comercio, políticas de incentivos y macroeconomía.

## Referencias

- Lacunza, H., J. Carrera, M. Cicowiez y M. Saavedra (2004): "Cooperación Macroeconómica en Mercosur: un Análisis de la Interdependencia y una Propuesta de Coordinación", presentado en Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, Universidad Nacional de La Plata.
- Centro de Economía Internacional (2002): "Alternativas de Integración para la Argentina: Un Análisis de Equilibrio General", en [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar).
- Fanelli, J. (2004): "Coordinación Macroeconómica, Competitividad y Crecimiento en el Mercosur", documento de trabajo.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialization in Latin America: From the Black Box to the Empty Box*, Cuadernos de la CEPAL No 60.
- Heymann, D. (1994): "Sobre la Interpretación de la Cuenta Corriente", *Desarrollo Económico*, Octubre-Diciembre.
- Heymann, D. y F. Navajas (1998): "Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Mercosur: Algunas Reflexiones", en *Ensayos sobre la Inserción Internacional de la Economía Argentina*, Documento de Trabajo 81, Oficina de CEPAL en Buenos Aires.
- Machinea, J. (2004): "La inestabilidad cambiaria en Mercosur: Causas, problemas y posibles soluciones", INTAL-ITD, Documento de Trabajo IECI 06D.
- Ocampo, J. (2002): "Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries", mimeo.

## SÍNTESIS EJECUTIVA

### ***Mercosur: Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento***

*Daniel Heymann*

Las preguntas sobre el funcionamiento, o aun sobre el propósito y la utilidad del Mercosur para el desarrollo económico de sus integrantes se han venido planteando con especial fuerza en los últimos tiempos. Este documento busca contribuir a la reflexión sobre el futuro del Mercosur con algunos comentarios sobre la evolución macroeconómica de la región, las vinculaciones generales entre macroeconomía y crecimiento, y sobre potenciales enfoques de la integración regional, con énfasis sobre sus implicancias macroeconómicas.

#### **1) Rasgos de la experiencia macroeconómica**

Una de las características salientes de la economía argentina ha sido la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible. Esto se asoció con grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, del poder de compra del producto en términos de dólares, variable que se relaciona estrechamente con la demanda de bienes transables y con las posibilidades de servir deudas denominadas en dólares.

El Brasil también ha mostrado fuertes oscilaciones, pero menos extremas que las de la Argentina. Por caso, mientras que el rango de variación del PBI per cápita en dólares de la Argentina desde 1970 fue cerca de 1 a 5, el del Brasil fue de alrededor de 1 a 2.5. Por otro lado, la distribución de esa variable muestra una concentración de observaciones en valores intermedios, cuando la de Argentina ha sido manifiestamente multimodal). Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en el Brasil.

En todo caso, como efecto del pobre desempeño tendencial de la actividad, de las agudas caídas cíclicas en Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y del Brasil se encontraban hacia 2003 cerca de los valores mínimos en tres décadas. Al margen de la interpretación del indicador, ese hecho indicaba que, en la percepción de los vecinos, los tamaños de de las respectivas economías se habían contraído apreciablemente.

Los vaivenes de los niveles del producto y de su poder de compra externo se reflejaron en las importaciones de los países. Esta evolución se transmitió al comercio intra-regional. En 2002, las exportaciones de la Argentina hacia el Brasil eran 40% menores que cuatro años antes, mientras que las importaciones se redujeron a poco más de la tercera parte del valor de 1998. Sin embargo, el fuerte crecimiento del intercambio que se observó durante los noventa no llegó a revertirse. El comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil en 2002 representó ampliamente más de tres veces el valor de 1990.

La magnitud del comercio bilateral permaneció baja en relación con los PBI de los países. Sin embargo, el intercambio mostró una gran variabilidad, que se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos. La gran intensidad de las fluctuaciones indicaría que la transmisión de impulsos macroeconómicos entre los países a través del comercio llegó a cobrar importancia, incluso para el Brasil. Pero estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en

condiciones "normales", capaces de generar una definida demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

En el período de gran expansión del comercio de la Argentina con el Brasil (desde comienzos de los noventa hasta 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las importaciones del otro. Aunque hubo una cierta "profundización del comercio", se observó principalmente una ampliación del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país. Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones del Brasil e incrementos de la proporción de las importaciones argentinas provenientes del Brasil. La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y disminución en la de los bienes producidos en la Argentina, no obstante la brusca depreciación real de la moneda argentina en 2002.

Estos movimientos del comercio tuvieron características sectoriales bien marcadas. En el conjunto del período 1990-2002, una amplia gama de actividades económicas muestra un incremento en la participación de ambos países en las importaciones del otro, lo que sugiere una mayor complementación. Por contraste, en otros sectores hubo incrementos en el grado penetración de bienes brasileños en el mercado argentino acompañados, sea por caídas en la ponderación de la Argentina en las compras del Brasil, sea por el mantenimiento de esa ponderación en cifras no significativas (menos del 5%).

Aún manteniendo rasgos sectoriales perceptibles a lo largo del período, la evolución mostró netas diferencias según el momento, con un visible quiebre hacia 1998. Entre 1994 y 1998, pocos sectores muestran caída de a participación argentina en el mercado brasileño y un aumento de la participación brasileña en el argentino. En la mayoría de las ramas se observa, sea una mayor interconexión en ambas direcciones, sea un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones del Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentina. El panorama en 1998-2002 fue bien distinto, dado que en sectores que constituyen más de dos tercios de la producción industrial argentina se observan mermas en la participación de las ventas argentinas en las importaciones brasileñas y aumentos en la otra dirección. Es decir que, para un amplio conjunto de actividades en la Argentina, se apreciaron mayores dificultades para acceder al mercado brasileño, mientras que, por razones posiblemente diversas (macroeconómicas, de políticas sectoriales o de estrategias y comportamientos productivos de las empresas) los productos brasileños aumentaron su presencia en la Argentina (como proporción de las importaciones). Esta evolución se asoció con una mayor intensidad de las percepciones negativas en la Argentina sobre los efectos del Mercosur.

Los mercados financieros de la Argentina y el Brasil no están integrados de ningún modo significativo. La relación entre las condiciones del crédito en ambas economías se originaría en efectos generados por comportamientos de agentes que operan en los mercados internacionales. El grado de correlación entre las condiciones financieras ha tenido un componente episódico: las percepciones manifestadas en las conductas de tenencia de activos reflejarían actitudes de "contagio" y de "diferenciación", cuya tensión puede generar resultantes diferentes según el momento. En los últimos tiempos, la vinculación de los países con los mercados financieros internacionales ha sido muy distinta. Por otro lado, también han resultado diversas las condiciones de los mercados de crédito de los países. En conjunto, esos contrastes parecieron desacoplar de algún modo los comportamientos financieros de las economías. Sin embargo, siguen existiendo derrames. Con las diferencias del caso, es probable que los tres países queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino, esa sensibilidad dependería bastante de cómo se definan las



características de la reestructuración). La aparente atenuación de los contagios financieros tiene un componente transitorio.

## **2) Macroeconomía y crecimiento productivo**

Parece bastante claro que no se puede mantener una distinción nítida entre procesos de crecimiento de largo plazo y fluctuaciones coyunturales. La relación es de dos vías. Por un lado, la evidencia sugiere fuertemente que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles y de un nivel de actividad que induzca la utilización de los factores productivos disponibles: de ahí que las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta estén influidas por el nivel y la variabilidad de la demanda. Las expectativas de una evolución inestable de niveles de actividad y precios relativos generan reticencia a acumular activos en la economía; cuando la inestabilidad se manifiesta de manera inesperada, en forma de crisis, se frustran decisiones previas, lo que suele reflejarse en destrucción de capital y, a veces, en rupturas difundidas de compromisos contractuales, con repercusiones que pueden ser persistentes.

Por otro lado, no es sólo que los comportamientos macroeconómicos afecten a las variaciones tendenciales, sino que, recíprocamente, los altibajos en los ritmos de variación de tendencia en el producto, y en las correspondientes percepciones de los agentes, públicos y privados, pueden tener impactos macroeconómicos de primer orden. La simple restricción de presupuesto implica que la capacidad de gasto de los agentes depende de la generación de ingresos presentes y futuros. Por lo tanto, en este sentido, el crecimiento económico y, por consecuencia, los aumentos sostenidos de la productividad, son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica.

## **3) Comentarios sobre el Mercosur**

En un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar al proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo (y aun si) puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas. La discusión sobre el futuro del Mercosur requiere una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico. Sin una perspectiva que oriente a las políticas económicas en relación con los vecinos y genere una previsión de "reciprocidad", resulta probable que se imponga una lógica de fricción, donde los incentivos inmediatos que se perciben tiendan a la no cooperación y a que en la búsqueda de respuestas a los problemas del momento se ignoren las repercusiones sobre los demás países. En esa lógica se genera desconfianza, lo cual agrega ruido y achica el horizonte de decisiones. Esto vale para las políticas comerciales o microeconómicas que influyen directamente sobre el intercambio y también para las macroeconómicas. Es difícil imaginar acciones de coordinación, incluso de tipo laxo (que no implican compromisos estrictos), en ausencia de una expectativa de interacción repetida. Al mismo tiempo, las condiciones presentes del Mercosur dificultan la identificación de tendencias y el diseño de estrategias. Esta tensión debe ser enfrentada de algún modo; en todo caso, el establecimiento de una perspectiva regional de mediano plazo incumbiría principalmente a los países de mayor tamaño y, sobre todo, al Brasil.

La geografía parece un elemento de importancia para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento. Claramente, la "contigüidad" de las economías no es la misma en Mercosur de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional condicionará las opciones de crecimiento (incluso para el Brasil): ignorar a los vecinos no es una opción, a la larga. Es decir que no poder establecer un esquema de crecimiento con un enfoque regional sería costoso para los países.

Sin embargo, las consideraciones generales pueden sugerir la utilidad de algún tipo de cooperación, pero no definen un marco de argumentos e incentivos prácticos para el avance de la integración económica. Esto parece requerir de una visión concreta de cómo jugaría esa integración en promover la producción, la inversión y los aumentos de productividad en los países. De un modo u otro, los países están a la búsqueda de una perspectiva hacia adelante; la opción regional implicaría la existencia de una "visión común" que se asocie con decisiones específicas. Esto demandaría una reflexión sobre cómo los países encaran su crecimiento de manera concreta, en función de sus percepciones de posibilidades y limitaciones y de las oportunidades concretas de complementación productiva que se puedan identificar. De ahí se derivarían prioridades y demandas recíprocas para la interacción en el ámbito regional, en especial, pero no necesariamente de manera exclusiva en lo referente al régimen de comercio. Aclarar esas demandas recíprocas, y buscar su compatibilidad parece un ejercicio nada trivial, pero importante, dadas las perturbaciones reales y las fricciones que marcaron las relaciones económicas dentro del Mercosur en los últimos años y la existencia de negociaciones abiertas con terceros.

En Mercosur operan visiblemente fuerzas centrífugas y de atracción. Hubo una fuerte expansión del intercambio, pero que mostró tener un apreciable componente reversible (con un sesgo en el patrón de comercio que en los últimos años no favoreció a la actividad en la Argentina), y no se han desarrollado complementariedades productivas de importancia agregada. Por contraste, Mercosur existe formalmente, y por razones de peso. La inversión institucional crea irreversibilidades: difícilmente haya una opción de "deshacer" el proyecto de integración sin costos considerables. Por otro lado, las economías seguirán interconectadas, y probablemente sea difícil que alguna de ellas "despegue sola", si no hay un crecimiento tendencial de la región. En todo caso, es posible que el balance entre esas fuerzas dependa sobre todo de que se identifique el "uso productivo" de la integración regional, y a partir de ahí se establezcan las correspondientes implicancias en temas de comercio, políticas de incentivos y macroeconomía.

## 2. Coordinación Macroeconómica, Competitividad y Crecimiento

José María Fanelli

En la década del noventa se produjo un fenómeno de auge del regionalismo y, entre los numerosos acuerdos que se establecieron en el mundo, el Mercosur fue considerado como uno de los más exitosos (World Bank, 1999). Luego de la firma del Tratado de Asunción en 1991, las economías crecían, se registró un aumento muy significativo del comercio, el bloque regional atrajo una sustancial corriente de inversión externa en el contexto de los programas de privatización y se avanzó, al menos en el plano de los acuerdos formales, hacia la conformación de una unión aduanera.

Esto contrasta vivamente con la percepción que hoy se tiene sobre la evolución del bloque. En la actualidad es evidente la preocupación de la opinión pública –sobre todo de empresarios y dirigentes políticos– respecto de si el Mercosur está efectivamente en condiciones de cumplir con las expectativas que generó con su creación. Esta inquietud está plenamente justificada en función de la magnitud y persistencia de los desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios de mayor tamaño desde la devaluación brasileña de 1999, de la decepcionante evolución del comercio intrarregional en ese marco<sup>9</sup> y, adicionalmente, de algunas decisiones de política tomadas por las autoridades nacionales para hacer frente a los desequilibrios, sin muchos miramientos por las consecuencias para el bloque.

Dado lo negativo del contexto, es razonable que la Argentina se plantee cuál debe ser su estrategia en el Mercosur de aquí en más. Las opciones básicas que se discuten son: (1) replantear el bloque como un acuerdo de libre comercio, (2) consolidarlo como unión aduanera –y, quizás, avanzar hacia la unión monetaria–, (3) cambiar las prioridades de integración internacional en favor de alternativas más parecidas a la estrategia chilena de establecer acuerdos de libre comercio específicos con diferentes países y bloques.

Evaluar estas opciones no es fácil. Pero es claro que para intentarlo es necesario contar con una idea aproximada respecto de cuál es el *escenario contrafáctico* en cada caso. Pensar cada opción junto con su escenario contrafáctico ayuda a evitar el error común de evaluar los efectos de una opción sin explicitar de manera consistente qué beneficios o costos se está suponiendo que se observarían en el escenario alternativo. La opción de hecho elegida es siempre la única opción cuyos resultados –buenos o malos– se conocen con certeza. Nótese en este sentido, que en la etapa exitosa del Mercosur, no se dudaba en ponderar las virtudes de la estrategia regional y, ahora, ante la evidencia de la mala evolución del comercio y la coordinación de las inversiones, se critica severamente el acuerdo. Toda crítica asume implícitamente que es posible hacer mejor las cosas y, en el caso del Mercosur, no es necesario azuzar la imaginación para concluir que seguramente ello es así. Sin embargo, para que la crítica sea eficaz en el plano operativo hay que explicitar cuáles y por qué las alternativas son mejores.

En este sentido, es clave determinar: (a) qué *problemas* buscan resolver los países miembro al decidir sus estrategias; (b) qué *restricciones* básicas enfrentan para hacerlo; (c) qué *oportunidades* abre y cuáles cierra cada alternativa frente a las restantes. En el contexto actual del Mercosur es posible abordar estos puntos en base a dos dimensiones esenciales: el crecimiento y la integración internacional.

---

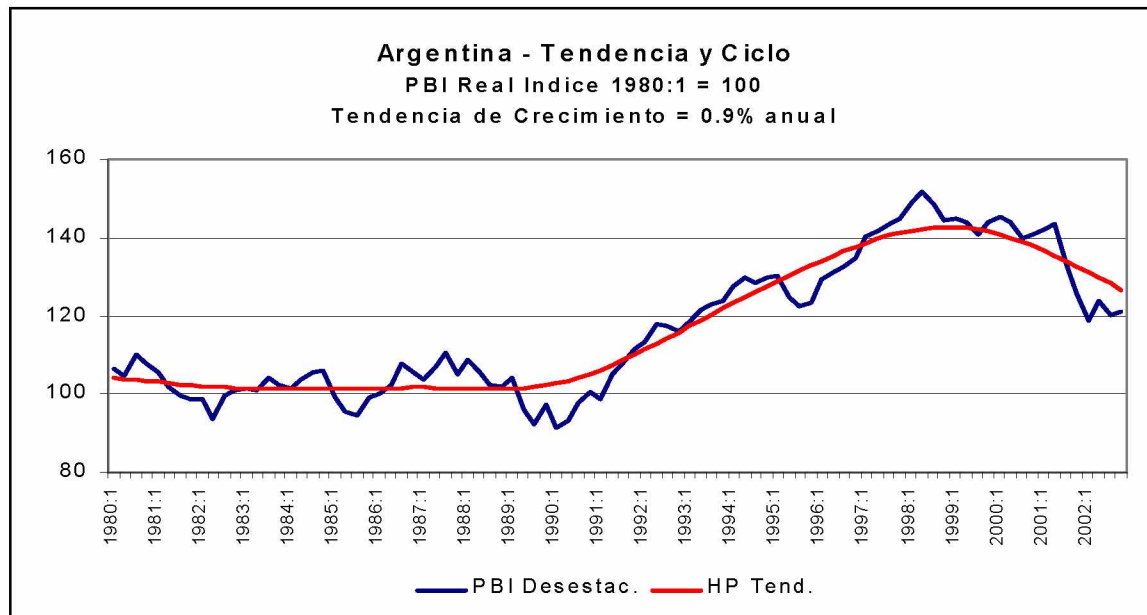
<sup>9</sup> Además de los malos resultados comerciales, existen inquietudes sobre la coordinación regional de los procesos de inversiones industriales. Tanto los resultados comerciales como las inversiones industriales repercuten fuertemente sobre la creación de puestos de trabajo en estos países y deben ser tenidos en cuenta.

## I. Crecimiento y volatilidad

No hay duda que el crecimiento es un problema para todos y cada uno de los países que conforman el bloque. En los últimos veinticinco años, los países del Mercosur han encontrado grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido. La década de los ochenta fue tan mala en términos de crecimiento que se la bautizó como la “década perdida”. La década que le siguió, si bien fue algo mejor en promedio, se caracterizó por grandes fluctuaciones y culminó con crisis de mayor o menor envergadura en cada uno de los socios. El panorama actual no es más optimista y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes.

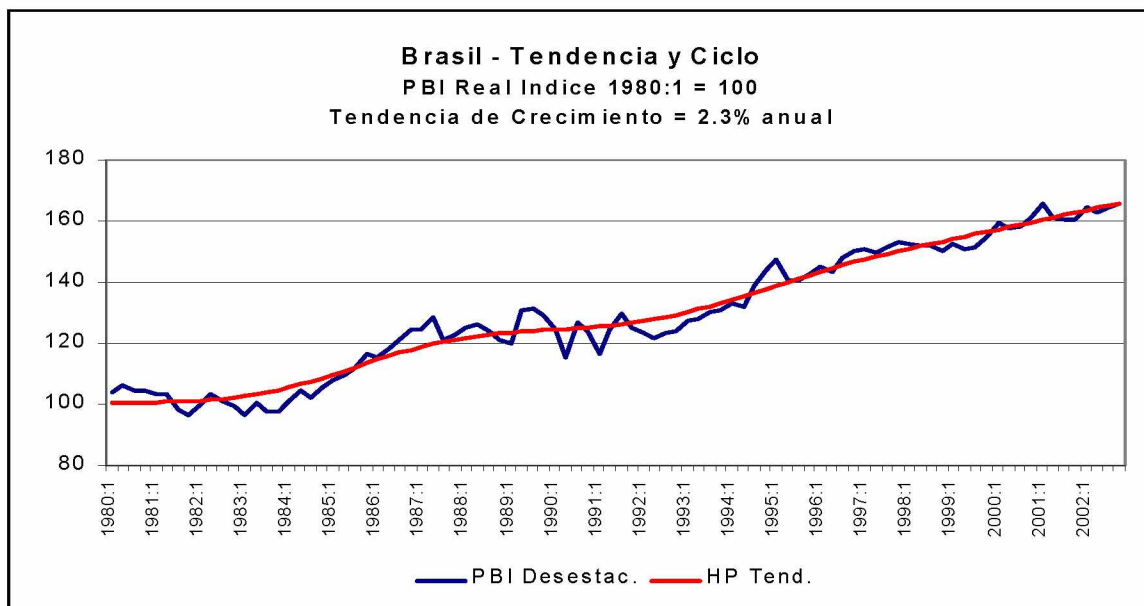
Es interesante no olvidar que Brasil era “el” lugar del crecimiento en América Latina antes de la crisis de la deuda, aunque con una estrategia orientada básicamente hacia “adentro”. En los ochenta, literalmente, en Brasil se paró la máquina de crecer y no se la pudo poner a funcionar nunca más. Argentina y Uruguay ya venían con problemas desde antes. Paraguay se movió en sintonía con los grandes proyectos energéticos y una vez terminados éstos, tampoco le ha ido bien en los últimos años. Una cuestión que agrava esta situación es que ninguno de estos países tiene definido cuáles serán las fuentes del crecimiento en el futuro ni cómo van a integrar e incluir a su población en un contexto de estancamiento.

Los gráficos siguientes muestran la tendencia y el ciclo<sup>10</sup> en Argentina, Brasil y Uruguay. El ciclo es la línea azul. La tendencia es la roja. Está claro que se trata de economías inestables y que crecen poco. En la Argentina los ciclos son muy pronunciados y la tendencia de crecimiento no llega al uno por ciento anual. Tomando en cuenta que la población crece, el PBI per cápita de la Argentina está estancado desde 1980.

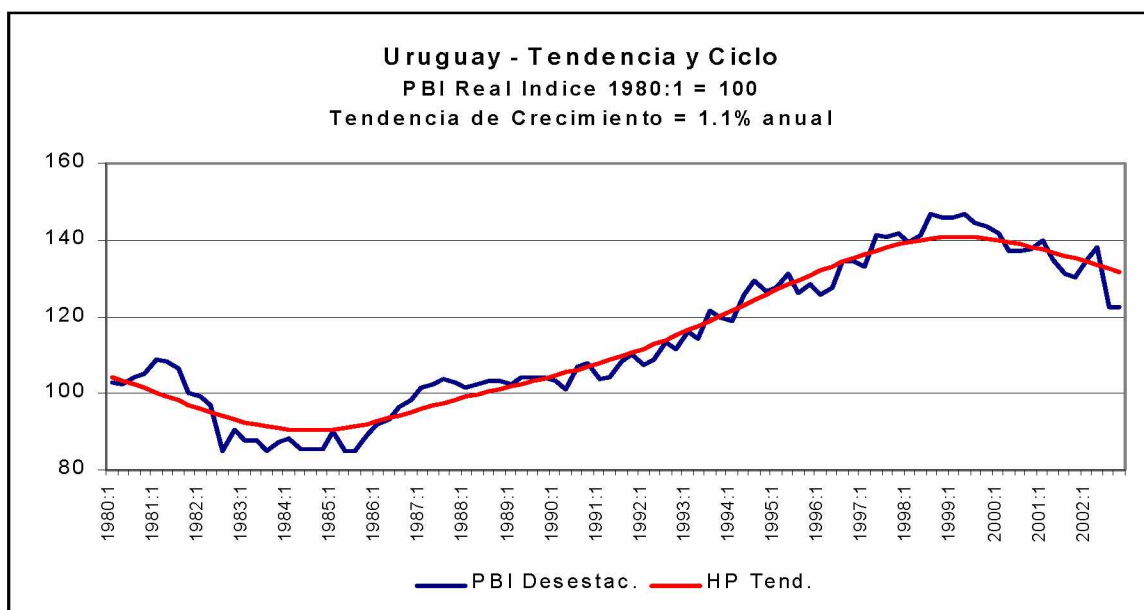


Si miramos Brasil en el gráfico siguiente, veremos que aparentemente le va mejor. Su tasa de crecimiento es algo superior al 2 por ciento anual. Pero la población en Brasil crece mucho más rápido. Brasil tampoco muestra una dinámica de crecimiento razonable de su PBI per cápita desde 1980.

<sup>10</sup> Interpretada como la diferencia entre las dos series presentadas en los gráficos.



El caso de Uruguay es muy parecido al argentino. Su tasa de crecimiento es muy baja y sus fluctuaciones cíclicas altas. Por falta de datos comparables no mostramos el caso paraguayo, pero sus problemas de crecimiento no son menores.



En función de estos hechos, no sorprende que los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina se hayan producido, justamente, como fruto de la búsqueda de nuevos caminos para superar el estancamiento de los ochenta. La falta de crecimiento unida a la falta de dinámica del comercio internacional le puso fin al hábito de pensar estrategias de desarrollo ignorando la geografía. Un objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración que precedieron a la creación del acuerdo regional era dinamizar el crecimiento económico por la vía

de integrar la estructura productiva. La preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el Tratado de Asunción que creó el Mercosur. Esta estrategia es coherente con los recientes avances de la geografía económica que marcan el rol fundamental que juega el entorno regional en la explicación del comercio.

## II. Integración internacional

Hay una característica que los cuatro países del acuerdo comparten: son hijos del proceso de globalización. Nacieron y se desarrollaron de la mano del creciente nivel de comercio, relaciones financieras y flujos migratorios que se consolidó, aunque con altibajos, en los últimos dos siglos (Taylor, 2002). En particular, estos países –o regiones importantes de ellos– conocieron etapas de alto crecimiento en el contexto de la “primera” globalización<sup>11</sup> que alcanza su punto de máximo antes de la primera guerra. De este hecho –que no por conocido resulta menos importante– se sigue que, a la hora de buscar los factores que están detrás de la ausencia de crecimiento de las últimas décadas, es aconsejable tornar la mirada hacia la evolución del escenario internacional.

Nuestra hipótesis es que las dificultades actuales para encontrar un nuevo “modelo” para crecer están íntimamente ligadas con los profundos cambios que se han producido en el escenario internacional desde la crisis del dólar y el petróleo a principios de los setenta. Esta evolución convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países latinoamericanos habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo en la posguerra. Específicamente, la “segunda” globalización presenta asimetrías que son muy perjudiciales para la región. Obviamente, la implicación no es que existe una conspiración internacional sino que, simplemente, así como en otros momentos la situación internacional ayudó a crecer, hoy existen elementos que juegan en contra de la región. Hay cuatro características a las que resulta difícil adaptarse:

1. *La flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes.*
2. *El proteccionismo comercial de los países ricos.*
3. *El aumento de los flujos de capital en un contexto de volatilidad.*
4. *La permanente competencia de la sucesión de países con industrialización tardía.*

En la era de Bretton Woods (entre el fin de la guerra y los años setenta) los tipos de cambio entre las principales monedas se mantuvieron fijos. Pero con la crisis del dólar y del petróleo en los setenta esa situación cambió y los tipos de cambio entre las monedas de reserva empezaron a flotar más libremente. El cambio en la paridad entre el dólar y otras monedas es particularmente distorsivo para los países de la región debido a la forma en que se insertan comercial y financieramente en los mercados internacionales. Por ejemplo, tanto la Argentina como Brasil son países que se encuentran financieramente dentro del área dólar pero tienen buena parte de su comercio exterior fuera de tal área. Esto genera un riesgo para la firma productora y para el país en su conjunto pues, por un lado, las condiciones del mercado financiero tienden a moverse en consonancia con la política monetaria de Estados Unidos –incluso buena parte de las obligaciones financieras están directamente en dólares– pero, por otro lado, los ingresos por exportaciones y los niveles de competitividad son afectados por la evolución del euro o el yen. Tanto la devaluación brasileña del año 1999, como la posterior caída de la convertibilidad están relacionadas con esta cuestión. Así, la fluctuación cambiaria agregó volatilidad al entorno internacional que enfrenta la región y se convirtió en un factor autónomo adicional de generación de *shocks*. Para manejar estos nuevos riesgos, los países grandes del bloque necesitarían mayor

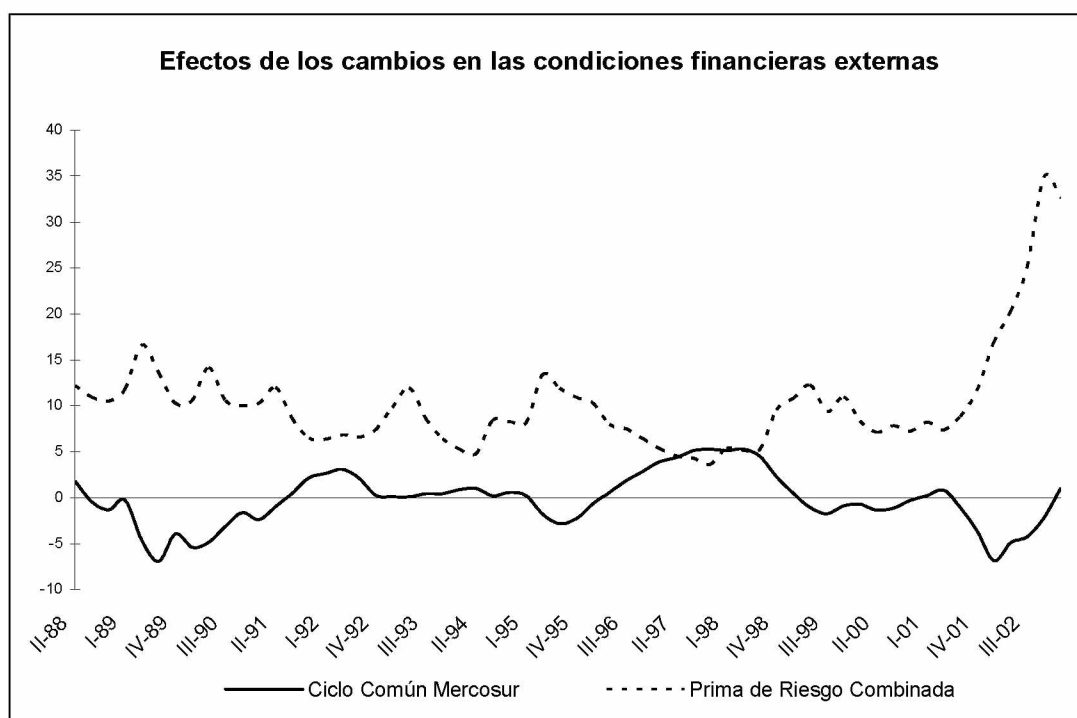
---

<sup>11</sup> Pensar estos países fuera de los flujos internacionales de comercio e, incluso, de ideas y pautas culturales es pensarlos sin su esencia. Piénsese en el eje más desarrollado del Mercosur que va de San Pablo a Buenos Aires. Es bastante claro que su desarrollo está íntimamente ligado al comercio internacional y los flujos inmigratorios y de inversión extranjera directa.

autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas. Pero no cuentan ni con la credibilidad ni con los instrumentos de política necesarios (Fanelli y Heymann, 2002).<sup>12</sup> Esto sin duda hará más difícil o requerirá más tiempo poder cumplir con el objetivo de formular políticas conjuntas para profundizar el proceso de integración.

Una segunda característica definitoria del mundo post-Bretton Woods es la fuerte desregulación de los mercados financieros en los países desarrollados, seguida de una creciente liberalización en los emergentes. La desregulación internacional hizo cada vez más fácil eludir los controles a los flujos de capital (por ejemplo, por medio de maniobras en la facturación del comercio exterior). Asimismo, las empresas de mayor tamaño y las multinacionales empezaron a tener un acceso cada vez más fluido al mercado internacional, lo que les permitía negociar mejor las condiciones del crédito a nivel doméstico. Bajo estas nuevas condiciones, los intermediarios financieros locales se vieron en la alternativa de tener que competir con los intermediarios del exterior tanto para retener a sus inversores como para atraer a los tomadores de crédito. Esto impuso una nueva restricción: la necesidad de desregular domésticamente y abrirse a los flujos de capital para que los intermediarios locales pudieran competir. La liberalización financiera en la región, desde esta perspectiva, fue más una imposición de los desarrollos en los mercados internacionales de capital que una opción autónoma de política.

La liberalización trajo ventajas como la posibilidad de acceder al ahorro externo e impulsar mayor eficiencia al presionar sobre los *spreads* locales. Pero también trajo una nueva amenaza: la volatilidad de los flujos de capital influenciados no sólo por la percepción de los mercados respecto de la macroeconomía nacional sino también por efectos de contagio y conductas irracionales de manada. Esto agregó una nueva fuente autónoma de *shocks*, ahora originados en la desregulación financiera. También por esta razón se requeriría una mayor autonomía de política monetaria de la cual estos países como ya dijimos, carecen.



<sup>12</sup> La política monetaria, que debería ser el instrumento privilegiado, tiene sus grados de autonomía muy acotados por las restricciones que impone la presión fiscal y el stock de deuda acumulado.

El gráfico anterior, basado en el trabajo de Fanelli y Rozada (2003) ilustra la importancia de estos factores para el Mercosur. El gráfico muestra que existe una fuerte correlación negativa entre el ciclo común de los países del Mercosur y el riesgo país ponderado de la región. Es decir, cuando se deterioran las condiciones de acceso al crédito externo se producen tendencias recesivas en la región como un todo. Obviamente, esto no implica que ésta sea la única fuente de fluctuaciones cíclicas. El trabajo citado muestra que el componente común del ciclo representa menos de un 15%, siendo el resto causado por factores particulares de cada país que pueden o no tener origen en la arena internacional.

Los cambios en el escenario internacional no sólo pusieron presión sobre la política macroeconómica, también la pusieron sobre las estrategias para crecer. En la posguerra, el subsidio a la inversión vía intervención en el mercado financiero, el financiamiento fiscal por medio del impuesto inflacionario, el proteccionismo comercial, y la intervención en el mercado de cambios se utilizaron con dos propósitos centrales, asignar recursos a los sectores privilegiados por la política industrial y movilizar masivamente recursos de ahorro. Dentro del bloque, el país que utilizó más exitosamente estas estrategias fue Brasil, como lo revela su alta tasa de crecimiento en la posguerra y hasta 1980.

La desregulación y los crecientes movimientos del capital entre fronteras, con el consecuente fácil acceso de los inversores locales a esos mercados hizo muy difícil la regulación del crédito y el control de cambios. Asimismo, la posibilidad de acceder a activos externos destruyó la posibilidad de recurrir al impuesto inflacionario como forma de financiar al sector público. En una primera etapa de la actual dinámica económica, se observó que los excesos de emisión no se han convertido en presión sobre los precios sino en fuga de capitales. En el pasado las consecuencias de las malas políticas fiscales tomaban la forma de aceleración de la inflación. Pero no sorprendería si, en un futuro, malas políticas tuvieran como efecto el aumento de las tasas de interés, si el gobierno tratara de compensar a los inversores que quieren ir hacia papeles de mayor calidad por la vía de mejorar los rendimientos que ofrece.

Otro factor de presión significativo fue la aparición sucesiva de países de industrialización “tardía” compitiendo agresivamente en los mercados globales. En ese contexto, el modelo industrial latinoamericano se hizo cada vez menos viable. La competencia creciente de esos países en productos como textiles y de escala, obligó a los industriales locales a reducir costos para competir, sea domésticamente o en los mercados internacionales. Pero los productores locales encontraban cada vez más arduo reducir sus costos pues debían comprar insumos y maquinarias producidos localmente, que resultaban muy caros al estar protegidos. Asimismo, un largo período de protección tampoco había sido beneficioso para fomentar la competitividad de productos finales. Esto contribuyó a fortalecer la demanda de liberalización del comercio. Una forma que se intentó para preservar la competitividad del sector industrial sin abrir la economía fue la de establecer tipos de cambio múltiples. Pero la desregulación financiera hizo esta estrategia inviable por la facilidad para sobre y subfacturar las operaciones comerciales.

En definitiva, las mudanzas en el escenario internacional de posguerra fueron dejando a las autoridades con escasos instrumentos fiscales y monetarios para hacer política industrial y para movilizar el ahorro mediante impuesto inflacionario, el proteccionismo y la intervención en los mercados financieros y de cambio. Hoy los mercados financieros y de cambios están básicamente desregulados, la economía está mucho más abierta y la inflación es baja. Obviamente, aún subsisten bancos de desarrollo o de comercio exterior que proveen crédito subsidiado a determinados agentes. Por ejemplo, en Brasil el financiamiento por esta vía es aun relevante y ha habido guerras de subsidios entre estados. Por otra parte, en un contexto de mayor apertura y desregulación, las políticas puntuales tienen la enorme desventaja de generar distorsiones evidentes en las condiciones de competencia en sectores específicos. Asimismo, dentro de los costos de esas políticas, debe incluirse que generan situaciones irritativas para los competidores de los países vecinos y constituyen un peso muerto para el proceso de integración.



Dadas estas circunstancias, no sorprende que los países buscaran con las medidas de liberalización de los noventa nuevas fuentes de crecimiento. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Si bien la liberalización del comercio es una de las características del mundo globalizado, tal liberalización no ha sido uniforme para todos los productos y regiones. En particular, los países ricos son muy proteccionistas en algunos rubros. Este hecho ha sido especialmente dañino para la competitividad de los países miembros del Mercosur debido a que tienen ventajas comparativas en productos agrícolas y en bienes industriales muy sensibles para la economía política de los países industriales.

No es por casualidad que todos los países del Mercosur tienen un papel activo en el grupo Cairns, cuyo objetivo central es presionar en contra del proteccionismo. Así, la "falta" de comercio internacional que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa de posguerra no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica. El Brasil y la Argentina necesitan más y mejor comercio pero no encuentran la forma de ganar competitividad en un mundo caracterizado por la competencia de los países que se van industrializando, el proteccionismo de los países ricos y la volatilidad de los flujos de capital y las paridades de las monedas de reserva.

En este sentido, la globalización es bastante asimétrica vista desde el Mercosur: tiende a ser muy fuerte en lo financiero y muy débil en lo comercial; Argentina y Brasil son participantes muy importantes en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de los países que son sus acreedores. Esto es algo inconsistente: estos países no estarán en condiciones de crecer eficientemente y ser buenos pagadores si no se les permite vender sus productos donde se concentra el mayor poder adquisitivo del planeta.

El mundo post-Bretton Woods, en suma, está planteando difíciles problemas al crecimiento. Por una parte, las políticas de industrialización de posguerra son hoy impracticables, por otra, la liberalización y desregulación de los noventa no han resultado en un proceso de crecimiento sostenido. ¿Puede el Mercosur ser parte de la respuesta a estos problemas? Luego de darse la espalda durante el período de industrialización sustitutiva, desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaron en la integración regional una nueva oportunidad para mejorar la competitividad. Esto sería un indicio de que las autoridades vieron en la integración regional una oportunidad. Pero esto no implica que posteriormente hayan demostrado tener una visión clara de qué hacer para convertir al Mercosur en un instrumento para la competitividad y el crecimiento.

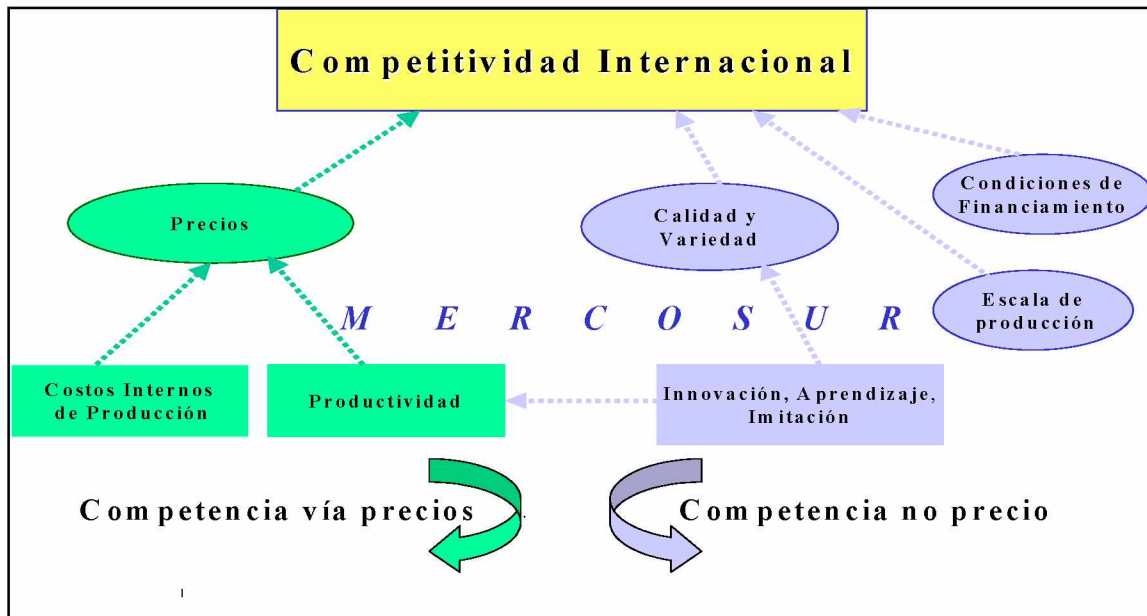
### III. El Mercosur y la competitividad

Nuestro breve repaso de las dimensiones del crecimiento y la competitividad en los países del bloque sugiere que si el Mercosur sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave:

- (1) Mejorar la inserción en la economía globalizada
- (2) Acelerar el crecimiento
- (3) Reducir la volatilidad

El crecimiento no es un resultado natural y automático de la apertura y la integración en la economía internacional. Si ello fuera así, crecer sería relativamente fácil en el actual contexto de globalización creciente de los mercados. Para aprovechar las oportunidades que abre el mundo es necesario estar preparado. Y estar preparado quiere decir ser *competitivo* pues el nivel de competitividad de la economía define las características del acceso a la tecnología, los mercados y los flujos de capital. Un país competitivo se caracteriza por su capacidad para ganar nuevos mercados, aumentar sus exportaciones sostenidamente y de esa forma contar con las divisas para financiar sin problemas las importaciones necesarias para mantener una tasa de crecimiento

sostenida. Un país sin problemas de pagos externos, por otra parte, es más creíble desde el punto de vista financiero y mejora su acceso al capital externo. Asimismo, un país que mejora su competitividad en las ramas más dinámicas del comercio internacional está en condiciones de ganar economías de escala, incorporar tecnologías más cercanas a la frontera tecnológica internacional y atraer inversión extranjera directa en ramas de mayor sofisticación.



Definir competitividad parece algo bastante sencillo, Sin embargo hay varios elementos implicados. La Figura muestra todos los factores que hay que tener en cuenta en relación con la competitividad. Ser competitivo es estar en condiciones de producir a un costo menor que los países competidores. Así, ser competitivo en una rama de la producción quiere decir tener costos domésticos más bajos en ella que el resto del mundo. Está claro que un país puede tener costos reducidos o bien porque utiliza menos insumos (mano de obra, materias primas) por unidad de producto o bien porque paga un precio menor por esos insumos (salarios, etc.). El concepto de competitividad en definitiva resume la relación entre dos variables: *productividad* y *costo doméstico* de los insumos. Es obvio, sin embargo, que no es lo mismo ser competitivo porque se usan menos insumos que los competidores que ser competitivos porque se pagan bajos salarios (o se tiene una moneda depreciada). Es por esto que sólo los países con una productividad del trabajo en promedio más alta que la del resto del mundo pueden contar con salarios por encima de la media internacional y un ingreso nacional per cápita más elevado. Lo que gastan de más en salarios lo ahorran en la cantidad de mano de obra utilizada. Tales países pueden darse el lujo de mantener salarios más altos y, aún así, exportar lo suficiente como para pagar sus importaciones.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no sólo el precio importa para ganar en la lucha competitiva, también hay factores no precio. Se ha observado que existen países industrializados que son competitivos (esto es, ganan participación en los mercados de exportación de algunos productos) pero no venden "barato". Esto se los permite su mayor nivel de desarrollo tecnológico. Entre los factores que suelen mencionarse para explicar que sean competitivos sin vender "barato" figuran los que hemos colocado en los óvalos sobre la derecha de la Figura: que venden productos diferenciados (mayor calidad, mejor servicio post-venta), que brindan mejores condiciones financieras o que tienen una mayor capacidad instalada que les permite entregar mucho más rápido el producto ante fluctuaciones de la demanda. Siendo los países del Mercosur, en buena medida, exportadores de *commodities*, los aspectos no precio de la

competitividad se han desarrollado sólo de manera muy embrionaria y ello, sin duda, perjudica notablemente la capacidad para ganar mercados.

Un aspecto que podría explotarse con ventaja de escala en el Mercosur es el financiero. Se podría intentar emitir instrumentos financieros con normas definidas a nivel del acuerdo regional, a los efectos de ganar credibilidad. Un buen lugar para comenzar sería el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura para la integración. Para la Argentina es vital encontrar una forma de internalizar el ahorro nacional. Hoy se calcula que los argentinos tienen acumulados en el exterior activos que son equivalentes al PBI de un año. Otra alternativa que podría ayudar para comenzar a construir instituciones monetarias y financieras es el desarrollo de fondos de reserva compartidos, a los efectos de minimizar los costos de mantener liquidez y explotar la falta de correlación de los ciclos particulares. Obviamente, estos fondos deberían comenzar siendo de tamaño modesto; pero tendrían el valor de promover la cooperación y el aprendizaje respecto de la construcción de instituciones financieras y monetarias para la integración.

Si la productividad y la tecnología son la clave que permite conjugar el bienestar de la población con la competitividad ¿cómo aumentar la productividad e incorporar tecnología? El factor fundamental que podría aportar el Mercosur para estos objetivos es la de convertirse en instrumento para unificar el espacio regional en una "integración profunda". Idealmente, este tipo de integración debería producir un espacio donde no hay trabas diferenciales de ningún tipo (aranceles, regulaciones, impuestos) para comprar y vender entre los países del acuerdo. Este es un activo muy valioso para los países que son capaces de hacerlo. El efecto más obvio es el que se produciría sobre la eficiencia en términos estáticos: desaparece todo tipo de obstáculo para asignar los factores de producción a su uso más eficiente. Son, sin embargo, los efectos dinámicos de aprendizaje y de escala los que podrían representar un estímulo esencial para el crecimiento y la competitividad. En un espacio ampliado, las empresas planearán la producción tomando como referencia un mercado mucho más amplio. Y ello las hace más competitivas pues les permite aumentar la producción con las consiguientes ganancias de economías de escala tanto estáticas como dinámicas, incentivar la especialización productiva, atraer inversiones y, por esa vía, acrecentar el ritmo de aumento de la productividad.

El camino de la integración profunda, sin embargo, es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; plantea la necesidad de coordinar la macroeconomía e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de coordinación y distribución de beneficios entre los socios. También significa que no podemos ignorar las restricciones de economía política pues habrá lugar para el oportunismo con la intención de obtener ventajas de localización de las industrias de escala y la inversión. En este sentido no puede dejar de señalarse los sobrados ejemplos de la política industrial de Brasil para atraer inversiones mediante generosos incentivos de tipo nacional, estatales y municipales, tal los ejemplos que se ilustran en el Anexo al trabajo de Ricardo Delgado.

Asimismo, aparecerá la tentación de devaluar a costa del vecino a los efectos de ganar competitividad artificialmente.

El Mercosur no ha sido una excepción a la regla en cuanto a dificultades de coordinación y oportunismo. Oficialmente es una unión aduanera. Sin embargo, el arancel externo no es totalmente común, está "perforado" en relación a varios productos y de manera más o menos sistemática sus miembros expresan dudas sobre su conveniencia y juegan con la idea de cambiar el rumbo, hacia una zona de libre comercio.

Para evaluar el potencial del Mercosur tomando en cuenta las restricciones que pone la economía política es clave tener en cuenta que un acuerdo regional no es bueno ni malo a priori. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes que

son transables sólo regionalmente. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en un instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa. Un acuerdo regional puede ser una trampa. Pero sin acuerdos regionales es difícil maximizar los beneficios de la geografía. La cercanía, el idioma, las instituciones de raíz cultural común.

Dado el contexto de volatilidad actual, sin embargo, más allá de la capacidad que estos países tengan para superar los obstáculos de la economía política es claro que necesitan encontrar un *modus vivendi* desde el punto de vista macroeconómico. Vale la pena, entonces, repasar brevemente esta cuestión.

#### IV. La coordinación macroeconómica

Hay dos razones clave para ocuparse de la macroeconomía en la agenda de la integración regional:

- La inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intraregionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
- La integración genera mayor interdependencia; por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro tiende a “derramarse” sobre los vecinos.

La importancia de estas dos razones sería difícil de exagerar en la situación actual. Es innegable que la inestabilidad y los efectos derrame se han convertido en trabas de significación para el desarrollo del Mercosur. Específicamente, desde mediados de 1998, los dos países mayores han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que los llevaron a tomar medidas unilaterales que no jugaron a favor del acuerdo. En 1999 Brasil cambió radicalmente su política cambiaria y ello se tradujo inmediatamente en una persistente depreciación nominal del real. Argentina, por su parte, abandonó el régimen de convertibilidad en 2002, lo cual fue también seguido por una fuerte depreciación de su moneda. En este contexto, se produjo una permanente presión de sectores afectados de una u otra forma por la competencia dentro del bloque, lo que se tradujo en demandas específicas de protección que van en contra del libre comercio dentro del Mercosur y contribuyen a desarticular aún más el arancel externo común.

Si existen buenas razones para lograr un mayor nivel de coordinación de la macroeconomía en el Mercosur, ¿cuál sería el esquema más conveniente? Hay dos alternativas. Una es un esquema laxo. Por ejemplo, la fijación de metas conjuntas para variables fundamentales como en Maastricht, pero sin castigo a los socios que se desvían. La otra es estructurar un marco más institucionalizado para la coordinación. Lo que distingue a esta alternativa es que se establecen instituciones compartidas y hay castigos para los desvíos de las metas. El esquema más ambicioso es la formación de una unión monetaria, como en el caso europeo.

En esta perspectiva, ¿dónde se ubica lo realizado en el plano de la coordinación en el Mercosur en estos diez años? La idea de la coordinación macroeconómica es constitutiva del Mercosur. En su artículo 1 el Tratado establece que los países signatarios realizarán esfuerzos en ese sentido. Esta visión fue reafirmada por la práctica posterior pero, en general, los intentos quedaron sólo en buenas intenciones.<sup>13</sup> De hecho, ante la ocurrencia de *shocks* significativos

<sup>13</sup> Tres eventos que cabe citar fueron: (1) el Acta de Ushuaia de 1998 en la que se declaró que, con el objeto de seguir avanzando en la construcción de la unión aduanera, era necesario definir un marco para la disciplina fiscal y la inversión; trabajar en pos de la armonización macroeconómica y avanzar en aquellos aspectos que fueran relevantes para el establecimiento de una moneda única en el Mercosur; (2) La reunión

desde 1998, el bloque optó por una flexibilidad amplia en detrimento de la institucionalidad y de las alternativas de coordinación sean éstas débiles o fuertes. Esta opción abrió el camino para conductas oportunistas y presiones sectoriales sobre los gobiernos que llevaron a la actual situación de debilitamiento del espíritu de integración. Al punto que, invocando razones macroeconómicas, se avanzó sobre los acuerdos en el área comercial afectando, de esa forma, el “núcleo duro” de sustentación del Mercosur. Un hecho que agregó incertidumbre fue que los países no sólo utilizaron su discrecionalidad en la coyuntura. También se han reservado un cierto margen de discrecionalidad respecto de los objetivos estratégicos. No hay claras señales de qué mecanismo de coordinación o régimen macroeconómico imaginan como óptimo para el Mercosur en el futuro. En la práctica, Brasil y Argentina han estado utilizando toda la libertad que les confiere sus regímenes de flotación. El efecto negativo de estos hechos sobre la voluntad de cooperación regional y sobre los dos países más pequeños fue sólo en parte mitigado por las declaraciones, típicamente de nivel presidencial, a favor del acuerdo y la coordinación.

¿Es posible pensar en una mayor coordinación? Si bien las dificultades de corto plazo son muy serias, también es cierto que hay beneficios tangibles en avanzar aunque más no sea paulatinamente.

Es posible pensar que acuerdos regionales podrían servir bajo ciertas circunstancias para disciplinar intereses dentro de la propia economía invocando la necesidad de cumplir con las metas acordadas, tal como ocurrió con algunos países europeos que se preparaban para acceder a la unión monetaria. Asimismo, en un mundo volátil, la coordinación de esfuerzos podría traducirse a largo plazo en mayor autonomía de políticas.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, hay hechos que podrían explotarse a favor de la coordinación. El primero es que más allá de las fluctuaciones a corto plazo, el tipo de cambio real bilateral entre Argentina y Brasil tiende a corregir sus desvíos y volver a su valor promedio habitual. El segundo es que el tiempo que tarda el tipo de cambio real en volver a su equilibrio no es largo. La mitad del camino la recorre en alrededor de un año; lo cual es una velocidad superior a la observada en otras regiones. Tercero, ambos países muestran preferencias de política similar en cuanto a la preocupación por mantener baja sus tasas de inflación. Un punto que en principio no juega a favor es que los ciclos económicos muestran todavía un fuerte componente idiosincrásico, lo cual estaría hablando de la necesidad de guardar un grado de autonomía para las respuestas nacionales de política. La falta de sincronía, no obstante, podría explotarse para desarrollar fondos de reserva comunes.

La construcción de un espacio económico con integración profunda es un proceso de largo plazo. Por lo tanto, sería miope una decisión de abortarlo por la ocurrencia de desequilibrios en el corto plazo. Sobre todo teniendo en cuenta que en un cierto plazo, los desequilibrios del tipo de cambio real tienden a desaparecer o, por lo menos, a atenuarse. Este argumento sugiere que la estrategia para superar la situación actual debería incluir: acciones concretas para manejar los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo sin generar más tensión; reafirmar el objetivo estratégico de lograr una mayor coordinación a medida que la integración avance y los ciclos se hagan más sincrónicos y crear instancias de cooperación que favorezcan el aprendizaje de

---

presidencial de junio de 1999 en la que se acordó la estandarización estadística de indicadores macroeconómicos; (3) la reunión de Florianópolis en 2001, donde fueron establecidas metas macroeconómicas para la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública. También se estableció un sistema para la corrección de desvíos, aunque el mismo presenta la debilidad de no contar con un mecanismo de castigos que genere incentivos fuertes para su cumplimiento. Específicamente, las metas acordadas fueron: *Inflación*: Un máximo de 5% para el período de transición 2002/2005 y luego buscar la convergencia en el 3%. *Deficit*: Un máximo de 3,5% del PBI para el período de transición hasta 2003 y luego 3%. *Deuda pública*: Tendencia declinante respecto del PBI desde 2005 y luego buscar la convergencia hacia el 40% del PBI.

construcción institucional. En esta perspectiva, hoy, la tarea más importante es consolidar un ambiente macroeconómico que permita discutir en el futuro una transición ordenada hacia mayor coordinación. Específicamente, podría tener los siguientes puntos:

- *Trabajar para la convergencia de las tasas de inflación intrazona y, posteriormente, para la convergencia con la inflación internacional.*
- *Crear instancias institucionales para tratar efectos especiales de grandes shocks macroeconómicos. Sobre todo cuando ello implica fuertes desvíos del tipo de cambio real en el corto plazo. Se podría comenzar a utilizar como patrón de referencia en las negociaciones una canasta de monedas con ponderadores basados en el comercio del Mercosur o algún otro tipo consensuado de patrón de tipo de cambio real.*
- *Establecer firmemente que se busca mayor coordinación en el mediano plazo y seguir trabajando para la convergencia de las variables macroeconómicas fundamentales en la línea acordada en Florianópolis.*
- *Comenzar a desarrollar mecanismos institucionales para explotar ventajas mutuas en lo macroeconómico que no implican conflicto (fondos de reserva regionales, integración financiera).*

La pregunta de cuál es la mejor estrategia para el manejo de los problemas macroeconómicos del bloque no puede contestarse haciendo abstracción de la marcha general del proceso de integración. Sería ingenuo ignorar el hecho de que el Mercosur enfrenta hoy fuertes desafíos y que diferentes rumbos son posibles a partir del presente. Desde la perspectiva macroeconómica, algunos de esos rumbos posibles no son excesivamente demandantes en términos de coordinación. Si el impulso que dio origen al Mercosur se diluye en una mera zona de libre comercio es porque hubo desinterés o falta de habilidad para resolver los problemas que plantea la formación de una unión aduanera y para avanzar, posteriormente, en una integración más y más profunda. En un escenario de estas características el problema de la estabilidad macroeconómica devendría en un problema a resolver, básicamente, en el ámbito estrictamente nacional. La cuestión de la coordinación sólo adquiere sentido pleno y alta relevancia en la perspectiva futura del Mercosur si los estados que lo componen se mueven hacia la integración profunda.

## V. Comentarios finales

Para terminar quizás valga la pena resumir el núcleo de nuestras conclusiones.

- (a) El *principal problema* que enfrentan los países del bloque es el crecimiento.
- (b) Dos *restricciones críticas* para crecer son
  - La integración internacional de mala calidad.
  - La volatilidad macroeconómica y financiera.
- (c) La estrategia Mercosur entraña tanto *oportunidades* como *restricciones y amenazas*: es una estrategia de alta rentabilidad pero requiere mucha inversión y entraña riesgos significativos.
- (d) El Mercosur no tiene un escenario contrafáctico que aparezca como claramente superior en un mundo proteccionista y volátil.

La alta rentabilidad que podría tener el Mercosur proviene de que estos países tienen la *oportunidad* de explotar su cercanía geográfica para aumentar la productividad por la vía de la integración profunda de sus espacios económicos. Las *restricciones* se originan en que, para formar un espacio común es necesario dar solución a problemas de coordinación muy difíciles. Tres aspectos fundamentales a coordinar son: la localización de las industrias que explotarán las economías de escala estáticas y dinámicas, los incentivos a la inversión extranjera directa, y el uso de los instrumentos macroeconómicos. Es muy difícil dar solución a los problemas de coordinación por la posibilidad de que los jugadores adopten estrategias oportunistas. Las *amenazas* se originan justamente en que el tamaño de los jugadores es muy desigual y por lo tanto es posible que el intento de integración termine sepultado bajo el peso de las fallas de coordinación. La amenaza más evidente es que los países utilicen el peso de su tamaño para conseguir ventajas extra; pero esto tampoco descarta que los más pequeños exploten el argumento de su debilidad. Por ello hasta que pueda lograrse resultados concretos en la coordinación de políticas y para evitar desbordes que agraven el daño a otros países de la Región deteriorando a la vez la credibilidad en el Mercosur, debe establecerse imprescindiblemente un Periodo de Transición en el que se refuercen y establezcan disciplinas que permitan que cada país pueda defender a los sectores que puedan ser dañados dentro del Mercosur. Para evitar las fallas de coordinación se necesitan instituciones que hagan creíbles los acuerdos y para construir instituciones se necesitan voluntad e inteligencia políticas.

Para elaborar una agenda que permita avanzar en la construcción de un espacio común para la competitividad, las palabras clave son cooperación; coordinación y armonización. La cooperación es necesaria para construir las instituciones que hagan posible explotar las oportunidades y establecer mecanismos de castigo que tornen creíbles los compromisos. La coordinación es crítica para el diseño y la eficiencia en la implementación de políticas que tienen a la región como ámbito. La armonización de regulaciones y de metas para las variables macroeconómicas fundamentales facilita la coordinación y la cooperación y desalienta conductas oportunistas.

## Referencias

- Fanelli, J.M. y Heymann, D. (2002), "Dilemas monetarios en la Argentina", *Desarrollo Económico*, No 165, Vol. 42, abril-junio, pp. 3-24.
- Fanelli, J.M. y Rozada, M. (2003) "Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur. El ciclo macroeconómico en el Mercosur", Cedes, *Mimeo*.
- Taylor, Alan M., (2002), "Globalization, Trade and Development: Some Lessons from History" National Bureau of Economic Research, *WP 9326*.
- World Bank (1999), *Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions*, (1999). Draft Policy Research Report, World Bank, octubre.





## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### ***Coordinación Macroeconómica, Competitividad y Crecimiento en el Mercosur***

*José María Fanelli*

El auge del regionalismo durante la década del noventa posicionó al Mercosur como uno de los acuerdos más exitosos. Sin embargo, la percepción actual sobre la evolución del bloque es muy diferente. La preocupación más evidente en la opinión pública es si el Mercosur está en condiciones de cumplir con las expectativas que generó con su creación. Esta inquietud está plenamente justificada en función de la magnitud y persistencia de los desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios de mayor tamaño desde la devaluación brasileña de 1999 y, adicionalmente, de algunas decisiones de política tomadas por las autoridades para hacer frente a los desequilibrios, sin muchos miramientos sobre las consecuencias para el bloque y la evolución de la inversión y el empleo en cada país.

En este contexto, es razonable que la Argentina se plantee cuál debe ser su estrategia en el Mercosur de aquí en más. Las opciones básicas que se discuten son: (1) replantear el bloque como un acuerdo de libre comercio, (2) consolidarlo como unión aduanera –y, quizás, avanzar hacia la unión monetaria–, (3) cambiar las prioridades de integración internacional en favor de alternativas más parecidas a la estrategia chilena de establecer acuerdos de libre comercio específicos con diferentes países y bloques. Para definir cuáles son las mejores alternativas es esencial determinar: (a) qué problemas buscan resolver los países miembro al decidir sus estrategias; (b) qué restricciones básicas enfrentan para hacerlo; (c) qué oportunidades abre y cuáles cierra cada alternativa frente a las restantes. En el contexto actual del Mercosur es posible abordar estos puntos sobre la base de dos dimensiones esenciales: el crecimiento y la integración internacional.

#### **1) Crecimiento, volatilidad e inserción internacional**

Sin lugar a duda el crecimiento es un problema para todos los países que conforman el bloque. Luego de veinticinco años en los que los países del Mercosur han encontrado grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido, el panorama actual no es más optimista y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes. En este contexto, no sorprende que los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina se hayan producido, justamente, como fruto de la búsqueda de nuevos caminos para superar el estancamiento de los ochenta.

La falta de crecimiento unida a la falta de dinámica del comercio internacional le puso fin al hábito de pensar estrategias de desarrollo ignorando la geografía. Un objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración que precedieron a la creación del acuerdo regional era dinamizar el crecimiento económico por la vía de integrar la estructura productiva. La preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el Tratado de Asunción que creó el Mercosur.

Nuestra hipótesis es que las dificultades actuales para encontrar un nuevo “modelo” para crecer están íntimamente ligadas con los profundos cambios que se han producido en el escenario internacional desde la crisis del dólar y el petróleo a principios de los setenta. Esta evolución convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países latinoamericanos

habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo en la posguerra, como la industrialización en base a la sustitución de importaciones. Específicamente, la “segunda” globalización presenta asimetrías que son muy perjudiciales para la región. Hay cuatro características a las que resulta difícil adaptarse:

1. La flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes.
2. El proteccionismo comercial de los países ricos.
3. El aumento de los flujos de capital en un contexto de volatilidad.
4. La creciente competencia de nuevos países de industrialización tardía.

La fluctuación cambiaria vigente a partir de la crisis del dólar y del petróleo en los setenta agregó volatilidad al entorno internacional que enfrenta la región y se convirtió en un factor autónomo adicional de generación de *shocks*. Para manejar estos nuevos riesgos, los países grandes del bloque necesitarían mayor autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas, pero no cuentan ni con la credibilidad ni con los instrumentos de política necesarios.

La liberalización financiera en la región trajo ventajas como la posibilidad de acceder al ahorro externo e impulsar mayor eficiencia al presionar sobre los *spreads* locales. Pero también trajo una nueva amenaza: la volatilidad de los flujos de capital en mundo con efectos de contagio y conductas irracionales de manada.

Los cambios en el escenario internacional no sólo pusieron presión sobre la política macroeconómica, también la pusieron sobre las estrategias para crecer. Las mudanzas en el escenario internacional de posguerra fueron dejando a las autoridades con menos instrumentos fiscales y monetarios para hacer política industrial y para movilizar el ahorro mediante el impuesto inflacionario, el proteccionismo y la intervención en los mercados financieros y de cambio. Hoy esos mercados están prácticamente desregulados, la economía está mucho más abierta y la inflación es baja.

Por otra parte, en un contexto de mayor apertura y desregulación, las políticas puntuales tienen la enorme desventaja de generar distorsiones evidentes en las condiciones de competencia en sectores específicos. Asimismo, esas políticas generan situaciones irritativas para los competidores de los países vecinos y constituyen un peso muerto para el proceso de integración.

Dadas estas circunstancias, no sorprende que los países buscaran con las medidas de liberalización de los noventa nuevas fuentes de crecimiento. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Si bien la liberalización del comercio es una de las características del mundo globalizado, tal liberalización no ha sido uniforme para todos los productos y regiones. En particular, los países ricos son muy proteccionistas en algunos rubros. Este hecho ha sido especialmente dañino para la competitividad de los países miembros del Mercosur debido a que tienen ventajas comparativas en productos agrícolas y en bienes industriales muy sensibles para la economía política de los países industriales. Así, la "falta" de comercio internacional que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa de posguerra no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica.

En este sentido, la globalización es bastante asimétrica vista desde el Mercosur: tiende a ser muy fuerte en lo financiero y muy débil en lo comercial; Argentina y Brasil son participantes muy importantes en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de bienes y servicios de los países que son sus acreedores.

El mundo post-Bretton Woods, en suma, está planteando difíciles problemas al crecimiento. Por una parte, las políticas de industrialización de posguerra son hoy impracticables,

por otra, la liberalización y desregulación de los noventa no han resultado en un proceso de crecimiento sostenido. ¿Puede el Mercosur ser parte de la respuesta a estos problemas? Luego de darse la espalda durante el período de industrialización sustitutiva, desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaron en la integración regional una nueva oportunidad para mejorar la competitividad. Esto sería un indicio de que las autoridades vieron en la integración regional una oportunidad. Pero esto no implica que posteriormente hayan demostrado tener una visión clara de qué hacer para convertir al Mercosur en un instrumento para la competitividad y el crecimiento.

## 2) El Mercosur, la competitividad y el aporte de la macroeconomía

Si el Mercosur sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave:

1. Mejorar la inserción en la economía globalizada
2. Acelerar el crecimiento
3. Reducir la volatilidad macroeconómica

Para lograr estos tres objetivos, es necesario promover la productividad y la incorporación de tecnología pues estas variables son las que permiten conjugar el aumento del bienestar de la población con una fuerte competitividad internacional. Supone dejar de lado la vía "fácil" de ganar competitividad por medio de la devaluación, que significa salarios reales bajos. Implica una decisión de competir para aumentar la productividad y mejorar tecnologías.

Nótese que desde 1999 en adelante, las disputas macroeconómicas se originan, en primer lugar, porque cada socio deseaba aumentar su tipo de cambio real en relación con el resto. Aunque esto a veces queda algo oscurecido, esto implica que en el Mercosur ha habido una disputa para poder tener el salario real más bajo. Las consecuencias de esta carrera han sido muy negativas para la creación de empleos de calidad y, asimismo, han abierto la puerta para que los *lobbies* sectoriales traten de sacar ventajas a costa del vecino. Esto es muy dañino para el espíritu de integración.

La coordinación macroeconómica puede hacer un aporte importante para evitar las depreciaciones de la moneda orientadas a ganar competitividad a costa del vecino. Hay varias cuestiones clave sobre las que se debería trabajar de inmediato. Específicamente:

- (a) Trabajar para la convergencia de las tasas de inflación intrazona bajo las condiciones actuales de flotación y, posteriormente, orientar los *targets* de inflación hacia la convergencia con la inflación internacional.
- (b) Crear instancias institucionales para tratar efectos especiales de grandes *shocks* macroeconómicos. Sobre todo cuando ello implica fuertes desvíos del tipo de cambio real en el corto plazo. Se podría comenzar a utilizar como patrón de referencia en las negociaciones una canasta de monedas con ponderadores basados en el comercio del Mercosur o algún otro tipo consensuado de patrón de tipo de cambio real.
- (c) Establecer firmemente que se busca mayor coordinación en el mediano plazo y seguir trabajando para la convergencia de las variables macroeconómicas fundamentales en la línea acordada en Florianópolis, con objetivos de inflación, fiscales y financieros.
- (d) Comenzar a desarrollar mecanismos institucionales para explotar ventajas mutuas en lo macroeconómico que no implican conflicto (fondos de reserva regionales, integración financiera).

Desde el punto de vista estrictamente técnico, hay hechos que podrían ser explotados en función de estas tareas. El primero es que más allá de las fluctuaciones de corto plazo, el tipo de cambio real bilateral entre Argentina y Brasil tiende a corregir sus desvíos y volver a su valor promedio habitual. El segundo es que el tiempo que tarda el tipo de cambio real en volver a su equilibrio no es largo.

Un aspecto importante a tomar en cuenta es que avanzar en la integración financiera no sólo ayudaría en la conformación del espacio común, también generaría mayores incentivos estratégicos para la convergencia de las variables macro y para la cooperación monetaria en un mundo de paridades variables entre las monedas de reserva. Con este propósito, se podría intentar emitir instrumentos financieros con normas definidas a nivel del acuerdo regional, a los efectos de ganar credibilidad. Un buen lugar para comenzar sería el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura para la integración. Otra alternativa, que podría ayudar a comenzar la construcción de instituciones monetarias y financieras, es el desarrollo de fondos de reserva compartidos, a los efectos de minimizar los costos de mantener liquidez. Para esto último podría explotarse el hecho de que la correlación de los ciclos particulares es aún baja. Obviamente, estos fondos deberían comenzar siendo de tamaño modesto; pero tendrían el valor de promover la cooperación y el aprendizaje respecto de la construcción de instituciones para la integración.

Podría pensarse con razón que aún si se lograra coordinar las variables macro, ello sólo evitaría disputas de competitividad intra-bloque. Esto no haría al bloque como un todo más competitivo pues, como se dijo, esto último se logra con más productividad y más tecnología. Si bien esto es cierto, hay que tener en cuenta que la macroeconomía puede hacer un aporte positivo también en este sentido.

El Mercosur es vital para promover la productividad porque es un instrumento para unificar el espacio regional en una “integración profunda” de los mercados y de las reglas que gobiernan las transacciones económicas. Esa integración permite explotar al máximo la geografía en beneficio de la productividad. El camino de la integración profunda, sin embargo, es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; puede generar efectos de derrame no deseados e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de desequilibrio sectorial y disputas por la distribución de beneficios entre los socios. También significa que habrá lugar para el oportunismo. Justamente porque existen estas ventajas y estas amenazas es que un acuerdo regional no es bueno ni malo a priori. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes que son transables sólo regionalmente. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en un instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa. Un acuerdo regional puede ser una trampa. Pero sin acuerdos regionales es difícil maximizar los beneficios de la geografía.

Por ello, hasta que puedan lograrse resultados concretos en la coordinación de políticas y para evitar desbordes que agraven el daño a otros países de la Región deteriorando a la vez la credibilidad en el Mercosur, debe establecerse imprescindiblemente un Periodo de Transición en el que se refuercen y establezcan disciplinas que permitan que cada país pueda defender a los sectores que puedan ser dañados dentro del Mercosur. Para evitar las fallas de coordinación se necesitan instituciones que hagan creíbles los acuerdos y para construir instituciones se necesitan voluntad e inteligencia políticas.

Cuando se mira la cuestión desde esta perspectiva, es claro que la coordinación macroeconómica puede hacer un aporte para facilitar la integración profunda del espacio económico, minimizando simultáneamente los problemas de oportunismo. Esto es así porque:

- (a) la inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intrarregionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
- (b) la integración genera mayor interdependencia; por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro tiende a “derramarse” sobre los vecinos.

La importancia de estas dos razones sería difícil de exagerar en la situación actual. Desde mediados de 1998 los dos mayores países han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que llevaron al bloque a optar por una flexibilidad amplia en detrimento de la institucionalidad y de las alternativas de coordinación. Esta opción abrió el camino para conductas oportunistas y presiones sectoriales sobre los gobiernos que llevaron a la actual situación de debilitamiento del espíritu de integración.

La construcción de un espacio económico con integración profunda es un proceso de largo plazo. Por lo tanto, sería miope una decisión de abortarlo por la ocurrencia de desequilibrios en el corto plazo. En esta perspectiva, hoy, una tarea importante es consolidar un ambiente macroeconómico de cooperación que permita discutir en el futuro cómo avanzamos para convertir a la geografía en nuestro mejor aliado para crecer.



### **3. La dinámica institucional y normativa: un balance**

*Roberto Bouzas*

#### **I. Introducción**

Según los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991) el Mercosur fue concebido como un proceso de “integración profunda”. Después de una fase inicial de liberalización del comercio intra-regional de bienes y servicios, el Mercosur adoptaría una política comercial común y se constituiría en un territorio aduanero unificado. En el más largo plazo los Estados parte ampliarían gradualmente el alcance y la profundidad de las reglas comunes hasta constituir un mercado común con libre movilidad de factores. Desde el punto de vista institucional y normativo este proceso se desarrollaría con base en un “tratado marco” (el Tratado de Asunción), cuya cobertura y alcance se ampliarían a través de la producción de “legislación secundaria” por parte de órganos creados a tales efectos. Así, mientras que el Tratado de Asunción incluyó compromisos específicos de eliminación de aranceles (incluidos en el Programa de Liberalización Comercial), no creó mecanismos y procedimientos efectivos para tratar las asimetrías estructurales y de política entre los Estados parte. La ineficacia de los mecanismos de producción de “legislación secundaria” y la falta de consenso entre los Estados parte respecto al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política están en la base de la dificultad de aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración.

Después de más de una década de experiencia, el proceso de integración ha avanzado de manera muy desigual hacia los objetivos originalmente establecidos. En efecto, mientras que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles al comercio intra-regional, los progresos registrados en la implementación efectiva de una política comercial común y, especialmente, en el tratamiento de las asimetrías micro y macroeconómicas han sido muy escasos. De hecho, los mecanismos institucionales para disciplinar o coordinar las asimetrías existentes no han funcionado correctamente, lo que ha permitido a los gobiernos nacionales conservar un alto grado de discrecionalidad en el uso de instrumentos de promoción. En tal contexto, las diferencias de tamaño, enfoques de política y recursos económicos e institucionales se han traducido en distintos patrones de intervención pública en la economía. Naturalmente, estas asimetrías de política – sumadas a las asimetrías estructurales pre-existentes- tuvieron un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión dentro de la región.

Las debilidades del enfoque que predominó en la conducción del proceso de integración del Mercosur no han estado sometidas al debate público necesario. La ausencia de este debate puede explicarse por simple oportunismo, por la dificultad de los actores públicos y privados para identificar adecuadamente sus intereses o por una combinación de ambos. Sin embargo, no es éste un enfoque apropiado para identificar y extraer del Mercosur los beneficios potenciales de un mercado ampliado. Las propuestas de abandonar formalmente el objetivo de constituir una unión aduanera y reemplazarlo por el más modesto de un área de libre comercio o de entronizar de manera permanente la discrecionalidad evitando el costo de reformar o denunciar los tratados constitutivos no son apropiadas ya que no permiten aprovechar los beneficios potenciales de un proceso de “integración profunda”. Por ello, resulta particularmente necesario que este debate se desarrolle de manera abierta y transparente, planteando a los gobiernos la necesidad de adoptar decisiones estratégicas con un correlato institucional.

La experiencia histórica demuestra que todo proceso de integración “profunda” se construye en base a una sucesión de etapas que alternan episodios de *stop and go*. Sin embargo, la experiencia reciente del Mercosur exhibe dos características que resultan especialmente problemáticas. Por un lado, desde la segunda mitad de la década de los noventa ha predominado

una fuerte tendencia a la fragmentación y a la pérdida de eficacia regulatoria. Por el otro, no se advierte la existencia de recursos políticos o institucionales que permitan lidiar adecuadamente los dilemas que enfrenta el proceso de integración. El Mercosur ha perdido foco y existe una alta incertidumbre sobre su funcionalidad para cada uno de los miembros. El riesgo de disfuncionalidad es especialmente preocupante en el caso de la Argentina y los otros socios menores, ya que se agrega al derivado de las asimetrías estructurales pre-existentes.

Desde el punto de vista regulatorio, y después de más de una década de existencia, la situación actual del Mercosur presenta cuatro características principales, a saber:

- a) el progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado;
- b) la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales;
- c) la ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes, y
- d) la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

## II. Progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado

Aún después de doce años de la firma del Tratado de Asunción, la literatura especializada y el discurso político siguen haciendo referencia al Mercosur como a una “unión aduanera incompleta”. En esta expresión el calificativo “incompleta” hace referencia a la subsistencia de “perforaciones” (excepciones nacionales) al arancel externo común (AEC). Hacia fines del año 2002 se estimaba que alrededor del 30% del nomenclador arancelario no aplicaba el AEC, aunque este número debía ser en realidad más alto debido a la persistencia de prácticas nacionales discrecionales. Entre los obstáculos más importantes para la aplicación efectiva del AEC se encuentran los siguientes:

- a) la persistencia de la práctica de modificar *de facto* y discrecionalmente los aranceles por parte de los gobiernos nacionales. Originalmente esta discrecionalidad se apoyó en la autorización concedida en 1997 y renovada en varias oportunidades para reducir los aranceles sobre productos específicos con el objetivo de hacer frente a restricciones de oferta. También en 1997 se autorizó la opción de aumentar transitoriamente el AEC en tres puntos porcentuales, como compensación por la eliminación por parte de la Argentina de la tasa de estadística. Durante la crisis previa al colapso de la caja de conversión el gobierno argentino también implementó cambios unilaterales a los aranceles que gravaba los bienes de capital y de consumo, los que luego fueron objeto de una dispensa por parte de los órganos del Mercosur. En el año 2003 se extendió la aplicación del arancel cero a los bienes de capital hasta el año 2005 para la Argentina. En el caso de Brasil, el régimen de “ex tarifarios” le da amplia flexibilidad para importar bienes de capital sin abonar el AEC.
- b) la subsistencia de regímenes especiales de importación como la admisión temporaria, el *draw back* y otras excepciones derivadas de los regímenes nacionales de compras públicas. En el Protocolo de Ouro Preto (1994) los Estados parte del Mercosur acordaron que los regímenes de admisión temporaria podrían seguir en vigor para productos transitoriamente exceptuados del AEC y, más en general, para aquéllos que estuvieran sujetos a reglas de origen aún cuando no fueran excepciones formales al AEC. La



dificultad para identificar esta lista y una serie de acciones unilaterales condujo a la extensión general de estos regímenes hasta el año 2006 y, más tarde, hasta el año 2010. El mantenimiento de los regímenes especiales de importación es un buen ejemplo de la dinámica de la economía política regional, ya que permite que productores nacionales de productos finales se beneficien de mercados protegidos pero puedan importar partes e insumos a precios internacionales.

- c) la inexistencia de un régimen común de defensa comercial contra importaciones de extra-zona, lo que implica que cada Estado parte continúa aplicando su propia legislación de salvaguardias, AD y derechos compensatorios. Por consiguiente, un producto sobre el que existe un AEC vigente puede resultar gravado con alícuotas diferentes dependiendo del punto de entrada.
- d) la subsistencia de acuerdos bilaterales de comercio que implican incluyen de preferencia distintos para el mismo producto según el país de origen y destino.

La implementación parcial del AEC ha sido consecuencia de intereses nacionales conflictivos y de la dificultad para alcanzar un arbitraje satisfactorio. El resultado ha sido múltiples perforaciones del AEC y, consecuentemente, márgenes inestables de preferencias. Esta inestabilidad le ha quitado relevancia al AEC como un indicador confiable de las preferencias intra-regionales, lo que se ha agravado por un elevado grado de discrecionalidad nacional.

En los hechos los requerimientos para la constitución de un territorio aduanero unificado van más allá de la mera adopción de un AEC. En efecto, según el Artículo XXIV del GATT el objetivo de una unión aduanera es el de unificar los territorios aduaneros de los miembros, lo que requiere el cumplimiento de dos condiciones: a) por un lado, un alto grado de armonización (no necesariamente uniformidad) de las reglas aplicadas al comercio extra-zona (no sólo en materia arancelaria sino también en campos complementarios como los procedimientos aduaneros); y b) por el otro, la aplicación del principio de “libre circulación” de bienes. Desde una perspectiva metodológica y práctica la segunda condición es incluso previa a la primera, ya que su implementación efectiva es lo que genera incentivos para armonizar las prácticas comerciales nacionales. Una vez que se adopta y aplica el principio de “libre circulación”, la subsistencia de asimetrías en la aplicación de los instrumentos comerciales puede tratarse como verdaderas “excepciones”.

En el caso del Mercosur no se cumplen ninguna de las dos condiciones. Por una parte, el AEC no se aplica efectivamente y los aranceles nacionales se modifican discrecionalmente, no existe un código aduanero común factible de ser implementado y tampoco hay mecanismos comunes de defensa comercial. Por la otra, no existe un compromiso legal de “libre circulación” de bienes, sino que se mantienen los cuatro territorios aduaneros separados (todo el comercio intra-regional está sujeto a reglas de origen). En este contexto, y dada la falta de progreso en la dirección de resolver estos temas, resulta incorrecto definir a Mercosur como una “unión aduanera incompleta”. Más bien, como se argumenta en la sección siguiente, parece un “área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona”. La falta de implementación de una unión aduanera impide aprovechar las ganancias potenciales de un mercado unificado. Estas ganancias potenciales incluyen: a) el aumento en la capacidad de negociación internacional por mayor tamaño de mercado; b) la competencia entre diferentes puntos de entrada de las importaciones y la mayor eficiencia resultante; c) el aumento en la transparencia y la reducción de los costos de transacción, y d) las ganancias dinámicas derivadas de un mercado mayor y una integración más profunda. Los costos de no implementación de la unión aduanera son aún mayores porque desde el punto de vista formal los países han resignado su autoridad para hacer cambios unilaterales en el arancel,

aunque en la práctica ello no sea así. Esto le quita transparencia, consistencia y credibilidad a la política comercial.

### **III. La coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de los mercados nacionales**

Además de los efectos sobre los flujos de comercio intra-regional de la aplicación de reglas de origen y de otros procedimientos administrativos que inhiben la “libre circulación” de bienes –característica esencial de una unión aduanera–, el Mercosur es un área de libre comercio bastante “superficial”. En primer lugar, el comercio intra-regional continúa sujeto a la aplicación de las legislaciones nacionales de defensa comercial. El efecto práctico de las Decisiones 13/02 y 14/02, en su momento presentadas como un avance de las disciplina intra-regionales, fue admitir a través de un procedimiento tortuoso la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre procedimientos comunes y la posibilidad de someter las diferencias que surjan al mecanismo de solución de controversias de la OMC.

En segundo lugar, Mercosur aún no ha iniciado el proceso de armonización impositiva necesario para alcanzar la neutralidad en la imposición indirecta. Este proceso de armonización haría posible una situación de neutralidad impositiva, aún cuando las tasas aplicadas continuaran difiriendo entre países. Dicha armonización debería asegurar que: a) los reembolsos a la exportación sean exactamente equivalentes al monto de los impuestos indirectos pagados en el país exportador, y b) las importaciones se graven en el país importador de manera no discriminatoria en comparación con los productos nacionales.

En tercer lugar, si bien la eliminación de las “barreras no-arancelarias” ha sido un tema que ha ocupado mucha atención, no se ha acompañado de un programa creíble y efectivo de identificación y eliminación de las mismas. Los órganos de Mercosur han producido una gran cantidad de legislación “armonizando” normas técnicas y estándares (incluyendo estándares sanitarios y fitosanitarios). Sin embargo, lo que a primera vista parece una masa importante de legislación de armonización ha tenido muy escaso impacto sobre la integración efectiva de los mercados porque: a) buena parte de dicha legislación no se aplica porque está pendiente de “internalización”; b) buena parte de la legislación que “armoniza” estándares en la práctica reúne y replica estándares nacionales diferentes (los estándares difieren no sólo entre Estados miembros, sino también en la forma en que un Estado miembro aplica un estándar a los otros tres –especialmente en el campo sanitario y fito-sanitario); y c) el proceso de armonización de estándares técnicos carece de un foco, ya que el ritmo de avance parece responder más a la dinámica de cada grupo de negociación que a las prioridades de remoción de ciertos obstáculos identificados para el comercio.

La subsistencia de barreras no-arancelarias ha sido el resultado de dos lógicas complementarias. Por una parte, las urgencias macroeconómicas inducen a los gobiernos a intentar reducir las importaciones. Dada la mayor dificultad para recurrir a la aplicación de aranceles, los gobiernos acaban obstaculizando el comercio de bienes a través de medidas menos transparentes sobre las cuales las disciplinas son más difusas. Por otra parte, los sectores que más han recurrido al uso de medidas no-arancelarias son aquellos que en cada país se han beneficiado más de la protección conferida por el régimen de sustitución de importaciones y que, por lo tanto, tienen mayores dificultades para competir en un mercado regional ampliado. De acuerdo a la experiencia histórica, y dada la diversidad de prácticas que pueden incluirse bajo el rótulo de “barreras no-arancelarias”, el único enfoque factible para fomentar la integración del mercado es el de identificar las barreras/medidas que generan mayores distorsiones no deseadas al comercio y proceder a su armonización. Esta práctica requiere, además de la decisión política de los gobiernos, de procedimientos institucionales y de creación de reglas que hagan factible que el

proceso de armonización conduzca efectivamente a la implementación de una regla común. En el caso del Mercosur, dichos procedimientos se han mostrado muy inefectivos.

#### **IV. La ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes**

A pesar de que proclama el objetivo de crear un mercado común que incluya el libre comercio de servicios y el movimiento de factores, el Tratado de Asunción no contiene ninguna disposición operativa aplicable a transacciones económicas diferentes al comercio de bienes (como el comercio trans-fronterizo de servicios, el derecho de establecimiento o el movimiento de capitales y personas). Implícitamente esto sugiere que la responsabilidad por la extensión del proceso de integración económica a estas otras áreas habría de recaer sobre la producción de “legislación secundaria”. No obstante, la producción de “legislación secundaria” en estas materias por parte del Mercosur ha sido muy inefectiva. En efecto, la experiencia muestra que el proceso de integración no ha sido impulsado por la producción de “legislación secundaria”, sino por la “legislación primaria” materializada en tratados, y especialmente por el Tratado de Asunción y su Programa de Liberalización Comercial.

En lo que toca a los movimientos de factores el Mercosur ha producido muy poca legislación. En materia de movimientos de capitales existen solo dos piezas legislativas que aún no han entrado en vigor (además del Protocolo de Colonia que se discute más abajo). En materia de supervisión de mercados financieros las únicas piezas de legislación existentes hacen referencia a normas y estándares internacionalmente reconocidos, con lo que no agregan “contenido efectivo” al proceso de integración regional. Por lo que respecta al movimiento de trabajo, por su parte, no existe ninguna norma que establezca la libre circulación de trabajadores o, al menos, la obligación general de trato nacional. En noviembre de 2002 los Ministros de Interior suscribieron un acuerdo para facilitar la residencia y el movimiento de personas entre los países miembros, pero el alcance de este compromiso es muy impreciso y aún no está vigente.

En lo que respecta al comercio de servicios y al tratamiento de la inversión, la situación actual del Mercosur es la siguiente:

- a) Las únicas reglas generales vigentes en estos dos temas son las incluidas en el Protocolo de Montevideo (servicios) y sus anexos y en el Protocolo de Colonia (inversiones intra-zona). Ninguno de estos dos instrumentos se encuentra vigente por falta de ratificación.
- b) El Protocolo de Montevideo y sus anexos siguen el enfoque del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), utilizando mecanismos de liberalización “negativa” y cubriendo la “presencia comercial” de proveedores extranjeros de servicios (es decir, la inversión extranjera en los servicios). En este sentido se superpone con las disposiciones del Protocolo de Colonia que se aplica a toda la inversión intra-zona (excepto la especificada en las listas de excepciones nacionales). Esto crea un alto potencial de contradicción: en particular, el Protocolo de Montevideo (que limita los compromisos en materia de “presencia comercial” a los sectores listados en las respectivas listas de compromisos) es menos generoso que el Protocolo de Colonia, que liberaliza las inversiones en todos los sectores excepto aquellos mencionados explícitamente en las excepciones.
- c) Después de tres rondas de negociación e intercambio de ofertas en materia de “comercio de servicios” (la cuarta ronda aún no ha sido evaluada), la principal conclusión que emerge de su análisis es que las ofertas realizadas en el ámbito intra-

regional tienen mayor cobertura y un porcentaje más alto de compromisos “sin restricciones” en relación a los compromisos totales que en el caso del GATS. Esto sugiere la intención de ir un poco más allá del GATS, si bien los compromisos aún no se encuentran efectivos. El enfoque adoptado por el Mercosur no encara la aplicación de reglas comunes ya sea en materia de liberalización intra-regional del “comercio de servicios” o regulatoria.

- d) En materia de trato a la inversión, el Protocolo de Colonia es menos ambicioso que el nivel de liberalización ya admitido por Argentina, Paraguay y Uruguay en sus acuerdos bilaterales, especialmente en los celebrados con los países europeos. En efecto, si bien no se encuentra vigente el Protocolo de Colonia incluye excepciones sectoriales que no se replican en los acuerdos bilaterales celebrados por estos países con varios miembros de la Unión Europea. Brasil tiene una situación particular porque ninguno de los acuerdos bilaterales de inversión firmados por el Ejecutivo ha sido ratificado por el Congreso.
- e) Paradójicamente, el hecho de que el Protocolo de Colonia aún no se encuentre vigente implica que los inversores del Mercosur reciben en los Estados parte un trato menos favorable (al menos teóricamente) que el que reciben los inversores provenientes de países con los que hay tratados bilaterales de inversión ratificados por el Legislativo.
- f) En materia de compras gubernamental se acordó un Protocolo que aún no se encuentra vigente.

## **V. La inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política**

Existen varias razones teóricas y prácticas para diseñar e implementar políticas orientadas a tratar las asimetrías y los problemas de distribución en procesos de integración. La más evidente es que no necesariamente todas las regiones y países se beneficiarán de una mayor integración de los mercados. También existen buenas razones para argumentar que dichas políticas deberán ser armonizadas o coordinadas a un nivel más alto que el nacional. En primer lugar, cuando existan “efectos de derrame” de políticas nacionales, éstos pueden desvirtuar la competencia y ser inconsistentes con una mayor integración de los mercados. En segundo lugar, dado que es probable que los recursos institucionales y financieros se distribuyan de manera desigual entre los miembros, los más pobres estarán siempre en desventaja frente a los más ricos.

Existen dos tipos principales de asimetrías relevantes para un proceso de integración. El primer tipo lo constituyen las asimetrías estructurales, que normalmente demandarán la implementación de políticas negociadas de discriminación/diferenciación. El segundo tipo lo constituyen las asimetrías de política, que se hallan arraigadas en preferencias, elecciones y prácticas institucionales nacionales diferentes. Las asimetrías de política pueden producir “derrames” macroeconómicos o asignativos, planteando la demanda de una mayor coordinación (o incluso armonización) de las políticas nacionales respectivas.

Las asimetrías estructurales entre los países del Mercosur son muy importantes. En 2001 Brasil representaba casi tres cuartas partes del PIB regional (calculado en base a los tipos de cambio de paridad, PPA), Argentina menos de una cuarta parte y las economías pequeñas (Paraguay y Uruguay) aproximadamente el 3%. Las asimetrías en la población son incluso más notables: casi el 80% de la población total del Mercosur vive en Brasil y un 17% adicional en Argentina. Paraguay y Uruguay aportan sólo el 4%. En 2001 la brecha entre los países con la producción per cápita (en términos de PPA) más alta (Argentina) y más baja (Paraguay) era de

3,4 veces. Los estados miembros del Mercosur también muestran asimetrías importantes en la composición sectorial de la producción, las que se reflejan en parte en la composición de las exportaciones. Las implicaciones de estas asimetrías se ven agudizadas por la desigualdad en la intensidad de la interdependencia regional.

Las asimetrías entre regiones también son importantes. La región Pampeana en Argentina y el Sur y el Sureste brasileño concentran más del 65% de la población total y casi tres cuartas partes de la producción regional. Estas tres regiones (más Cuyo en Argentina y Uruguay) son los distritos con una mayor producción per cápita, todos por encima del promedio del Mercosur. Las asimetrías entre regiones se advierten de un modo evidente en la gran brecha que existe entre las regiones más ricas y más pobres del Mercosur. El índice de producción per cápita de la región más rica (la Patagonia) es casi cinco veces superior que el de la región más pobre (el Noreste de Brasil). Sin embargo, la región más rica del Mercosur, la Patagonia, alberga sólo el 0,8% de la población total. Si también se tiene en cuenta la región Pampeana (con una producción per cápita prácticamente igual a la de la Patagonia), ambas contribuyen con el 12% de la población total del Mercosur. Por contraste, la región más pobre (el Noreste de Brasil) alberga casi a una cuarta parte de los habitantes del Mercosur.

A pesar de estas importantes asimetrías estructurales entre países y regiones el Mercosur evitó adoptar políticas que tuvieran como objetivo hacer frente a sus efectos. De hecho, el Artículo 2 del Tratado de Asunción afirmó explícitamente que: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. En la práctica, el único tratamiento preferencial que se adoptó fue una mayor extensión de los cronogramas de liberalización del comercio y un mayor número de excepciones autorizadas a las reglas de liberalización general y a la aplicación del AEC para los países menores. También se aplicaron tratamientos especiales en el caso del sector azucarero y automovilístico, pero en ambos casos los beneficiarios fueron regiones de las economías mayores.

Las asimetrías de política con “derrames” trans-fronterizos también han jugado un papel muy importantes en el Mercosur. De hecho, como consecuencia de los “derrames” de política negativos (ya sea de carácter macroeconómico o asignativos) los gobiernos adoptaron medidas de protección a través de la aplicación de barreras no arancelarias. Este proceso resultó en un aumento importante en la fragmentación del mercado y en un retroceso en el proceso de integración económica regional.

La preocupación sobre los “derrames” trans-fronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los inicios del Mercosur. Sin embargo, el tema se ha abordado de manera muy poco efectiva. Los progresos fueron muy lentos, incluso en la tarea de identificar las prácticas que deberían someterse a algún tipo de coordinación o armonización. Tras un largo retraso, en 2001 se concluyó un inventario preliminar de los incentivos nacionales y subnacionales implementados por el sector público. El inventario debía incluir un listado de todas las medidas en vigor y describir brevemente su contenido, base legal, autoridad competente y criterios de elegibilidad. A pesar de que el inventario no contenía opinión alguna sobre los efectos de dichos incentivos ni evaluaba su importancia relativa, los resultados del mismo no se han hecho públicos.

Los “derrames” macroeconómicos también han sido importantes a pesar de que la interdependencia económica regional es aún baja. En efecto, los flujos de comercio regional han sido sensibles a las condiciones macroeconómicas en las principales economías de la región. El primer episodio significativo de “derrames” macroeconómicos trans-fronterizos se produjo a comienzos de los años noventa, cuando la demanda global de Argentina experimentó una rápida recuperación y el peso se apreció en términos reales luego de la implementación del Plan de Convertibilidad. El resultado fueron mayores déficits comerciales en la Argentina, tanto bilaterales como globales, los que estimularon la imposición de medidas comerciales puntuales de protección. El segundo episodio tuvo lugar a mediados de los noventa, cuando la fuerte

recuperación económica que siguió a la implementación del Plan Real de Brasil (junto con la apreciación real de su moneda) provocó un incremento de las importaciones desde la Argentina y la ayudó a dejar atrás más rápidamente las consecuencias de la “crisis del tequila”. Aunque las asimetrías de tamaño hicieron que los efectos de los flujos de comercio intra-regional sobre la economía brasileña fueran relativamente menores, el deterioro de la balanza comercial total de Brasil indujo a su gobierno a adoptar medidas de protección, de algunas de las cuales no fueron eximidos sus socios del Mercosur.

El tercer y más problemático ejemplo de “derrames” macroeconómicos fue la crisis cambiaria de finales de los noventa. Aunque Argentina había entrado en una fase de depresión con anterioridad a la crisis de Brasil debido a una serie de acontecimientos externos negativos (la crisis del Este asiático, la apreciación nominal del dólar estadounidense, la caída de los términos de intercambio y el racionamiento del crédito internacional), la devaluación del real en 1999 agravó el contexto externo. Una vez más, el resultado fue la proliferación de medidas puntuales de protección comerciales, como la aplicación de derechos antidumping y la imposición de nuevas barreras no arancelarias o acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones. Las tensiones resultantes llegaron a cuestionar la viabilidad y conveniencia de implementar un arancel externo común y una unión aduanera.

Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconocía de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de mecanismos o políticas específicos para tratar dichas asimetrías. La cuestión fue retomada en la *Agenda de las Leñas* en 1992, cuando los estados miembros reiteraron que la armonización de las políticas macro y microeconómicas nacionales era un objetivo clave y fijaron un calendario para llevarla a cabo. En 1993, el documento “*Consolidación de la Unión Aduanera y Transición hacia el Mercado Común*” reconoció oficialmente que no iban a cumplirse los ambiciosos objetivos establecidos en la *Agenda de las Leñas* y optó por fomentar la convergencia de la política comercial y de otros instrumentos de política necesarios para implementar la unión aduanera. Las negociaciones que siguieron se concentraron en la negociación y aplicación de un AEC, en vez de adoptar un enfoque más integral que armonizara todos instrumentos de política comercial (los aranceles, los incentivos a la exportación, las normas de origen para los productos excluidos del AEC, las zonas francas, las restricciones no arancelarias, etc.) e incluso algunos subsidios del gobierno. Este enfoque prosiguió después de 1995, período durante el cual la ausencia de progresos para enfrentar de manera efectiva los “derrames” macroeconómicos y de asignación estimuló la fragmentación del mercado. A medida que las preferencias sobre los aranceles de NMF aumentaban hasta alcanzar el 100%, especialmente en los productos más sensibles a la competencia intra-regional, los gobiernos comenzaron a utilizar barreras no arancelarias de manera cada vez más frecuente.

La aplicación de políticas de discriminación negociada y la creación de fondos regionales para compensar las asimetrías estructurales enfrentan una serie de obstáculos. Uno de ellos es la necesidad de resolver delicadas cuestiones de distribución: ¿qué países o regiones serán contribuyentes netos y cuáles beneficiarios netos? En términos de producción per cápita, por ejemplo, la región más pobre se encuentra en Brasil (el Noreste), mientras que un país tan pequeño como Uruguay registra una producción per cápita más alta que el promedio del Mercosur. Otro de los obstáculos es de naturaleza política e institucional: las ayudas regionales requieren habitualmente la centralización de las competencias nacionales en una autoridad comunitaria, lo que hasta la fecha ha resultado difícil, incluso en ámbitos aparentemente menos conflictivos como la aplicación de un AEC. Sin embargo, el tratamiento de las asimetrías de política es probablemente la cuestión más urgente que enfrenta el Mercosur. Para lidiar adecuadamente con ella los estados miembros deberán moverse en dirección a preferencias convergentes de política y desarrollar recursos institucionales y financieros equivalentes.

En resumen, la tarea más urgente del Mercosur en el campo de las asimetrías estructurales y de política es la de someter a algún tipo de disciplina común las prácticas más distorsivas de la competencia que se encuentran en vigor. Si no se puede asegurar este nivel básico de armonización de políticas o supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más consolidadas de coordinación como las políticas regionales de compensación de las asimetrías estructurales, los programas regionales de competitividad o una coordinación macroeconómica más intensa. A menos que el Mercosur registre avances sustantivos en relación al tratamiento de estas asimetrías es improbable que pueda progresar de forma sostenida hacia una mayor integración económica. Como mucho, el proceso de integración se acomodará a los altibajos del ciclo económico, alternando períodos de creciente interdependencia con otros de fragmentación de los mercados.

## VI. La estructura legal e institucional del Mercosur

Mercosur fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, un texto breve en el que se definen sus objetivos, principios e instrumentos y se crea una estructura institucional transitoria. La interpretación convencional sobre el Tratado de Asunción es que constituye un “acuerdo marco” que deberá ser “llenado” por “legislación secundaria” producida por los órganos de gobierno del Mercosur. En la práctica, sin embargo, el proceso no ha funcionado de esta manera. En primer lugar, algunas de las piezas más relevantes de legislación “de relleno” producidas por los órganos de Mercosur (como los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones) no constituyen estrictamente “legislación secundaria” sino “legislación primaria” (tratados internacionales anexados al Tratado de Asunción que deben seguir los mismos procedimientos de ratificación que este último). Como se trata de tratados internacionales, no están sujetos al proceso de internalización sino que deben ser ratificados según los procedimientos constitucionales establecidos en cada país.

En segundo lugar, los logros más concretos del Mercosur se han apoyado en la operación de “legislación primaria” y, en particular, en el anexo del Tratado de Asunción que establecía la obligación de eliminar las tarifas al comercio intra-zona (el llamado Programa de Liberalización Comercial). Por el contrario, la “legislación secundaria” producida por los órganos del Mercosur se ha mostrado muy inefectiva. Parte de esta falta de efectividad puede explicarse por factores económicos y políticos que han limitado los incentivos nacionales para adoptar las reglas acordadas. Sin embargo, además de estos obstáculos estructurales existen problemas específicos ligados al mecanismo de creación de “legislación secundaria” que adoptó el Mercosur.

En efecto, la naturaleza de la “legislación secundaria” producida por los órganos de Mercosur no es fácil de aprehender. Parte de esta dificultad reside en el hecho de que el proceso de creación de normas adoptado parece confundir el tema de la creación de obligaciones para los Estados con el de la aplicación de dicha legislación a los particulares. Dado que durante el período 1991-94 la naturaleza de la “legislación secundaria” de Mercosur no estaba clara, el Protocolo de Ouro Preto (1994) introdujo los Artículos 38 a 42 tratando de clarificarla. En particular, el artículo 40 estableció que a los efectos de asegurar la entrada en vigor simultánea de la legislación Mercosur en todos los Estados parte, las medidas serían aplicables treinta días después que la Secretaría Administrativa del Mercosur notificara a los Estados parte que la medida había sido internalizada por todos ellos. El Artículo 40 parece confundir dos hechos distintos, a saber: a) el de la entrada en vigor de la legislación Mercosur como obligación para los Estados, y b) la aplicación de la legislación Mercosur a los individuos. Esta confusión abre la puerta a diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal, lo que en la práctica ha ocurrido en diferentes dictámenes producidos por el mecanismo de solución de controversias.

La estructura institucional del Mercosur está compuesta de tres órganos (el Consejo Mercado Común –CMC–, el Grupo Mercado Común –GMC– y la Comisión de Comercio del Mercosur –CCM) integrados por ministros y funcionarios nacionales que comparten sus responsabilidades en los órganos comunitarios y en las administraciones nacionales. También existe una Secretaría Técnica y Administrativa integrada por personal que no forma parte de las administraciones nacionales. Originalmente, esta forma institucional procuró no “aislar” a los funcionarios encargados de administrar el proceso de integración de las burocracias nacionales, dado que éstas eran quienes conservaban la autoridad para transformar las decisiones comunitarias en políticas nacionales a través del proceso de “internalización”.

Desde un punto de vista legal y político los tres niveles de órganos del Mercosur son equivalentes en el sentido de que reúnen representantes de los gobiernos nacionales. Sin embargo, los órganos de menor jerarquía no son simplemente instancias preparatorias para el funcionamiento de los órganos superiores. Si bien pueden elevar temas en los que no consiguen ponerse de acuerdo, también pueden adoptar medidas sin intervención del órgano superior. En efecto, mientras que el CMC puede adoptar Decisiones, el GMC puede adoptar Resoluciones y la CCM puede emitir Directivas. Todas estas normas comparten una misma naturaleza legal. Esta estructura organizativa crea el potencial de inconsistencias y superposiciones, lo que se agrava por el hecho de que los dos órganos de menor jerarquía (el GMC y la CCM) tienen su propia estructura de órganos técnicos y auxiliares.

Otra característica de la organización institucional del Mercosur es que los órganos incluyen varios representantes de cada gobierno (dos en el caso del CMC y cuatro en el del GMC y la CCM). Si bien uno de los representantes (generalmente de los Ministerios de Relaciones Exteriores) coordina la delegación nacional, la experiencia indica que generalmente el número de representantes en un órgano es directamente proporcional a la incapacidad para aceptar la responsabilidad por decisiones difíciles, e inversamente proporcional a la efectividad del proceso decisorio. La frecuencia de las reuniones del CMC (generalmente semestrales) también parece insuficiente para la densidad de la agenda regulatoria que enfrenta el Mercosur, especialmente cuando se atiende al hecho de que el proceso de integración fue concebido como movido por “legislación secundaria”.

Finalmente, el funcionamiento del Foro Consultivo Económico y Social (que reúne representantes de la sociedad civil con propósitos consultivos) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (que agrupa legisladores nacionales) también ha sido insatisfactorio. En el caso del FCES su papel ha sido más el de un vehículo de comunicación *ex post* que el de un agente activo en la construcción de la agenda regional. La CPC, por su parte, no ha cumplido su papel de órgano asesor ni ha facilitado las tareas de internalización en temas en los que se requería la participación de los Congresos nacionales.

Aunque formalmente incluye mecanismos de ambos tipos, el mecanismo de solución de controversias del Mercosur se orienta hacia la búsqueda de soluciones diplomáticas o negociadas, más que a la aplicación de reglas y principios legales. Los procedimientos para la solución de controversias fueron establecidos con carácter transitorio en el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) en 1991 y reemplazados por el Protocolo de Olivos que entró en vigor en 2004. En términos generales, el Protocolo de Brasilia incluyó tres procedimientos alternativos, dos de ellos orientados a la negociación (las consultas y los reclamos) y el tercero de tipo arbitral. Inicialmente, los Estados parte utilizaron intensamente el mecanismo de consultas, especialmente como una vía para intercambiar información y promover la adaptación en temas no fundamentales. Sin embargo, la utilización del mecanismo decayó sensiblemente en el tiempo, especialmente durante el período álgido de conflictos comerciales posterior a 1999. Entre las debilidades del procedimiento de consultas se ha destacado su lentitud, la falta de transparencia (no hay informes públicos sobre la sustancia de las consultas) y las limitaciones a la participación directa del sector privado.



El procedimiento de reclamos fue utilizado con mucha menos frecuencia que el de consultas y su principal debilidad reside en el hecho de que la resolución de los conflictos requiere alcanzar consenso a nivel de la CCM o del GMC. Sin embargo, tratándose de disputas parece improbable que las mismas puedan resolverse en base al consenso de todos los miembros, lo que explica que varias de las consultas hayan terminado en el mecanismo arbitral del PBSC. El mecanismo arbitral, finalmente, ha tenido varios problemas en su funcionamiento. El primero ha sido la posibilidad de extender sin límite la etapa de negociación previa al arbitraje. El segundo ha sido el carácter *ad hoc* de los paneles, lo que ha conspirado contra la creación de un cuerpo común de interpretación. El tercero ha sido que los tribunales *ad hoc* tuvieron competencia para tratar exclusivamente las disputas iniciadas, lo que inhibió la posibilidad de que desarrollan tareas de control de legalidad. Finalmente no puede dejar de destacarse el problema de la implementación de las determinaciones y del diferente significado que en cada contexto constitucional nacional tiene el concepto de “decisión final y obligatoria”.

Para enfrentar algunos de estos problemas, en el año 2002 los Estados parte suscribieron el Protocolo de Olivos que reemplaza al PBSC. Las mayores innovaciones del Protocolo de Olivos fueron el establecimiento de la obligación de elegir foro para la solución de una controversia (evitando así la acción en dos foros simultáneos, por ejemplo en el mecanismo regional y en el de la OMC), el establecimiento de mecanismos más expeditos para tratar temas de naturaleza técnica, la reducción en el tiempo necesario para recurrir al arbitraje cuando no se alcanza un acuerdo a través de la negociación, la creación de un tribunal permanente de apelación y la posibilidad de que este tribunal emita opiniones frente a consultas específicas. Estos cambios introducen innovaciones importantes en el funcionamiento del mecanismo de solución de controversias, aunque su eficacia sólo podrá comprobarse una vez que comience a operar de manera efectiva.

## VII. Dilemas actuales del Mercosur

A más de una década desde la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur se encuentra en una situación de parálisis que ya lleva varios años. Después de una etapa inicial en la que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles, los progresos alcanzados en el ámbito regulatorio han sido muy modestos. Esto ha colocado al Mercosur frente a una crisis de credibilidad y objetivos, en donde la funcionalidad del proceso de integración para los Estados parte está puesta en duda.

Parte de los avances alcanzados por el Mercosur en el plano de la eliminación de aranceles debe atribuirse al hecho de que el proceso de liberalización ocurrió *pari passu* con programas de apertura unilateral que redujeron sensiblemente la protección de las economías de la región *vis-a-vis* el resto del mundo. No obstante, después de una etapa inicial de progreso rápido en la eliminación de aranceles el Mercosur pasó a enfrentar una serie de dificultades que encuentran su explicación en:

- a) La falta de actualización/identificación de una matriz de intereses complementarios que sirva de base y fundamento al proceso de integración regional. Durante ciertos momentos “fundacionales” del Mercosur (el PICE en 1986, el Acta de Buenos Aires en 1990 o el Protocolo de Ouro Preto en 1994), los gobiernos de los estados parte identificaron, correcta o erróneamente, un conjunto de intereses complementarios que serían promovidos por el proceso de integración regional. Presumiblemente, esta matriz de intereses complementarios dio sentido al proceso de integración e hizo posible evaluar la conveniencia o inconveniencia de los *trade offs* enfrentados por cada Estado nacional. Esta matriz de intereses complementarios es una construcción política cuya actualización no ha tenido lugar de manera eficaz en el Mercosur.

La identificación de esta matriz de intereses complementarios se hace más difícil cuanto más difieren las preferencias de política entre los gobiernos de los Estados parte. De hecho, esto ocurrió con una frecuencia creciente durante la segunda mitad de los noventa, cuando se produjeron varios episodios de fuerte divergencia en las preferencias reveladas en campos de política clave para el proceso de integración regional como las políticas económicas domésticas (micro y macroeconómicas) y las políticas exteriores (ya sea referidas al plano económico o de tipo más general).

- b) La creciente complejidad de la agenda de negociación, que evolucionó desde el tratamiento de los temas fronterizos (la eliminación de aranceles) hacia el tratamiento de otras prácticas que requieren un mayor “pool” de soberanías nacionales. El tratamiento de esta agenda crecientemente demandante (que incluye la armonización de asimetrías de política que crean distorsiones en el campo de juego) se ha hecho más difícil debido a la asimetría de incentivos nacionales para resignar discrecionalidad. En efecto, uno de los mayores problemas prácticos de la implementación del Mercosur ha sido la subsistencia del unilateralismo como una opción de política relativamente poco costosa y atractiva para algunos Estados. Así, la flexibilidad y el caso por caso se han embutidos en los procedimientos adoptados por el Mercosur, en contraste con otros procesos de integración más basados en reglas, como el caso de la Unión Europea o el TLCAN. Esta flexibilidad no es independiente del contexto estructural del proceso de integración y, especialmente, de las grandes diferencias de tamaño y estructura económica que caracterizan a los Estados parte, lo que a su vez genera incentivos heterogéneos para coordinar o armonizar políticas. Así, mientras que los países más grandes han carecido de incentivos para cesar en prácticas distorsivas, los menores no han podido imponer medidas correctivas eficientes.
- c) Un ambiente económico internacional adverso que agravó sensiblemente las condiciones económicas internas a partir de 1997. En efecto, las economías de la región (especialmente las dos mayores), han exhibido tradicionalmente fuertes vulnerabilidades frente al ciclo económico internacional, especialmente el de los mercados financieros. El fuerte deterioro en las condiciones prevalecientes en dichos mercados a partir de la crisis del Este de Asia en 1997 agravó la fragilidad de las economías internas y produjo situaciones de crisis y volatilidad que culminaron en una fuerte devaluación del Real en 1999 y en el colapso de la caja de conversión en la Argentina en 2001. Estos *shocks* externos crearon fuertes turbulencias internas que colocaron gran presión sobre el proceso de integración regional, en parte debido al incremento en las relaciones de interdependencia que se había producido a lo largo de la década de los noventa.

## VIII. Recomendaciones en materia normativa e institucional

El *status quo* es una mala opción de política. En la forma en que se encuentra, el Mercosur no es un instrumento apto para promover el desarrollo y el crecimiento de los países miembros, incluyendo la Argentina. Para explotar sus potencialidades el Mercosur requiere una serie de iniciativas que incluyen cuatro grandes apartados: a) la reconstrucción del compromiso interno de cada Estado nacional con una visión común y consistente del proceso de integración; b) el establecimiento de mecanismos de emergencia que permitan reconstruir la credibilidad y legitimidad del proceso de integración; c) el fortalecimiento de las instituciones de gestión del proceso de integración; d) el perfeccionamiento legal del proceso de creación e implementación de reglas.

- a) La reconstrucción del compromiso interno de cada Estado nacional con una visión común y consistente del proceso de integración: la fortaleza y efectividad de un proceso de integración (como de cualquier otra política pública) depende de la

convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para los objetivos de desarrollo nacional. Desde mediados de la década de los noventa los Estados parte, incluyendo la Argentina, han perdido de vista dónde reside dicha funcionalidad y cuáles son las formas de organización y políticas regionales que responden más adecuadamente a los intereses nacionales. En el caso de la Argentina, esta pérdida de foco está asociada a la incertidumbre sobre el perfil económico y el patrón de inserción internacional más deseable y conveniente para la economía. Sin la resolución de este dilema, tanto en el plano nacional como en el plano regional, no es posible ofrecer respuestas de tipo instrumental para enfrentar los problemas que muestra la gestión del proceso de integración.

- b) El establecimiento de mecanismos de emergencia que permitan reconstruir la credibilidad y legitimidad del proceso de integración: en aquellos casos en que la situación actual del Mercosur deteriore las condiciones de inversión y empleo deberán implementarse mecanismos de emergencia que permitan hacer frente a desbordes asignativos y macroeconómicos hasta que las asimetrías de base se traten adecuadamente. Asimismo, y como parte de estos mecanismos de emergencia, será deseable promover Acuerdos Sectoriales que estimulen la complementación y especialización productiva intra-industrial, preservando una adecuada protección de los intereses de los consumidores.
  
- c) Fortalecimiento institucional del Mercosur: la organización institucional del Mercosur muestra muchas fragilidades que pueden corregirse incluso con decisiones relativamente menores. Entre éstas se encuentran las siguientes:
  - i. desarrollar las reuniones del CMC con una frecuencia compatible con la densidad regulatoria que se aspira para el proceso de integración. Esto debería mejorar la jerarquía institucional del Mercosur al reducir el margen para la “diplomacia presidencial”, el ámbito de discrecionalidad y el trabajo carente de foco y prioridades de los órganos subordinados.
  - ii. paralelamente con el aumento en la frecuencia de los encuentros del CMC es necesario mejorar su organización. Una sugerencia práctica es la de adoptar el mecanismo utilizado por el Consejo de la Unión Europea, según el cual se distinguen dos tipos de temas (puntos “A” que en principio se aprueban sin debate y puntos “B” que requieren debate).
  - iii. debe fortalecerse la Secretaría Técnico-Administrativa no sólo con el cambio de su denominación sino, también, con un incremento en la dotación de personal técnico. Tal como está contemplado en la actualidad, el aumento en el personal de la Secretaría Técnico-Administrativa es marginal. Resulta imperioso crear una división legal encargada de mejorar la calidad de la producción normativa del Mercosur. Esta división legal no sólo actuaría frente a consultas de los órganos del Mercosur, sino que también tendría el derecho de dar opiniones reservadas según su propia iniciativa.
  - iv. debe reformarse la estructura de grupos y subgrupos de trabajo, aprovechando la ocasión para identificar áreas prioritarias en las que se requiere concentrar las energías del proceso de negociación y creación de reglas.
  - v. debe concentrarse el poder de toma de decisiones en el CMC, dado que esto no sólo otorgará más legitimidad a las decisiones sino que también

involucrará más estrechamente a los gobiernos nacionales al hacerlos responsables de todas las decisiones tomadas en el marco de ese órgano.

- vi. debe reordenarse la representación nacional en los órganos comunitarios, eliminándose la representación plural y sustituyéndola por un único representante, de preferencia directamente vinculado orgánicamente a los presidentes.

d) Perfeccionamiento legal de proceso de creación e implementación de reglas: en última instancia, no existe ninguna solución para las debilidades del proceso de creación e implementación de reglas en el Mercosur si las reformas sugeridas no se acompañan de una convicción y una práctica interna consistentes por parte de cada Estado nacional con respecto a la aplicación de la justicia. En particular pueden formularse las siguientes recomendaciones puntuales:

- i. es necesario clarificar la relación entre “legislación primaria” y “secundaria”. Como ya se señaló, mucho de lo que es considerado “legislación secundaria” es en la práctica tratados internacionales. Si estos fueran aprobados e incluidos como anexos del Tratado de Asunción, éste sería probablemente el tratado más extenso de la historia. Uno de los principales problemas que ello traería consigo es la excesiva rigidez, dado que cada reforma a sus contenidos requeriría de un nuevo procedimiento de ratificación. Dado que los procesos de integración requieren flexibilidad normativa, el procedimiento de legislar a través de tratados internacionales parece poco eficiente (a menos que se adopte el enfoque de un tratado detallado como es el TLCAN, que no incluye una lógica de desarrollo incremental).
- ii. parte de las dificultades del proceso de internalización podría resolverse a través de la aplicación de un mecanismo de *fast track* para aquellas decisiones que requieran autorización legislativa. Si esto es factible en el caso de medidas que requieren acción legislativa, también debería serlo en el caso de aquellas que solo requieren decisiones ejecutivas.
- iii. debería revocarse el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que, en la práctica, da una segunda oportunidad de bloqueo a las autoridades nacionales en relación a las decisiones comunitarias, inhibiendo la evolución de la legislación del Mercosur en dirección a una legislación comunitaria. Los procedimientos actuales también “facilitan” la vida de los funcionarios nacionales que participan en los órganos del Mercosur, al darle garantías de que sus decisiones no tienen efectos legales.
- iv. deberían introducirse mecanismos de reforma de los tratados similares a los que rigen en el marco de la OMC, los que no requieren procedimientos de ratificación parlamentaria. Si ello es posible en el marco multilateral (como lo fue, por ejemplo, con la admisión de China a la OMC o lo es con la concesión de una dispensa), debe también serlo en el marco regional, ya que no puede presumirse la existencia de obstáculos constitucionales.
- v. debería establecerse un marco legal para que los Estados parte puedan excusarse transitoriamente de la aplicación de una medida. Para ello sería útil distinguir entre dos situaciones, a saber: a) la adopción de regímenes comunes, y b) la autorización para excusarse transitoriamente de la aplicación de dichos regímenes comunes. En el primer caso seguiría utilizándose el criterio del consenso para la toma de decisiones (ya que resulta políticamente *naive* pensar que éste podría reemplazarse por un

criterio de mayoría), aunque en el segundo sí sería posible pensar en la aplicación de mecanismos de votación por mayoría

## Referencias

- Bouzas, R., P. da Motta Veiga y R. Torrent (2002), *In-Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospects and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investments*, European Commission, <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>.
- Bouzas, R. (2001), “El Mercosur Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm 162, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Bouzas, R. (2003), “Mecanismos para Compensar los Efectos Asimétricos de la Integración Regional y la Globalización: el Caso del Mercosur”, *procesado*.
- Chudnovsky, D. y J.M. Fanelli (comp) (2001), *El Desafío de Integrarse para Crecer. El Mercosur en su Primera Década*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hugueney Fihlo, C. y C. A. Cardim (org) (2003), *Grupo de Reflexao Prospectiva sobre o Mercosul*, Brasilia: IPRI.



## SÍNTESIS EJECUTIVA

### ***La dinámica institucional y normativa: un balance***

Roberto Bouzas

Según los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991) el Mercosur fue concebido como un proceso de “integración profunda”. No obstante, mientras que el Tratado incluyó compromisos específicos de eliminación de aranceles (incluidos en el Programa de Liberalización Comercial), no creó mecanismos y procedimientos efectivos para tratar las asimetrías estructurales y de política entre los Estados parte. En este contexto, las diferencias de tamaño, enfoques de política y recursos económicos e institucionales se tradujeron en distintos patrones de intervención pública en la economía. Estas asimetrías de política –sumadas a las asimetrías estructurales pre-existentes- tuvieron un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión dentro de la región.

Las debilidades del enfoque que predominó en la conducción del proceso de integración del Mercosur no han estado sometidas al debate público necesario. La ausencia de este debate puede explicarse por simple oportunismo, por la dificultad de los actores públicos y privados para identificar adecuadamente sus intereses o por una combinación de ambos. Frente a esta carencia, resulta imprescindible que el debate se desarrolle de manera abierta y transparente, planteando a los gobiernos la necesidad de adoptar decisiones estratégicas con un correlato institucional.

La experiencia histórica demuestra que todo proceso de integración “profunda” se construye en base a una sucesión de etapas que alternan episodios de *stop and go*. Sin embargo, la evolución reciente del Mercosur exhibe dos características que resultan especialmente problemáticas. Por un lado, desde la segunda mitad de la década de los noventa ha predominado una fuerte tendencia a la fragmentación y a la pérdida de eficacia regulatoria. Por el otro, no se advierte la existencia de recursos políticos o institucionales que permitan lidiar adecuadamente los dilemas que enfrenta el proceso de integración. El Mercosur ha perdido foco y existe una alta incertidumbre sobre su funcionalidad para cada uno de los miembros. El riesgo de disfuncionalidad es especialmente preocupante en el caso de la Argentina y los otros socios menores, ya que se agrega al derivado de las asimetrías estructurales pre-existentes.

Desde el punto de vista regulatorio, y después de más de una década de existencia, la situación actual del Mercosur presenta cuatro características principales, a saber:

- a) el progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado;
- b) la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales;
- c) la ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes, y
- d) la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

La agregación de estas cuatro características implica que resulta incorrecto definir a Mercosur como una “unión aduanera incompleta”. Más bien, lo que existe se asemeja a un “área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona” y una total ausencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

Existen dos tipos principales de asimetrías relevantes para un proceso de integración. El primer tipo lo constituyen las asimetrías estructurales, que normalmente demandan la implementación de políticas negociadas de discriminación/diferenciación. El segundo tipo lo constituyen las asimetrías de política, que se hallan arraigadas en preferencias, elecciones y prácticas institucionales nacionales diferentes. Las asimetrías de política pueden producir “derrames” macroeconómicos o asignativos, planteando la demanda de una mayor coordinación (o incluso armonización) de las políticas nacionales respectivas.

Las asimetrías estructurales entre los países del Mercosur son muy importantes. No obstante, no se han adoptado políticas que tengan como objetivo hacer frente a sus efectos. Las asimetrías de política con “derrames” trans-fronterizos también han jugado un papel muy importante. La preocupación sobre los “derrames” trans-fronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los inicios del Mercosur. Sin embargo, el tema se ha abordado de manera muy poco efectiva. Los “derrames” macroeconómicos también han sido importantes a pesar de que la interdependencia económica regional es aún baja. En efecto, los flujos de comercio regional han sido sensibles a las condiciones macroeconómicas en las principales economías de la región. Aunque las asimetrías de tamaño hicieron que los efectos de los flujos de comercio intra-regional sobre la economía brasileña fueran relativamente menores, el deterioro de la balanza comercial total de Brasil indujo a su gobierno a adoptar medidas de protección, de algunas de las cuales no fueron eximidos sus socios del Mercosur. Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconocía de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de mecanismos o políticas específicos para tratar dichas asimetrías.

En resumen, la tarea más urgente del Mercosur en el campo de las asimetrías estructurales y de política es la de someter a algún tipo de disciplina común las prácticas más distorsivas de la competencia que se encuentran en vigor. Si no se puede asegurar este nivel básico de armonización de políticas o supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más consolidadas de coordinación como las políticas regionales de compensación de las asimetrías estructurales, los programas regionales de competitividad o una coordinación macroeconómica más intensa. A menos que el Mercosur registre avances sustantivos en relación al tratamiento de estas asimetrías es improbable que pueda progresar de forma sostenida hacia una mayor integración económica.

A más de una década desde la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur se encuentra en una situación de parálisis que ya lleva varios años. Después de una etapa inicial en la que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles, los progresos alcanzados en el ámbito regulatorio han sido muy modestos. Esto ha colocado al Mercosur frente a una crisis de credibilidad y objetivos, en donde la funcionalidad del proceso de integración para los Estados parte está puesta en duda.

El *status quo* es una mala opción de política. En la forma en que se encuentra, el Mercosur no es un instrumento apto para promover el desarrollo y el crecimiento de los países miembros, incluyendo la Argentina. Para explotar sus potencialidades el Mercosur requiere una serie de iniciativas que incluyen cuatro grandes apartados: a) la reconstrucción del compromiso interno de cada Estado nacional con una visión común y consistente del proceso de integración; b) el establecimiento de mecanismos de emergencia que permitan reconstruir la credibilidad y legitimidad del proceso de integración; c) el fortalecimiento de las instituciones de gestión del proceso de integración; d) el perfeccionamiento legal del proceso de creación e implementación de reglas. El informe incluye recomendaciones específicas en cada una de estas áreas.



## **4. Asimetrías y competencia: Aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales**

Ricardo Delgado <sup>14</sup>

Desde 1991, cuando el Tratado de Asunción lanza formalmente el Mercosur, se han reiterado periódicamente situaciones de estancamiento en el proceso de integración, conjuntamente con un aumento de la tensión y el recelo entre los actores económicos de los países socios, que ha puesto en tela de juicio la conveniencia de la asociación comercial en el largo plazo. Este clima de desconfianza, imperante principalmente en los sectores productivos de los dos socios principales, ha sido generalmente superado por medio de la acción de los poderes políticos, cuya intervención implicó un salto cualitativo tendiente a la reafirmación de la unión aduanera, con iniciativas conducentes al *relanzamiento y profundización* del mercado común, en diferentes instancias del proceso.

No puede esperarse –de hecho, la experiencia internacional así lo confirma– que una secuencia de integración regional esté exenta de dificultades en sus aspectos comerciales, con períodos de franco avance, otros de estancamiento y algunos, incluso, de retroceso. Sin embargo, para evitar que estos últimos se extiendan más allá de lo aconsejable, aumentando la tensión innecesariamente, es que los acuerdos deben ser provistos de instituciones y herramientas superadoras de las controversias entre los socios.

A lo largo de este trabajo se presentarán los condicionamientos y desafíos en materia comercial y de competencia que enfrenta la asociación regional. El objetivo principal es desarrollar, a partir del análisis de los conflictos pasados, algunas recomendaciones de política comercial, específicamente en lo referido a instrumentos. Para ello se tomarán en consideración los efectos comerciales de las políticas macroeconómicas aplicadas por los estados miembro en los últimos años, y las alternativas que deberían ponerse en práctica para que las dificultades futuras puedan solucionarse minimizando los impactos negativos de la integración.

El trabajo desarrolla en la primera parte un análisis de las principales fuentes de asimetría con derivaciones comerciales entre los integrantes del Mercosur. Este análisis resulta de interés por el efecto que éstas tienen sobre los precios relativos y, por ende, sobre las condiciones de competencia regional. Con énfasis, el trabajo aborda la cuestión de la presencia estructural de ayudas internas (subsidios) en la región, en especial en Brasil. En esta sección se estudian también algunos aspectos del intercambio regional que permitieron suavizar las tensiones emergentes de las asimetrías existentes.

La segunda parte discute la racionalidad de los instrumentos comerciales disponibles en el comercio intrabloque. En profundidad se aborda el caso del reemplazo de los mecanismos de defensa comercial (derechos antidumping y compensatorios) por legislaciones de defensa de la competencia en un contexto donde la presencia de asimetrías (fundamentalmente, las ayudas internas) sesga las decisiones de producción e inversión.

Adicionalmente, se presentan las diferentes motivaciones por las que las empresas discriminan precios (dumping) en el comercio intrazona, y se muestra la dinámica que adquirieron estos debates en diferentes modelos de integración (Unión Europea, NAFTA y el acuerdo comercial entre Australia y Nueva Zelanda), en donde se detectan importantes diferencias.

---

<sup>14</sup> Se agradecen los valiosos comentarios de Carlos Bozzalla. Como es usual en estas ocasiones, la responsabilidad recae con exclusividad en el autor del trabajo.

A modo retrospectivo, también se analiza la aplicación de los regímenes de defensa comercial para el comercio intrazona, destacándose que, si bien el uso ha sido intensivo, los socios comerciales (en particular, Brasil) no resultan los orígenes más afectados, como habitualmente se cree.

El trabajo concluye con una propuesta que busca mantener la aplicación de los instrumentos antidumping (AD) y antisubvenciones (AS) en el comercio regional durante un período de transición que deberá utilizarse para introducir nuevas reglas respecto de su uso a favor de la competencia, junto con un fuerte compromiso de eliminar las subvenciones.

## **I. Las fuentes de asimetría**

La puesta en práctica de la multiplicidad de acciones y decisiones comerciales necesarias para instrumentar las diversas fases de la integración regional puso al descubierto las diferentes motivaciones originales de los socios, como así también las diferentes realidades económicas en cada uno de ellos. Específicamente, los países más pequeños (Uruguay y Paraguay) buscaban acceder al mercado de Brasil, el socio principal, expectativa acompañada en buena medida por la Argentina, que por su condición de economía de tamaño medio, contaba además con aspiraciones adicionales. Brasil, por su parte, perseguía un liderazgo regional que le podía otorgar una posición de mayor gravitación en las relaciones económicas y políticas internacionales.

Asimismo, además de estas motivaciones en algún modo complementarias, los socios del Mercosur partían de grados de desarrollo relativo disímiles, con marcadas diferencias en sus políticas económicas y, al menos en los primeros años, una baja correlación entre las economías de Brasil y la Argentina, lo que se manifestó en la alternancia de sus ciclos económicos. El contexto internacional de los años noventa, desde la génesis misma de la integración, mostró que los capitales internacionales fluían generosamente hacia las economías emergentes y los países de la región no fueron la excepción. Como contrapartida, estas economías incrementaron su exposición ante los shocks externos provocados por las crisis financieras internacionales, aumentando en consecuencia su volatilidad.

Esta superposición de factores hizo que algunas de las asimetrías, sean de carácter estructural (derivadas de las diferencias en la dotación relativa de factores productivos) o que aquellas derivadas de las políticas económicas adoptadas por los países miembro, permanecieran subyacentes, o al menos no se manifestaran en su total magnitud en las primeras etapas. En este sentido, los ciclos económicos alternados jugaron un papel no menor al compensar otros aspectos negativos, que permanecieron ocultos aunque no ausentes. En otras oportunidades, cuando las condiciones macroeconómicas de los propios países o el escenario internacional no resultaron favorables, emergieron los problemas subyacentes, tensionando las relaciones comerciales entre los socios.

El análisis de las distintas fuentes de asimetría resulta de utilidad, entonces, para determinar su permanencia en el tiempo, su importancia relativa y las opciones disponibles para superarlas. Ambas (las estructurales y las “coyunturales”) influyen sobre el vector de precios relativos de las economías que se integran, pero son las segundas las que tienen la capacidad de provocar distorsiones o de generar ventajas que con el tiempo se transforman en asimetrías estructurales.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> En este punto se incluyen, por ejemplo, las facilidades otorgadas para la localización de inversiones, que luego pueden generar ganancias de escala y efectos-aprendizaje, entre otros, que distorsionan las condiciones de competencia.

El presente trabajo discute esta última clase de asimetría, cuya generación está ligada a tres fuentes principales: las cuestiones de frontera, la política cambiaria y los programas de ayuda interna (subsidios).<sup>16</sup>

### **I.1. Las cuestiones de frontera**

En las cuestiones de frontera se incluyen todas aquellas medidas arancelarias que, al alterar los precios relativos, están en condiciones de interferir en el intercambio regional.

En sus comienzos, el Mercosur eligió, como medio para considerar las diferencias prevalecientes entre los socios y contemplar a los sectores *sensibles*, definir un listado de excepciones a la liberalización del comercio intraregional convergente en el tiempo, complementado a su vez por dos acuerdos sectoriales (azúcar y automotriz).<sup>17</sup> El listado de excepciones también tuvo en cuenta un tratamiento diferenciado entre los países miembro, de acuerdo a su nivel de desarrollo relativo. Así, Brasil incluía 324 posiciones arancelarias, Argentina 394, Paraguay 439 y Uruguay 960.

La liberación del comercio se complementaba con la eliminación de restricciones no arancelarias y con la existencia de un régimen de salvaguardias que estaba imaginado para suavizar los desajustes sectoriales. En este sentido, cabe resaltar que no hubo una utilización intensa de este mecanismo: sólo la industria celulósico-papelera argentina obtuvo cuotas a la importación en el comercio con Brasil<sup>18</sup>.

En la actualidad, luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, las cuestiones de frontera han sido en gran medida superadas y los aranceles intrazona fueron liberalizados, aunque siguen manteniendo su vigencia los acuerdos referidos al azúcar y a la industria automotriz.

### **I.2. Política cambiaria**

Como se indicara, una segunda fuente generadora de asimetrías es la política cambiaria. Particularmente, esta variable tiene la capacidad, en la medida en que existan distintas velocidades de ajuste del resto de las variables macroeconómicas, de establecer, bajo ciertas condiciones del contexto internacional, un patrón de precios relativos alejado del equilibrio. Más concretamente, en aquellas economías cuyos desajustes internos pueden ser financiados a través de entradas de capital externo, el tipo de cambio tiende a apreciarse y por ende el vector de precios no es el de equilibrio, distorsionando así el intercambio comercial.

Durante gran parte de los años del Mercosur la política cambiaria adoptada por la Argentina se basó en un tipo de cambio fijo y convertible. Brasil, por su parte, también tuvo períodos de tipo de cambio *cuasifijo* seguidos de otros de cambio flotante. Estas políticas,

---

<sup>16</sup> Respecto de aspectos vinculados con asimetrías y externalidades, ver Bouzas (2003).

<sup>17</sup> El Tratado de Asunción (1991) definió en forma explícita que la liberación comercial debía avanzar *pari passu* la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales a fin de asegurar condiciones sustentables de competencia. Asimismo, se mantuvo la posibilidad de establecer acuerdos sectoriales como instrumentos de transición que facilitarían los ajustes competitivos inevitables en el corto plazo en un proceso de ampliación de la competencia y de marcada especialización productiva.

<sup>18</sup> En el mismo sentido, en los primeros años del MERCOSUR las medidas antidumping aplicadas por la Argentina a productos de origen brasileño fueron escasas (apenas se abrieron cinco investigaciones), y los acuerdos sectoriales tampoco jugaron un rol significativo en la morigeración de los ajustes competitivos post-liberación. Sólo fueron protocolizados los acuerdos de las industrias siderúrgica y arrocería, en tanto que el alcanzado por los sectores textiles no logró concitar el interés de los gobiernos de la Argentina y Brasil, y en consecuencia no fue aplicado.

combinadas con un escenario externo de fácil acceso al crédito voluntario para las economías emergentes, permitieron el mantenimiento de precios relativos distorsionados a costa de una dinámica de fuerte endeudamiento externo.

Cabe notar que las distorsiones en el tipo de cambio opacan a las otras fuentes de distorsión de precios. Por caso, los amplios programas de ayuda interna (subsidios), al ser menos visibles y asignarse de manera sectorial, pudieron disminuir en gran medida la visibilidad de sus efectos sobre las condiciones de competencia debido a que la gran distorsión de los precios relativos regionales provenía de la apreciación cambiaria argentina.<sup>19</sup>

Por otra parte, la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 y el estallido de la convertibilidad argentina a finales de 2001 y su reemplazo por una política cambiaria de flotación sucia, si bien provocaron fuertes temblores en las economías de los socios comerciales, tuvieron el aspecto positivo, al menos en esta materia, de otorgar una mayor flexibilidad para afrontar los *shocks* externos y de despejar del vector de precios relativos las distorsiones acumuladas en los años de fuerte endeudamiento externo.

### **I.3. Los programas de ayuda interna**

La forma en que las autoridades brasileñas han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, convirtiéndose en una fuente cíclica de reclamos por parte del empresariado argentino.

Esta actitud se manifiesta a través de una relativa mayor receptividad a las demandas privadas por imponer trabas al comercio. La frecuencia con la cual Brasil echa mano al uso de licencias, guías y restricciones no arancelarias parece dar crédito a tales apreciaciones.<sup>20</sup>

Asimismo, otra percepción frecuente del empresariado argentino (que también parece estar fundada) radica en la distinta propensión de los gobiernos a establecer políticas de ayuda directa a través de subsidios, los cuales pueden ser otorgados por los distintos estadios de la administración. Este comportamiento provoca fuertes asimetrías entre los socios, especialmente en lo referido a la localización de las inversiones, tanto de las provenientes de la región como las procedentes del resto del mundo.<sup>21</sup>

Pese a que la existencia de estos programas es de larga data y que ha sido objeto de disputa entre los socios, su discusión profunda ha podido postergarse en el tiempo debido a que

---

<sup>19</sup> Este comportamiento dio lugar a que en todos estos años el principal clamor en cuanto a la necesidad de armonización macroeconómica estuviera centrado principalmente en este punto, el de la política cambiaria. La Argentina era la principal interesada en lograr algún tipo de armonización, debido a que la rigidez de la convertibilidad acumulaba tensiones sobre esta variable y potenciaba los posibles *shocks* comerciales que pudiesen provenir de su socio. El temor, fundado o no, al efecto arrastre que una devaluación tendría sobre las economías regionales, hizo que todos los esfuerzos se concentraran en lograr la coordinación de políticas que evitaran el peligro tan temido. Pese a todas estas prevenciones y a que la necesidad de coordinación ya estaba presente en el propio Tratado de Asunción, fueron por lo menos limitados y sin lugar a dudas insuficientes, los avances en la materia.

<sup>20</sup> Ver Mayoral (1999).

<sup>21</sup> El Estado Federal del Brasil cuantificaba las renunciadas y subsidios fiscales en aproximadamente 4 puntos del PBI o 26% de los ingresos netos federales para el año 1999 (Amadeo et al., 2000). En esta cuantificación no se incluyeron los incentivos estatales y municipales. En el Anexo se presenta un listado de los distintos programas de ayuda existentes en Brasil, Uruguay y Paraguay y que fueran relevados en los Exámenes de las Políticas Comerciales llevados a cabo por la OMC.

han convivido con la vigencia de otras fuentes de distorsión, comentadas más arriba, de carácter más general y que se hallaban más en la superficie.

Por otra parte, el fuerte crecimiento del intercambio comercial intraregional y la posibilidad de compensar, aunque sea parcialmente, los ciclos depresivos, fue otra razón para que este tipo de distorsión no fuese tratado con detenimiento. Particularmente, no fue hasta el año 2001 que se estableció entre los países la necesidad de la realización de un recuento de los distintos programas de ayuda interna.

Una subvención es todo programa o práctica gubernamental que beneficia a ciertas empresas o sectores y que incrementa su rentabilidad. En una economía abierta, multilateral, estas prácticas crean una brecha entre los precios internos y externos. Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios de la OMC, es toda aquella contribución financiera oficial o de una agencia pública, a través de una transferencia de fondos (garantías, préstamos, infusión de capital) o de pasivos (garantías de préstamos), de ingresos fiscales no percibidos, o de la provisión de bienes y servicios distintos a la infraestructura general, que opera directa o indirectamente para incrementar las exportaciones o disminuir las importaciones. Para ser susceptible de compensación, el subsidio debe ser específico, es decir, percibido por una industria, empresa o grupo de empresas o de industrias, con acceso restringido y de uso predominante de un grupo de empresas.

La OMC establece subsidios *prohibidos*, que no requieren demostrar el perjuicio a la industria nacional para ser compensados; *recurribles*, donde debe probarse efectos adversos y daño serio a la industria doméstica; y *no recurribles*, que son los no-específicos, y los destinados al financiamiento de las actividades de investigación, a la adaptación a nuevas normas ambientales y a las regiones desfavorecidas.<sup>22</sup> Esta última definición, de todos modos, habilita a los miembros de la OMC a iniciar consultas, y eventualmente a aplicar derechos compensatorios autorizados por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, si generan serios efectos adversos y cuyo daño sería dificultoso reparar a la industria doméstica (Artículo 9º del Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios).

Conceptualmente, algunas corrientes de pensamiento en el comercio internacional avalan las políticas comerciales activas en favor de los subsidios, con el objetivo de alcanzar economías de escala y diferenciar productos (Brander y Spencer, 1984; Helpman y Krugman, 1985). Estos enfoques sostienen que los subsidios selectivos a las exportaciones incrementan el bienestar doméstico si las ventajas competitivas se basan en economías de escala.<sup>23</sup> En la justificación está la idea del segundo-mejor: en general, estas asistencias facilitan los procesos de ajuste sectorial y/o sirven a metas políticas de desarrollo, como la creación y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Se reconoce, sin embargo, que los subsidios promueven una especialización ineficiente, aumentan los costos fiscales y generan pérdidas de eficiencia de las inversiones en Investigación & Desarrollo. En particular, estos efectos distorsivos en las áreas económicas integradas provocan la caída de los precios, tornándolos más inestables y produciendo una señal incorrecta para la asignación eficiente de los recursos productivos.

La existencia de ayudas internas no significa que siempre las empresas beneficiarias vendan a precios discriminados en los mercados externos, excepto que estén destinadas precisamente a la exportación. Aún así, su mera existencia altera las condiciones iniciales de

---

<sup>22</sup> Este último tipo de subsidio se aplica a regiones cuyo ingreso o PBI per cápita es inferior al 85% de la media nacional, y su tasa de desempleo supera el 10% de la media nacional. Brasil ha notificado ante la OMC varios de sus programas bajo esta provisión.

<sup>23</sup> La crítica más usual, en cambio, está centrada en los mecanismos de selección de los sectores beneficiarios (*pick-up the winners' strategy*).

competencia de las firmas, otorgando los incentivos necesarios para que finalmente logren discriminar precios en los mercados externos.

En forma estilizada, la secuencia del impacto de un subsidio se inicia con un aumento en los niveles de producción, en las ventas, el empleo y presumiblemente, en la capacidad para acumular capital. Más tarde, la firma incrementa la escala productiva, está en condiciones de incorporar más y mejor tecnología y –si fuera el caso- logra apropiarse de los efectos-aprendizaje.

La empresa subsidiada mejora su posición competitiva inicial, y esto sucede **aun si el subsidio decrece (o en el límite, desaparece)** en el tiempo. En este contexto, está en mejores condiciones para definir **estrategias de precios** en los mercados internacionales. La secuencia reseñada no exige que el subsidio persista indefinidamente, sino que logre movilizar los efectos de escala y de incorporación tecnológica a través de nuevas inversiones. Una vez alcanzado este punto, el subsidio se transforma en una simple transferencia de recursos hacia la firma, que no incorpora valor a la cadena productiva.

#### **I.4. Los ciclos económicos compensados**

Si bien la evolución de los ciclos económicos de las dos principales economías del Mercosur responde principalmente a las características de cada país, los efectos de las corrientes comerciales no han resultado despreciables, principalmente para la Argentina y en especial a nivel sectorial. En la medida que los ciclos no coincidían en el tiempo,<sup>24</sup> la dinámica del intercambio comercial entre los dos socios principales ha tenido la virtud de atemperar el grado de las crisis experimentadas por ambas economías, compensando de alguna manera las caídas de la actividad económica en cada uno de ellos. Asimismo, cierta evidencia empírica ha demostrado que la respuesta de los flujos de comercio se ha mostrado más elástica al nivel de actividad interno que a alteraciones en el tipo de cambio real, sin desestimar los efectos de éste.<sup>25</sup>

En este sentido, es importante destacar que en 1991 y 1992, cuando la Argentina crecía a tasas de 8% anual, y Brasil estaba en recesión, las exportaciones brasileñas hacia la Argentina se quintuplicaron. En los dos años siguientes ambos países crecieron y también creció el intercambio bilateral. En 1995, cuando debido al efecto *tequila* la Argentina experimentó una fuerte contracción de su producto, que no afectó a su socio comercial (la economía brasileña creció ese año casi 5%), las exportaciones argentinas con destino a Brasil aumentaron fuertemente. Los dos años posteriores encontraron a ambos países con tasas de crecimiento positivas y nuevamente el intercambio bilateral entre ambos creció. En 1998 la economía brasileña se frenó y también lo hicieron las exportaciones argentinas con ese destino. Posteriormente, al año siguiente ambas economías ingresaron en recesión y la respuesta fue una caída de las exportaciones de ambos países en el intercambio bilateral. Los años siguientes muestran a la Argentina en depresión y a Brasil con su economía estancada y el intercambio entre ambos experimentó un fuerte descenso (Cuadro 1).

---

<sup>24</sup> Si bien se registra en el tiempo un aumento de la correlación entre las economías de la Argentina y Brasil, no parecería haber sido muy alta en el pasado. Ver Carrera et al. (1998).

<sup>25</sup> Ver Heymann (1999).

**Cuadro 1****Nivel de Actividad e Intercambio Comercial entre Argentina y Brasil**

<b>Año</b>	<b>PBI Argentina PBI a prec. 1993 Índice 1990=100</b>	<b>PBI Brasil a prec. 2002 Índice 1990=100</b>	<b>Expo Arg. a Brasil mill u\$s</b>	<b>Impo Arg. de Brasil mill u\$s</b>
1990	100,0	100,0	1.423	715
1991	108,6	101,0	1.489	1.532
1992	118,2	100,5	1.671	3.367
1993	124,3	105,4	2.814	3.664
1994	131,5	111,6	3.655	4.325
1995	127,8	116,3	5.484	4.175
1996	134,8	119,4	6.615	5.326
1997	145,8	123,3	8.133	6.914
1998	151,4	123,5	7.949	7.055
1999	146,3	124,4	5.690	5.596
2000	145,1	129,9	6.990	6.443
2001	138,7	131,7	6.272	5.230
2002	123,6	133,7	4.846	2.517
2003	134,4		4.619	4.701

Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio de Economía de la República Argentina e IPEA.

La historia reciente es clara. Estos efectos,<sup>26</sup> cuando los períodos de recesión no son coincidentes en ambos países, han servido para atemperar en parte las respectivas crisis. Asimismo, cuando ambos países coinciden en épocas de expansión, el intercambio se ve doblemente favorecido. En ambos casos el grado de conflictividad disminuye y los focos de tensión sectorial que pudieran subsistir resultan más fáciles de administrar en cada país. El efecto contrario se produce cuando ambos países coinciden en etapas de recesión, donde se producen fuertes incrementos de la tensión y los conflictos comerciales.

## II. Defensa comercial y condiciones de competencia

El nivel de profundidad, las “condiciones de borde” planteadas desde un comienzo y la selección de los instrumentos más idóneos para alcanzarla (así como la secuencia de su implementación) convierten a las políticas de competencia (PC) en un tópico de gran debate en la economía de las áreas económicas integradas (AEI). Si bien no se dispone de una definición unívoca de lo que se entiende por “políticas de competencia” en las AEI, este trabajo asume que son todas aquellas políticas e instrumentos públicos que preservan el acceso igualitario a los mercados regionales de bienes y servicios para las empresas de los países miembro de la AEI. En particular, se trata de todas aquellas acciones implementadas para asimilar y “simetrizar” las condiciones de entrada y el conjunto jurídico-normativo de los países miembro de la AEI a fin de que las señales productivas de producción, inversión y localización respondan exclusivamente a cuestiones de eficiencia.

En el Mercosur el debate sobre las PC ha estado virtualmente ausente de las mesas de negociación. Las más de las veces siguiendo concepciones dogmáticas, se asumió durante los noventa que profundizar la integración desde el espacio de la competencia era equivalente a sustituir –sin más– los mecanismos de defensa comercial intrazona (como el antidumping (AD) y los derechos compensatorios (AS) por leyes de defensa de la competencia. Estos conceptos eran

<sup>26</sup> En estos resultados se superponen los efectos originados en las variaciones del tipo de cambio real de ambos países.

utilizados en forma vaga, sin comprender fehacientemente qué significaban y, sobre todo, qué efectos podían generar sobre estructuras productivas sujetas a esquemas de incentivos macro y microeconómicos muy dispares. Se pretendían copiar esquemas válidos para otros modelos de integración, sin considerar las particulares condiciones de las economías de la región. Brasil fue, y es, quien más alentó supuestas posturas procompetitivas.

La volatilidad macroeconómica, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el Mercosur evidencia en políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. En tal sentido, la experiencia de la primera década de integración profundizada enseña que:

- i. Los tipos de cambio bilaterales y el ingreso nacional de las economías regionales fluctúan de manera marcada.
- ii. No existen mecanismos de compensación comercial significativos, en ausencia de salvaguardias (suprimidas en Ouro Preto), para abordar los desequilibrios macro de estas economías.
- iii. Se mantienen extensivos programas de subsidios a la producción, las inversiones y las exportaciones, en especial en Brasil y, en menor grado en la Argentina.
- iv. La utilización del AD intrazona afecta volúmenes marginales de comercio global, aunque a nivel de ciertos sectores resulta significativo.

## **II.1. Antidumping y legislación de competencia en las áreas económicas integradas: ¿sustitutos o complementarios?**

¿Puede sostenerse que la eliminación de los aranceles para el comercio intrazona vuelve incongruente la aplicación de los instrumentos antidumping y antisubsidios? ¿Es –siempre y bajo cualquier condición- más eficiente desde el punto de vista del bienestar su reemplazo por leyes de defensa de la competencia (PCs)? ¿Las conductas empresarias que constituyen la preocupación central de los instrumentos de defensa comercial son susceptibles de modificarse aplicando políticas de competencia? ¿El Mercosur ha alcanzado un nivel suficiente de integración de mercados para requerir este reemplazo?

La respuesta a estos interrogantes –clásicos en los debates de integración económica- exige, como paso previo, presentar cuáles son los objetivos principales de cada uno de los instrumentos, para luego analizar las diferentes visiones acerca de la necesidad de su convivencia o de la supremacía de uno por sobre el otro. La pregunta conceptual básica que es preciso responder es si las conductas empresarias que desean modificar el antidumping y los derechos compensatorios resultan modificables también bajo legislaciones de defensa de la competencia.

Las políticas de defensa de la competencia pretenden garantizar la vigencia de los supuestos de la “competencia perfecta”, a saber:

- Perfecta y simétrica información entre todos los agentes económicos, tanto sobre precios como sobre calidades de los productos;
- Atomización de la oferta (o la posibilidad de ingreso en forma inmediata en cualquier mercado) y la demanda, de modo de evitar que existan formadores de precios; y
- Libre entrada y salida de los mercados (i.e., inexistencia de costos hundidos o irrecuperables).

En la búsqueda de la eficiencia económica –entendida como la maximización de los excedentes de los consumidores y productores en el largo plazo- estas políticas observan y



analizan las estructuras de mercado y las conductas empresarias que pueden generar abuso de posición dominante y la realización de acuerdos anticompetitivos.

Por definición, la estructura de mercado que más se acerca a estas figuras es el monopolio, que en lo potencial puede

- **Discriminar precios**, vendiendo el mismo producto a distintos precios, según sea el cliente o el mercado geográfico.
- **Establecer restricciones verticales**, como los acuerdos de distribución o de compra exclusiva, los sistemas selectivos de distribución, las prácticas de mantenimiento de precios de venta, etc.
- **Fijar precios predatorios**, para excluir del mercado a un competidor tanto o más eficiente.

La otra gran preocupación de las políticas de competencia son los **acuerdos colusivos** entre firmas, que implican una pérdida de eficiencia económica al restringir las cantidades y, en consecuencia, aumentar los precios por encima de los prevalecientes en condiciones de mayor competencia.

Bajo la óptica de las PCs, las prácticas de dumping podrían ser definidas como una discriminación de precios en el comercio internacional provocada por un abuso de posición dominante de la empresa exportadora.

La legislación antidumping y antisubvenciones integra los tratados de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y busca penalizar estas prácticas, consideradas “desleales” en el comercio internacional. Las provisiones de los acuerdos reconocen que las condiciones de competencia se alteran cuando las firmas discriminan precios entre distintos mercados o perciben ayudas estatales dirigidas a la producción, la inversión y/o la exportación.

El dumping se define como toda exportación realizada a un precio inferior tanto al de venta en el mercado interno como a los costos totales de producción.<sup>27</sup>

La discriminación de precios en el comercio internacional es materia corriente. Con relativa frecuencia, las empresas venden en su propio mercado a precios superiores a sus operaciones externas por múltiples razones, entre las que figuran las siguientes (Viner, 1923; Deardorff, 1989; Willig, 1992).<sup>28</sup>

1. **Disponer de poder de mercado en el país exportador**, sea por mayores aranceles a la importación del producto, elevados costos de transporte y/o prácticas no competitivas. Sobre esta hipótesis se construye el pensamiento más ortodoxo en relación a las causas de dumping, como se discute más adelante. La separación de mercados les permite cargar un *mark-up* sobre costos superior en el mercado interno, e inferior en los mercados externos. El requisito de mercados segmentados (esto es, sin posibilidad de arbitraje) es clave en el análisis.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> La OMC exige que el precio doméstico debe ser comparable al de exportación, reflejando “operaciones comerciales normales” de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. La prueba de dumping se acompaña, en estas investigaciones, por la prueba del daño producido a la industria nacional por importaciones con dumping.

<sup>28</sup> Esta parte del documento sigue a Delgado (1999, 2000).

<sup>29</sup> Cabe notar que en el comercio de bienes intermedios entre socios comerciales (que, a nivel internacional, comprenden la mayoría de las investigaciones por dumping y subvenciones), la reexportación de productos a precios discriminados en general no tiene lugar *incluso en ausencia de barreras arancelarias* debido a que el usuario industrial ya obtiene un beneficio comprando insumos a precios bajos, y en consecuencia nada obtiene con el arbitraje. El usuario industrial no es ni actúa como un distribuidor mayorista.

2. **Contar con economías de escala en la producción**, lo que exige reducir la participación de los costos fijos en los costos unitarios de producción.
3. **Presencia de incentivos, ayudas o subvenciones estatales**, que colocan a las firmas beneficiadas en mejores condiciones iniciales de competencia en los mercados externos. Como se analiza más abajo, la OMC penaliza la existencia de ciertos tipos de subsidios.
4. **Lograr inserción en nuevos mercados**, a través de ventas a precios de promoción (dumping promocional).
5. **Responder ante una recesión en el mercado doméstico**, que genera un exceso de capacidad instalada y obliga a vender a precios próximos a los costos variables en el corto plazo (dumping cíclico).
6. **Eliminar competidores en el mercado de exportación** por medio de prácticas depredatorias sobre los precios (dumping predatorio).
7. Desarrollar una **estrategia global de precios bajos** y de cierre (*foreclosure*) del mercado de origen (dumping estratégico).
8. **Enfrentar regulaciones laborales más rígidas** en el país de origen que las que enfrentan sus competidores en el país destino de la exportación (Ethier, 1982). Si el exportador enfrenta, por caso, mayores costos de indemnización por despido, tendrá incentivos a incrementar la producción (a fin de que disminuyan los costos unitarios totales) ante la eventualidad de una caída exógena en la demanda y en los precios internacionales, y no a reducir el nivel de empleo. Las condiciones para hacer dumping se generan cuando los precios caen por debajo de los costos totales de corto plazo. Es obvio, entonces, que en estas situaciones de caída de la demanda, el dumping es una herramienta anticíclica utilizada por las empresas para evitar los costosos ajustes en el empleo.
9. Las etapas iniciales del negocio están dominadas por **“efectos aprendizaje”** en el proceso de producción. Con frecuencia, ante precios dados por el mercado, los costos totales de producción resultan superiores en las primeras fases productivas. Si estas firmas exportan, en consecuencia, harán dumping.
10. **Lograr el liderazgo de un mercado dominado por otras empresas** puede suponer que la firma decida maximizar volumen, vendiendo en el corto plazo a precios que no cubran incluso los costos variables.
11. **Absorber diferencias de aranceles y de costos de transporte para poder alcanzar al competidor más eficiente en el mercado importador** (Miranda, 1996). Esta suerte de *“meeting the competition”* adquiere relevancia en las AEI para los casos de dumping extrazona: supóngase que los países A y B conforman un bloque económico con arancel cero en el producto X y que los costos de transporte son reducidos, debido a la cercanía geográfica. Las empresas del país B, por estas razones, resultan los oferentes externos más competitivos (de menor precio) del producto X en el país A. Si una empresa del país Z de extrazona, que no goza de la circulación libre de arancel y tiene costos de transporte más elevados, quisiera ingresar al mercado del país A, debería reducir sus precios en divisas a fin de compensar estas diferencias en favor del socio comercial de A. El resultado de esta estrategia puede derivar en dumping, aun cuando el exportador de Z ingrese al mercado A al mismo precio que las empresas de B.
12. **El país destino de la exportación devalúa su moneda**. En este caso, una respuesta racional de la firma exportadora es reducir sus precios medidos en

dólares (o en la moneda de referencia comercial) en la misma magnitud que la tasa de devaluación a fin de mantener los precios en moneda doméstica en niveles competitivos. Aún involuntariamente, esta conducta de absorber las devaluaciones de la economía importadora puede derivar en prácticas de dumping.<sup>30</sup>

Por ello, son poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes antidumping y antisubvenciones en el intercambio intrazona sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia. La experiencia indica que en los mercados integrados, la mera desaparición de los aranceles no siempre elimina la discriminación de precios o las ventas por debajo de costos.

Técnicamente, el único tipo de dumping que se elimina en un área económica integrada es el resultante de la protección a las importaciones en el país de origen. Pero hay otras motivaciones que posibilitan estas prácticas, como lo sugiere el ejemplo de Estados Unidos, naturalmente un mercado amplio e integrado donde no existen aranceles entre los distintos estados y sin embargo las empresas -con regular frecuencia- discriminan los precios de venta entre distintos estados y ciudades.

En numerosos casos, se continúa practicando dumping sin aranceles e incluso en sectores competitivos y atomizados, como se presentó más arriba.

En otro sentido, los instrumentos antidumping pueden evitar la transmisión de las recesiones a las economías domésticas, especialmente cuando los acuerdos regionales no contemplan mecanismos de ajuste comercial frente a los desequilibrios macroeconómicos de los socios, como sucede en la actualidad en el Mercosur. Una caída en la demanda reduce -temporalmente<sup>31</sup>- los precios internos en el país exportador, y en consecuencia, si los precios de exportación se mantienen constantes, disminuye el margen de dumping.<sup>32</sup>

A diferencia de lo postulado por la visión que favorece la eliminación intrazona de estos regímenes, la presencia de un mercado desafiante, en sí misma, no es una condición necesaria para evitar el dumping entre los socios comerciales. Más aun, puede plantearse el caso de productores de una economía abierta que recibieron en el pasado subsidios y ayudas estatales y que se encuentran en una posición relativa superior a la de sus competidores en cuanto a la posibilidad de adquirir tecnologías eficientes, de alcanzar escalas óptimas de producción y de apropiarse de los efectos aprendizaje. Estas firmas, consecuentemente, estarán en condiciones hipotéticas de penetrar a precios inferiores a los domésticos en los mercados externos debido a la distorsión inicial generada por dichas ayudas estatales sobre la asignación de los recursos (Morgan, 1996). Un derecho antidumping actuaría en estas situaciones como un instrumento correctivo de las diferencias de incentivos en las políticas industriales.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> En forma análoga, puede ocurrir que una devaluación real en el país de origen B incremente las exportaciones y, paralelamente, reduzca los márgenes de dumping, hasta hacerlos desaparecer, al no registrarse subas en los precios medidos en moneda doméstica y sí caídas en los precios medidos en dólares.

<sup>31</sup> Viner (1923) condenaba el dumping de corto plazo (esporádico) por su inducción a una mala asignación de los recursos productivos en el país importador; sugería que la extensión de estas prácticas era insuficiente para afectar decisiones de largo plazo de inversión y de empleo.

<sup>32</sup> Para evitar estos efectos de las recesiones, el Acuerdo Antidumping de la OMC permite la reconstrucción del denominado *valor normal* utilizado en el cálculo del margen de dumping cuando no se cubren por completo los costos de producción, como ocurre con frecuencia en los ciclos contractivos de demanda; en general, las firmas exportan a precios que cubren los costos variables y, si es posible, una porción de los fijos. Estas situaciones son básicamente de corto plazo, y por ende, existe relativo consenso acerca de la racionalidad de su utilización.

<sup>33</sup> La Unión Europea utiliza el antidumping extrazona como “instrumento elástico de política industrial” (*Trade Policy Review, 1990*).

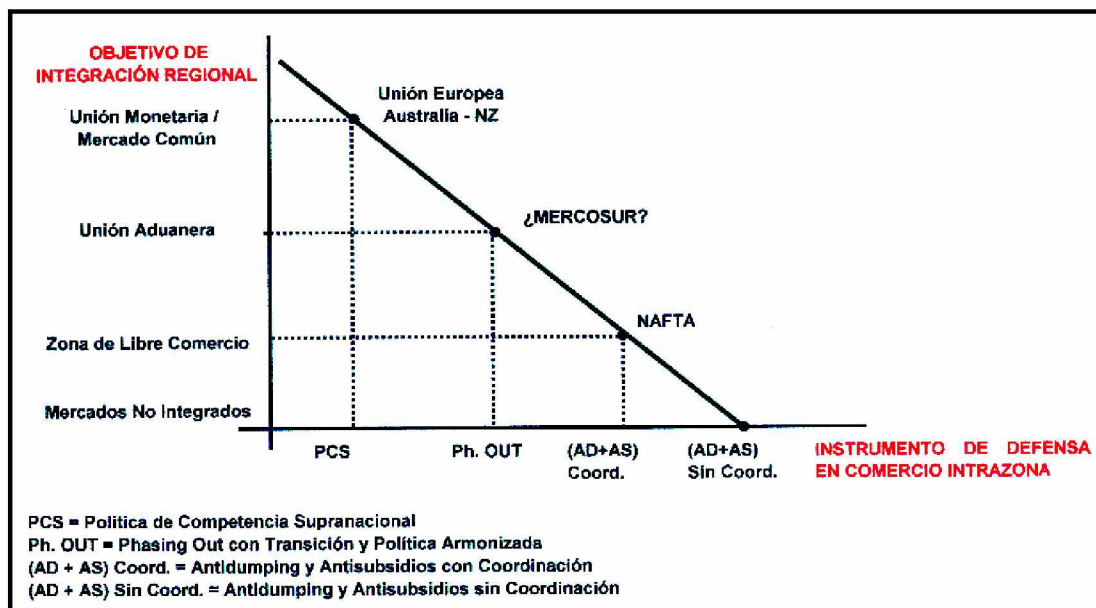
## II.2. Una revisión de la experiencia de la UE, el NAFTA y la asociación comercial entre Australia y Nueva Zelanda

Hay consenso, sin embargo, en que la credibilidad de un proceso de integración demanda, a nivel comercial, el compromiso de reducir gradualmente estos mecanismos en el comercio intrazona. En esta sección se revisan los antecedentes internacionales más relevantes.

Este reemplazo por políticas de competencia requiere, a la vista de la experiencia de otros acuerdos, exigentes compromisos político-institucionales y una muy aceptada secuencia de instrumentación.

Una revisión de los casos de la Unión Europea, el NAFTA y los acuerdos de integración entre Australia y Nueva Zelanda (ANZACERTA) demuestra con claridad que no existe un modelo único para tratar este problema –denominado “phasing out” en la literatura especializada–, fundamentalmente debido a que son los objetivos de la integración los que definen los tiempos, los instrumentos y las acciones a encarar.

En términos estilizados, puede sostenerse que la supervivencia de estos regímenes se hace más sustentable cuanto menor es el nivel de integración buscado como objetivo (ver gráfico).



Así, mientras el NAFTA mantiene los mecanismos de defensa comercial en el comercio intrazona, la UE y el ANZACERTA los reemplazó por la aplicación plena y directa de leyes de defensa de la competencia.

Aun en estos casos de integración superior a la de una unión aduanera se previeron **etapas de transición para el reemplazo**, en un claro reconocimiento de las dificultades de armonizar las estructuras productivas en espacios económicos sin aranceles. Un punto relevante es que el Mercosur no tiene previstas instituciones regulatorias supranacionales o delegaciones directas de jurisdicción que garanticen una administración eficiente de las políticas comunes de competencia.

Por caso, el Tratado de Roma constitutivo de la UE estableció un período de diez años para eliminar el antidumping y los derechos compensatorios en el comercio entre los seis socios originales, estableciendo además plazos máximos para las medidas existentes (de cinco años) y diversas medidas para contrarrestar la discriminación de precios entre países. En particular se estructuró la llamada “cláusula boomerang” por la cual se posibilitaba la reexportación de productos “libre de cualquier arancel, restricción cuantitativa o medidas de efecto equivalente” cuando se detectaran prácticas de *dumping*.

En cuanto a los subsidios, la UE consideró desde el mismo comienzo que toda ayuda estatal que distorsionara o amenazara distorsionar la competencia, favoreciendo la producción o la localización de las inversiones resultaba incompatible con el mercado común. Desde entonces es la Comisión Europea quien autoriza y financia con fondos comunitarios las ayudas sectoriales.<sup>34</sup>

Una cuestión muy relevante en el comercio intraeuropeo es la vinculada a la jurisdicción y legislación aplicables en las controversias comerciales y de competencia entre empresas de los socios. El Tratado de Roma previó dos métodos de asignación:

- (1) Para los casos de abuso de posición dominante, los miembros comunitarios aplican sus propias leyes nacionales, desde ya muy armonizadas en su texto y espíritu a través de los años.
- (2) Para los casos de acuerdos horizontales y prácticas restrictivas al comercio, resuelve la Comisión Europea en aquellos casos en que estén involucradas firmas de socios de la EFTA.

Esta modalidad –cabe la aclaración- se aplica con éxito debido a que el modelo europeo de integración está articulado en base a una **legislación única y de jurisdicción supranacional de defensa de la competencia**. Asimismo, esta experiencia identifica la clara necesidad de que la eliminación de todos los instrumentos de defensa comercial en el comercio entre miembros comunitarios debe estar **precedida** de condiciones de competencia e incentivos relativamente semejantes para todos los agentes económicos comunitarios.

La experiencia del Mercosur en este sentido plantea interrogantes. En primer lugar, no se han armonizado –ni siquiera está el planteo de fondo para lograrlo- las legislaciones nacionales de defensa de la competencia.<sup>35</sup> Menos aún, no se prevé ninguna autoridad supranacional de aplicación.

Pero aun si estas condiciones existieran, las estructuras de incentivos a la producción, las exportaciones y la inversión en Brasil y la Argentina aparecen como claramente disímiles. Una vez más, la multiplicidad y magnitud de subsidios aplicados por Brasil deja espacios para que las empresas exportadoras de ese origen vendan en su mercado a un precio superior que el aplicado a las ventas hacia los socios del Mercosur.

Otro aspecto relevante que plantea serias dudas acerca de la factibilidad inmediata de un reemplazo radica en que las investigaciones por prácticas anticompetitivas en el caso europeo son llevadas adelante por los países exportadores. En concreto, **¿qué incentivos tendrá Brasil o la Argentina para aplicar medidas que penalicen a sus propias empresas exportadoras si estas**

---

<sup>34</sup> Con matices, y diversos requerimientos, el espíritu de preservar la aplicación de medidas antidumping se mantuvo cuando la ex CEE incorporó a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Además, estos acuerdos incluyeron prescripciones respecto de los abusos de posición dominante y prácticas restrictivas pese a no preverse obligaciones ni procedimientos de resolución de controversias, ni a adaptarse las legislaciones internas de competencia.

<sup>35</sup> En 2003 se ha realizado el primer intercambio informativo y de experiencias entre los organismos regionales.

**ventas generan mayores divisas y más empleo?** Este inconveniente podría suavizarse con un muy estricto mecanismo de solución de controversias (del que también carece el Mercosur), pero aún así seguiría prevaleciendo la discrecionalidad en las investigaciones, ya que es usual que éstas se evalúen siguiendo la “regla de la razón”.<sup>36</sup>

Este conflicto del reemplazo de un régimen por otro no se plantea, en modo alguno, en las zonas de libre comercio. En estos esquemas de integración cada país mantiene sus legislaciones y las aplica también a sus socios. Sin embargo, el NAFTA es otro buen ejemplo sobre la necesidad de integrarse por medio de condiciones igualitarias de acceso a los mercados. En el Tratado señala explícitamente que los socios deben evitar “toda actitud coordinada de poder de mercado por parte de los exportadores”, rechazando la posibilidad de subsidiar en forma cruzada entre los mercados interno y externos y de depredar en el mercado importador.

Más aun, se apela a los socios a adoptar medidas que prohiban las conductas anticompetitivas, a pesar de que no fueron previstas condenas a los abusos de posición dominante si éstos afectan el comercio intrazona.

En rigor, en el NAFTA las políticas de defensa comercial se mantienen en el comercio entre socios, con legislaciones nacionales pero con la posibilidad de revisiones judiciales (de carácter binacional) obligatorias.

Bien diferente es el modelo de complementación económica escogido por Australia y Nueva Zelanda. Estos países firmaron, a comienzos de la década de 1980, un acuerdo de integración que mantuvo sus políticas de defensa comercial hasta 1990, cuando fueron eliminadas. La particularidad de esta eliminación radica en que no fue acompañada de legislación o autoridad supranacional alguna que controlara las prácticas comerciales distorsivas. La razón es simple: **las condiciones de acceso a los dos mercados eran (y son) muy simétricas**, a punto tal que desde 1920 funciona un mercado laboral común que, entre otros aspectos, financia programas sociales comunes.<sup>37</sup>

A su vez, se modificaron las legislaciones anticompetitivas nacionales con el objeto de otorgar a las empresas del socio la posibilidad de denunciar conductas distorsivas en el país exportador (principio de extraterritorialidad). Estos cambios en las leyes de competencia incluyeron, en forma crítica, la armonización de las normas sobre cartelización, prácticas exclusorias y fusiones y adquisiciones de empresas.

### **III. Las políticas de defensa comercial en el comercio intrazona**

La utilización de los instrumentos OMC de defensa comercial para el comercio intrazona ha sido, y sigue siendo, motivo de fuerte controversia en las relaciones entre la Argentina y Brasil, en particular. Uno de los constantes reclamos de los funcionarios brasileños es la aplicación “sesgada” del régimen antidumping argentino contra empresas de ese origen.

La Argentina es el usuario más activo de estos instrumentos entre los países del Mercosur, y ciertamente Brasil, junto con la República Popular China, son los orígenes más

---

<sup>36</sup> A su vez, la experiencia europea enseña que con frecuencia no se toman en cuenta las provisiones de la teoría económica en las investigaciones por precios predatorios, que en ciertas ocasiones pueden asimilarse a las investigaciones antidumping. Así, en lugar de juzgar estas conductas a partir de la comparación de los precios con los costos marginales o variables de producción, se han reemplazado por los costos totales, lo que –en principio– no denota una actitud destructiva para los competidores. En este sentido, esta metodología resulta muy similar a la reconstrucción del valor normal en las investigaciones antidumping cuando existen “situaciones especiales de mercado”, como una recesión en el país exportador.

<sup>37</sup> Además, la actividad económica principal entre ambos países se vincula con la radicación de inversiones directas y no con el comercio.

investigados. En el Cuadro 2 se presenta el listado de investigaciones por dumping y subsidios realizadas por la Argentina contra Brasil, Uruguay y Paraguay entre 1992 y 2003, ordenados en forma descendente según fecha de apertura.

Existe una muy fuerte preponderancia del origen Brasil en el total de investigaciones contra los socios del Mercosur. Sin embargo, el supuesto sesgo *anti-Mercosur* que la Argentina le estaría otorgando a la aplicación de estos instrumentos comerciales no es tal. Por un lado, las importaciones investigadas por prácticas desleales de origen brasileño promedian apenas el uno por ciento de las importaciones totales de ese origen. Esta relación es de 7% en el caso de China, de 3% para Corea y de 2% para Taiwan.

Asimismo, Brasil (y el Mercosur en general) es relativamente menos castigado por estos sistemas en la Argentina que el resto de los orígenes en cuanto a la aplicación de medidas preliminares y definitivas. Para fundar esta afirmación, se calculó el *ratio* “Casos con derechos definitivos / Cantidad de Aperturas” para los orígenes Brasil, Mercosur, China y Resto durante el período 1992-2003, y para todos los países del Mercosur. Los resultados se muestran en el Cuadro 3.

En el caso argentino, menos de la mitad de las aperturas de investigación contra importaciones de origen Brasil culminaron en la aplicación de derechos antidumping. Ese porcentaje se eleva a 74% para el caso de China. Curiosamente, la relación es inversa en las investigaciones AD iniciadas por Brasil, donde el 67% de las aperturas de investigación contra importaciones de origen argentino terminaron con derechos AD, y apenas 17% para el caso chino.<sup>38</sup>

Frente a estos hechos, ¿por qué Brasil presiona por la desaparición del antidumping y los derechos compensatorios para el comercio intrazona? Básicamente, pueden ensayarse tres explicaciones:

1. Si un socio comercial aplica en forma intensa -en la visión brasileña- una herramienta de defensa comercial contra la discriminación internacional de precios, se reducen los espacios de discusión en investigaciones generadas en el resto del mundo. Este fenómeno es particularmente claro en el sector siderúrgico y, también, en el avícola.
2. Sin antidumping intrazona y manteniendo los regímenes de subsidios, Brasil ahondará las ventajas competitivas en el mercado argentino y competirá con claras ventajas relativas frente a la Argentina en terceros mercados.
3. Por sus complejidades intrínsecas, y por ser un instrumento que administra el país que exporta (que genera divisas y empleo), la utilización de las políticas de defensa de la competencia para abordar los casos de dumping resulta el camino más adecuado en la estrategia brasileña.

---

<sup>38</sup> Es importante destacar, sin embargo, que mientras la Argentina abrió 51 casos contra socios comerciales en el período considerado, Brasil lo hizo en sólo tres oportunidades.

**Cuadro 2**  
**ARGENTINA 1992-2003**  
**LISTADO DE CASOS POR DUMPING Y SUBSIDIOS**  
**CONTRA BRASIL, URUGUAY Y PARAGUAY**

Producto Denunciado	Origen	Apertura	Derechos Preventivos	Derechos Finales
Neumáticos para bicicletas	Brasil	12.03	Pendiente	Pendiente
Pollos	Brasil	08.02	no	no
Tubos de acero austenítico	Brasil	11.01	07.02	05.03
Cortes carne porcina.	Brasil	11.01	no	no
Accesorios de tubería	Brasil	10.01	08.02	04.03
Equipos de aire acondicionado	Brasil	08.01	08.02	no
Garrafas	Brasil	01.01	no	no
Brocas helicoidales de cabo cilíndrico.	Brasil	11.00	04.02	Comp. Precios
Paneles compensados fenólicos	Brasil	11.00	08.01	no
Granallas de acero	Brasil	09.00	11.01	no
Lavarropas automáticos de carga frontal.	Brasil	08.00	no	no
Perfil de hierro laminado en caliente.	Brasil	07.00	07.01	Comp. Precios
Cables de fibra óptica, tipo monomodo.	Brasil	07.00	no	no
Productos planos de hierro o acero laminados en frío, recocidos y templados	Brasil	09.99	no	Comp. Precios
Hojas de sierra de acero rápido	Brasil	05.99	no	05.00
Tejidos de mezclilla tipo "denim"	Brasil	04.99	no	no
Jabalinas de acero-cobre	Brasil	02.99	10.99	06.00
Pollos eviscerados	Brasil	01.99	no	07.00
Productos laminados planos de hierro o acero	Brasil	10.98	04.99	Comp. Precios
Abrasivos naturales o artificiales	Brasil	04.98	no	Comp. Precios
Cadenas de fundición de hierro o acero	Brasil	12.97	no	Comp. Precios
Medidores volumétricos de gas a diafragma.	Brasil	09.97	no	no
Maderas terciadas y multilaminadas	Paraguay	03.97	01.98	01.99
Cables de fibra óptica, tipo monomodo.	Brasil	02.97	no	12.98
Bolsas de papel para cemento	Brasil	05.96	05.97	no
Bandejas de poliestireno	Brasil	05.96	no	Comp. Precios
Garrafas	Brasil	04.96	04.97	01.98
Motocompresores p/ refrigeración doméstica	Brasil	01.96	no	no
Cables para la transmisión de energía eléctrica	Brasil	02.96	no	no
Ácido etilendiaminotetra-acetato tetrasódico	Brasil	12.95	no	no
Fusibles	Brasil	12.95	no	02.97
Productos electromecánicos de uso eléctrico	Uruguay	12.95	no	no
Imanes cerámicos.	Brasil	11.95	no	04.97
Hojas de sierra rectas de acero rápido	Brasil	10.95	07.96	05.97
Lámparas fluorescentes tubulares rectas	Brasil	10.95	no	Comp. Precios
Transformadores de dieléctrico líquido.	Brasil	09.94	no	03.97
Cables de aluminio o aleación de aluminio.	Brasil	06.94	no	02.96
Interruptor o relés fotoeléctrico	Brasil	03.94	no	05.96
Jabalinas de acero-cobre	Brasil	02.94	no	10.96
Medidores de energía eléctrica monofásicos	Brasil	08.93	02.94	12.95
Palanquilla	Brasil	08.93	no	no
Denim índigo	Brasil	08.93	no	no
Films de PVC	Brasil	03.93	05.93	no
Neumáticos para bicicletas	Brasil	03.93	04.93	no
Machos de roscar de acero rápido y acero.	Brasil	01.93	02.94	10.96
Cristales oftálmicos monofocales	Brasil	01.93	12.93	09.96
N-Terbutil	Brasil	01.93	05.93	no
Disulfuro de benzotiacilo	Brasil	01.93	05.93	no
Terciado de guatambú	Paraguay	01.93	09.94	06.95
Chapas de acero laminadas en caliente	Brasil	12.92	01.93	no
Discos y cuchillas de acero	Brasil	11.92	01.93	09.96
Alambre de cobre esmaltado para bobinado	Brasil	10.92	04.93	10.96
Chapas de acero laminadas en frío	Brasil	10.92	01.93	no
Cartulina forrada encapada	Brasil	08.92	no	10.95

Fuente: elaboración propia en base a CNCE.



**Cuadro 3**  
**Ratio entre casos con derechos definitivos y aperturas de investigación**

(Acumulado 1992-2003, en %)

Orígenes	Argentina	Brasil	Mercosur	China	Resto	TOTAL
Argentina	-	45	46	74	54	56
Brasil	67	-	80	17	42	39
Uruguay	50	0	50	0	0	20
Paraguay	100	0	100	0	0	100

Fuente: elaboración propia en base a notificaciones de cada país a la OMC.

#### IV. Un escenario factible: mantener el instrumento AD-AS durante la transición

Si los gobiernos deciden dar nuevo impulso al Mercosur, los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas. Por las razones expuestas a lo largo del trabajo, resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen antidumping y antisubvenciones por leyes de competencia. Sin embargo, a fin de consolidar –desde el plano comercial- el nuevo impulso al proceso de integración, se volverán necesarias nuevas condiciones para la aplicación de estos regímenes en el comercio intrazona.

Un camino que se considera factible es mantener los instrumentos AD-AS durante un período de transición, mayor para el dumping intrazona e inferior en el caso de los subsidios.

El esquema sería *único y de aplicación obligatoria* para los Estados Partes, y persigue la adopción final de un sistema armonizado de defensa de la competencia intrazona una vez superado el período de transición, adaptadas las legislaciones de defensa de la competencia en cada socio, y removidas todas las asimetrías que dificultan la competencia en el comercio entre los socios.

El objetivo de las políticas de defensa comercial debe ser promover la liberalización completa de las barreras comerciales al interior del bloque, a la vez de permitir un trato igualitario entre las empresas de los socios comerciales. Estos requisitos no se encuentran plenamente vigentes en la actualidad. Además, no todos los miembros cuentan con legislaciones sobre defensa de la competencia y Brasil y la Argentina, que sí disponen de estos instrumentos, presentan diferencias conceptuales importantes. Estas consideraciones, en conjunto, vuelven imprescindible el establecimiento de un período de transición para el reemplazo.

Como condición necesaria para efectivizar este reemplazo es preciso que se eliminen, en forma progresiva y negociada, los programas de subsidio en la región en un lapso de cinco años.

Durante este período, las denuncias de la industria nacional con serios fundamentos de subsidio e indicios de daño causal, habilitarán al país afectado a llamar a consultas al Estado Parte que presumiblemente instrumenta el subsidio y a formular una propuesta de compensación comercial. Si no se alcanzara un acuerdo, la Comisión de Comercio del Mercosur tomaría el caso, y de no encontrar solución, el país afectado podría aplicar derechos compensatorios bajo los mismos estándares de investigación que los prevalecientes para los subsidios extrazona.

Por su parte, en las investigaciones antidumping deberían reforzarse los criterios competitivos de los acuerdos OMC. Por caso, el daño a la industria nacional derivado de las

importaciones desleales podría ser probado a través de métodos cuantitativos, reduciendo el grado de discrecionalidad que ofrece este aspecto de las investigaciones AD-AS. Asimismo, sería deseable contar con estudios puntuales acerca de los impactos sobre el bienestar de los consumidores, usuarios y productores de la eventual adopción de medidas protectivas. En términos institucionales, la aplicación del régimen intrazona en la transición requerirá la conformación de un tribunal independiente común para la solución de conflictos en su instrumentación.

## V. Comentarios finales

Un Mercosur rediseñado requiere nuevos instrumentos regulatorios en el comercio intrabloque. A las propuestas presentadas recientemente por la Argentina para administrar el comercio cuando los ciclos económicos están contrapuestos (marzo de 2004),<sup>39</sup> deben agregarse nuevas disciplinas para las investigaciones por dumping y subsidios. Se asume, por numerosas razones expuestas en el trabajo, que no resulta adecuado en el corto plazo, un reemplazo de estos instrumentos por leyes de defensa de la competencia.

Este reemplazo puede pensarse desde una óptica de mercados libres funcionando sin aranceles y bajo el paradigma de la competencia perfecta, o más bien como el resultado de un proceso de política económica con restricciones y negociaciones, ciertas veces divergentes.

La opción por un camino u otro determinará los resultados plausibles de este reemplazo. El Mercosur se encuentra en la etapa de optar. La experiencia internacional muestra que el segundo camino, aun en aquellos esquemas de integración más perfectos, como la Unión Europea o la asociación entre Australia y Nueva Zelanda, aparece como el más idóneo y el que mejores resultados produce.

La UE, como ejemplo más acabado de una completa integración territorial, económica y política, eliminó estos instrumentos para el comercio intracomunitario sólo cuando se armonizaron plenamente las legislaciones de competencia, no sólo desde un punto de vista jurídico sino también de interpretación de los estándares técnicos de las investigaciones. Por supuesto, se exigió previamente la desaparición de los subsidios nacionales.

Los múltiples conflictos comerciales aún no resueltos, así como los problemas coyunturales, han puesto sobre el tapete las complejas realidades y limitaciones del esquema actual. Las resistencias a avanzar en la necesaria coordinación macroeconómica y la ausencia de “cláusulas de escape” que permitan negociaciones compensatorias ante desequilibrios económicos imprevistos ponen en tela de juicio la credibilidad de la integración.

Existe comercio pero no una verdadera integración regional. Los bienes, servicios, capitales y trabajadores no circulan en un mercado único y el arancel externo presenta numerosas “perforaciones” que alteran su esencia. La existencia de regímenes como el *draw back* y la admisión temporaria, y la ausencia de coordinación institucional y de formatos constitucionales relativamente homogéneos inviabilizan -o al menos alteran- cualquier decisión de reemplazo de regímenes.

Este trabajo demostró, asimismo, que los instrumentos de defensa comercial no siempre actúan sobre las mismas conductas empresarias que las políticas de competencia. Aún así, se considera que -una vez removidas las barreras y restricciones al comercio, en particular los incentivos específicos a la producción, las exportaciones y las inversiones- el reemplazo es

---

<sup>39</sup> Denominada “Mecanismo Permanente para Situaciones de Emergencia”, la propuesta argentina vincula la posibilidad de aplicar cuotas a las importaciones de un país miembro cuando se produzcan divergencias significativas en las tasas de crecimiento y/o el tipo de cambio real, por una duración máxima de seis meses.

conveniente, más como señal de credibilidad y fortaleza de la integración que como una alternativa mejor a las existentes.

Los instrumentos de defensa comercial -y en especial el antidumping- resultan un “segundo-mejor” cuando en los acuerdos regionales no están contempladas medidas de ajuste comercial ante desequilibrios macroeconómicos en alguno de los socios. Estas herramientas pueden colaborar en moderar la transmisión de las recesiones al resto de las economías.

En la práctica, los derechos antidumping funcionaron en diversas ocasiones como instrumentos de ajuste comercial, a pesar de no estar diseñados para cumplir con esa función. En este sentido, resultaron herramientas superiores a los listados de excepción, logrando en varios sectores neutralizar los períodos recesivos atravesados por los socios (por ejemplo, Brasil 1991-1992).

El modelo propuesto en el trabajo asume una transición en el reemplazo de los instrumentos. Este período es mayor en el régimen antidumping por dos motivos. Primero, porque es condición necesaria para su desaparición la plena y previa eliminación de los subsidios; se reconoce así que los incentivos fiscales y financieros perduran en el tiempo a través de “asignaciones iniciales de recursos” ventajosas, que podrían llevar a prácticas encubiertas de dumping aun luego de la eliminación del incentivo, en particular en aquellos sectores donde estas asistencias públicas favorecieron la incorporación tecnológica, las economías de escala y la apropiación de efectos aprendizaje. Y segundo, porque la armonización de las leyes de defensa de la competencia será una tarea compleja.

## Referencias

- Alessandrini, S. (1994), “Subsidies, Strategic Trade and the GATT”, mimeo.
- Amadeo, Vieira Ferreira Levy, Beira, Melo Filho, de Miranda, Sigelmann, da Silva Filho y Vescovi, (2003), *Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União*, Secretaría de Política Económica, Brasilia.
- Bouzas, R. (2003), “Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization: the case of Mercosur”. Universidad de San Andrés.
- Brander, J y Spencer B (1984), “Tariff Protection and Imperfect Competition”, en *Monopolistic Competition and International Trade*.
- Carrera, J., Panigo, D y Feliz, M. (1998), “¿Cuánto se asemejan las economías de Argentina y Brasil? Nueva comparación de las regularidades empíricas desde 1980”. *Económica*.
- Deardorff, A. (1989), “Economic Perspectives in Antidumping Law”, en Jackson, J y Vermulst (eds) *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*, The University of Michigan Press, Ann Harbor.
- Delgado, R. (1997), “Regulación Antidumping: un análisis del caso argentino en los años noventa”, *Boletín Informativo Techint N° 292*, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Una propuesta OMC-plus para los mecanismos de defensa comercial contra las prácticas desleales en el mercado ampliado”, Primer Premio Concurso 5to. Aniversario Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).
- \_\_\_\_\_ (2000), “Defensa comercial, competencia y subsidios en el Mercosur: la lógica de una transición”, mimeo.
- Ethier, W. (1982), “Dumping”, *Journal of Political Economy*, 90 : 487-506.
- Eymann, A. y Schuknecht, L (1996), “Antidumping Policy in the European Community: Political Discretion of Technical Determination?”, *Economics and Politics*, Volumen 8, julio.
- Helpman, E. y Krugman, P. (1985), “Market Structure and Foreign Trade”.
- Heymann, D. (1999), “Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur”. CEI.

- International Trade Commission (1995), *The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements*, Investigation N° 332-344, junio.
- Jackson, J. (1989), *The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Marceau, G. (1994), *Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in Free Trade Areas*, Clarendon Press, Oxford.
- Mayoral, A., (1999) “Expectativas empresariales ante el proceso de integración”. CEI.
- Messerlin, P. (1996), “Why the Anti-Dumping Laws Ought to be Replaced By Competition Laws”, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary ?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Miranda, J. (1996), “Should Anti-Dumping Laws be Dumped?”, *Law and Policy in International Business*, volumen 28, n° 1, otoño.
- Morgan, C. (1996), “Competition Policy and Anti-Dumping: Overview of Basic Issues”, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary ?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Stewart, T., (1996a), “Why Anti-Dumping Laws Need not to be Cloned After Competition Laws nor Replaced By Such Laws”, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary ?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Thorstensen, V. (1995), “Commercial Defence Policy and Its Instruments: A Comparative Analysis of US and EC Experiences with AntiDumping, Countervailing Measures and Safeguards as a Frame of Reference for the Development of Mercosur Policy”, *Inter-American Development Bank*, second draft, julio (mimeo).
- Tsoukalis, L. (1995), “Competencia e integración europea”, en *Competencia y competitividad en áreas económicas integradas: procesos y experiencias en la UE y en América Latina*, CEFIR, marzo.
- Vermulst, E. y Waer, P. (1991), “The Calculation of Injury Margins in EC Antidumping Proceedings”, *Journal of World Trade*, diciembre.
- Viner, J. (1923), *Dumping : A Problem in International Trade*, Chicago: University of Chicago Press.
- Willig, R. (1992), “The Economic Effects of Anti-Dumping Policy”, *Working Paper N° 1 on Competition and International Trade*, agosto (mimeo).

## **ANEXO**

En este Anexo se comentarán los diversos programas de apoyo, ya sean a la producción o a la exportación, informados a la OMC en el marco de los Mecanismos de Examen de las Políticas Comerciales por Brasil, Uruguay y Paraguay, como así también otros programas detectados a nivel estadual y municipal.

### **BRASIL**

#### **Programas de ayuda a las exportaciones**

##### Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX)

El Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX) provee financiamiento a los exportadores brasileños mediante dos modalidades: a) financiación directa, y b) mediante la equiparación de las tasas de interés internas con las internacionales. En el año 2000 los fondos gastados por el Estado brasileño ascendieron a u\$s 630 millones y según lo informado por las autoridades brasileñas, los beneficios alcanzaron al 15% del total de las exportaciones.

##### Finamex-BNDES EXIM

El Finamex (en la actualidad BNDES-EXIM) es un programa creado en 1990 para el financiamiento de las exportaciones de Maquinaria y Equipo y ofrece dos modalidades de financiación: previa al embarque, que financia la producción de bienes a exportar y la posterior al embarque, destinada a financiar la comercialización de los productos en el extranjero. A partir de 1996 se amplió el alcance de las operaciones contempladas en el programa, permitiéndole financiar exportaciones de servicios de ingeniería, montaje e instalación relacionados con la venta de productos exportados. Se amplió la lista de productos que podían optar a la financiación a fin de incluir los siguientes: manufacturas de metal, herramientas y diversos artefactos metálicos, máquinas, equipo para aparatos eléctricos, electrónica de consumo, piezas para automóviles, piezas y componentes, material de transporte (excepto automóviles), instrumentos y aparatos, construcciones prefabricadas y programas informáticos.

##### RECOF

El Sistema Especial de Depósitos sujetos a Controles Normalizadores (RECOF) consiste en la eximición del pago de impuestos a la importación y del IPI de las importaciones destinadas a la industrialización para su posterior exportación.

##### Seguro y garantía de las exportaciones

Mediante esta operatoria se ofrecen garantías contra riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, con una cobertura que alcanza hasta el 85% en el primer caso y hasta el 90% en los segundos. El financiamiento se realiza mediante el Fondo de Garantía de las Exportaciones (FGE) y se canaliza a través del Instituto de Reaseguro del Brasil (IRB). El Fondo de Garantía de Promoción de la Competencia (FGPC) fue creado contra el riesgo de las operaciones financieras emprendidas por el BNDES y la FINAME al financiar a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.

### Promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización

La promoción y ayuda a la comercialización de las exportaciones brasileñas cuenta con distintos programas cuyos alcances difieren de acuerdo a los objetivos fijados. El Nuevo Programa de Zonas de Promoción de las Exportaciones (PNPE) está dirigido principalmente a las pequeñas y medianas empresas facilitándoles la comercialización de sus productos diversificando los mercados. Asimismo, la Agencia de Promoción de las Exportaciones (APEX) fue creada para apoyar a las microempresas. El Programa Especial de Exportación tiene por objetivo la identificación de los obstáculos que enfrentan las exportaciones, principalmente en las esferas de la financiación, la promoción del comercio y la logística. En el programa están contemplados 55 sectores exportadores que abarcan el 90% de las exportaciones brasileñas.

### Otros medidas que favorecen a las exportaciones

Dentro de este punto puede incluirse el sistema de desgravación fiscal a la exportación (*drawback*), que contempla la exención de los impuestos a la importación, el IPI, el ICMS, el AFRMM y los demás impuestos que graven a las importaciones cuando éstas se utilicen para producir o envasar bienes exportables.

Las Zonas de Elaboración para la Exportación son otra forma de facilitar la producción de manufacturas cuyo destino es en su totalidad la exportación. Las ventajas consisten principalmente en la exención de los gravámenes a la importación de aquellas mercaderías que serán transformadas por las empresas establecidas en estas zonas.

## **Programas de ayuda a la producción**

### Programas Regionales

SUDAM y SUDENE: estos programas destinados al desarrollo de las regiones menos adelantadas del país como la del nordeste y la del centro occidental. Básicamente consisten en beneficios fiscales para la inversión. Asimismo existen dos fondos, el Fondo de Inversiones de la Amazonia (FINAM) y el Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR) que prestan ayuda financiera para el desarrollo de las mencionadas regiones.

Paralelamente a estos programas el BNDES administra cuatro programas que también están enfocados a incrementar la inversión en las regiones más desfavorecidas: el Programa de Promoción de la Competitividad del Nordeste (PNC), el Programa Integrado de la Cuenca del Amazonas (PAI), el Programa de la Región Centro Occidental (PCO) y el Programa de Reconversión del Sur (RECONVERSUL).

En este sentido de acuerdo con el Art. 159 de la Constitución (línea c) del inc I), 3% de lo recaudado en concepto de impuesto a la renta sobre productos industrializados se destina a los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro Oeste. A través del Banco de Amazonia, el Banco del Nordeste de Brasil y el Banco do Brasil, el Estado Federal financia a tasas subsidiadas, a distintos sectores productivos de acuerdo a los programas regionales de desarrollo.

### Programas de Investigación y desarrollo

Brasil tiene varios programas de apoyo a la investigación y el desarrollo tanto para el sector industrial como para el agropecuario; entre ellos figuran:

Programa de Desarrollo de la Tecnología Industrial (PDTI) y Programa de Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria (PDTA): estos programas permiten una deducción de hasta 8% del impuesto sobre la renta, exención del impuesto a los productos industriales (IPI) de los equipos, maquinaria y aparatos destinados a la investigación y desarrollo tecnológico. Depreciación y amortización aceleradas, crédito del 50% del impuesto sobre la renta y reducción del 50% del impuesto que gravan las operaciones financieras de pago, remesa o acreditación a beneficiarios que residen en el exterior.

El Programa de Financiación de Estudios y Proyectos y de Desarrollo Tecnológico de Empresas (FINEP) fue creado para facilitar el desarrollo y la mejora de los productos, procesos y servicios y para la incorporación de nuevas tecnologías. La ayuda consiste en el financiamiento a tasas preferenciales y con tres años de gracia.

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT) financia a tasas preferenciales a universidades e instituciones de investigación programas y proyectos de investigación aplicada.

### Programas Sectoriales

Sector Agropecuario. Dentro del sector agropecuario brasileño hay un grupo de productos específicos que reciben ayuda a través de la fijación de precios mínimos. El programa de Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF) permite a los agricultores vender sus productos al Gobierno Federal y para la campaña 1999/2000 se habían presupuestado 718 millones de reales.

Otro importante plan de crédito rural es el de la cédula de producto rural (CPR), instrumento utilizado para financiar la producción en condiciones ventajosas; tiene una cláusula de entrega a término por parte del agricultor o la cooperativa. Está destinado a la agroindustria y las cooperativas, se limita al 50% de la capacidad de producción de las industrias transformadoras y se aplica únicamente al algodón, el maíz, el arroz y el trigo. Además, las industrias transformadoras deben demostrar que han pagado por lo menos el precio mínimo al productor.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), a través de su Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME), ofrece un programa específico (FINAME Agrícola) destinado a facilitar préstamos a largo plazo para alentar la inversión en la agricultura. Esos préstamos se utilizan para financiar la adquisición de maquinaria agrícola, producida en Brasil, hasta el 100 % del valor de la máquina. Los beneficiarios del FINAME Agrícola son productores rurales o propietarios de instalaciones de almacenamiento, incluidos los que obtienen crédito a través de otros programas. La tasa de interés aplicable a esta línea de crédito fue de 11,95% para la campaña 1999/2000.

Garantía de sustentación de precios en la comercialización del producto agropecuario (PEP). EL objetivo prioritario del PEP es garantizar un precio de referencia al productor y al mismo tiempo contribuir al abastecimiento interno vía comercialización privada de productos. EL precio de referencia es definido por el Gobierno Federal en base a distintas variables pudiendo inclusive fijarlo en valores mínimos, y por intermedio de la CONAB, ofrece un premio en que equivale a la diferencia entre el precio de referencia y el del mercado más los costos de transporte.

Programa de Adquisiciones del Gobierno Federal. Por medio del otorgamiento de préstamos, el Banco do Brasil SA transfiere recursos del Tesoro Nacional para el CONAB

financiando la formación de stocks públicos de productos agrícolas amparados por la Política de Garantía de Precios Mínimos. El Gobierno regula cuando es necesario los precios de los productos agrícolas en el mercado interno y asegura el abastecimiento en épocas de escasez. Cuando vende los stocks públicos, la CONAB no consigue recuperar el desembolso realizado y en este diferencial se subvenciona a las empresas beneficiadas.

Asimismo el BNDES administra el Programa de Apoyo para la Comercialización del Algodón Brasileño (Pró-Algodão), el Programa de Incentivos para la Mejora de los Suelos (PROSOLO) y el Programa de Incentivos para la Mecanización, Refrigeración y Transporte de la Producción Lechera (PROLEITE). El Pró-Algodão ofrece líneas de crédito para financiar la adquisición de algodón brasileño por parte de la industria textil; en 1999 se desembolsaron 127 millones de reales en el marco de este programa. El PROSOLO apunta a aumentar la productividad mediante la financiación de la compra, el transporte y el empleo adecuado de "mejoradores" del suelo; en 1999 se desembolsaron a través de este programa 99 millones de reales. El PROLEITE se creó en julio de 1999 para contribuir a la modernización de la producción lechera mediante la financiación de la compra de equipos; en 1999 se desembolsaron dos millones de reales.

Sector Manufacturero. Además de los programas enunciados anteriormente y que son de carácter más general, existe un conjunto de industrias dentro del sector manufacturero que cuenta con medidas específicas que le permiten obtener condiciones preferenciales en lo que respecta a financiamiento, condiciones de competencia y apoyo estatal, como ser la automotriz, la aeronáutica, los astilleros, la producción de acero, la informática, los bienes de capital, la industria minera, y en general todas las pymes.

Un caso paradigmático de estas ayudas lo constituye el protocolo firmado entre el Estado de Paraná y la automotriz Renault en 1996 para la instalación de una planta en la localidad de Sao José dos Pinhais el que, bajo el paraguas del "Programa Paraná mais emprego", implicó el comienzo de la producción de automóviles de dicha marca en el estado de Paraná. Los beneficios financieros se dirigieron a las actividades comerciales y a la inversión.

Se creó un Fondo de Desarrollo Económico, que otorgó financiamiento en reales con 10 años de gracia, sin intereses, comisiones ni indexación. Suponiendo una tasa de inflación de 5% anual, por cada R\$ 1 millón de préstamo, Renault devuelve R\$ 0.38 m.

La inversión contó además con distintos incentivos tributarios, como la eximición del diferencial de alícuotas del ICMS que le hubiese correspondido a la compra de bienes de capital en otros estados de Brasil; el diferimiento del ICMS por la compra de materias primas, piezas y componentes importados; y la utilización del 100% de los créditos del ICMS. El estado de Paraná también contribuyó a favorecer las operatorias aduaneras de la firma.

El municipio, en tanto, eximió a Renault Brasil (así como a todos los proveedores de la firma) del pago del impuesto inmobiliario y de la contribución por mejoras por un período de diez años, donando además 2.5 millones de m<sup>2</sup>. más 0.5 millones m<sup>2</sup>. cedidos a título gratuito por diez años. Paralelamente, el municipio proveyó también de la infraestructura y la logística necesarias – incluyendo accesos por carreteras y ferroviarios, así como un área exclusiva para la empresa en el Puerto de Paranaguá. La provisión de energía se pactó a precios 25% inferiores a los de mercado.

Asimismo, el aporte de capital del estado de Paraná al proyecto fue obligatoriamente en dinero y su participación quedó bajo la figura de acciones preferenciales sin derecho a voto. Además, se comprometió a suscribir todo aumento de capital hasta US\$ 300 millones en un plazo límite de siete años.

Otro ejemplo de incentivos municipales es el otorgado por el Municipio de Sao Francisco do Sul junto con el Estado de Santa Catarina en el Proyecto Vega do Sul. Incluye como



beneficios municipales –entre otros- la ejecución de obras de infraestructura, la construcción de accesos viales y ferroviarios, el suministro de energía eléctrica, agua y gas y la donación de estos terrenos con las mejoras existentes y la exención de impuestos municipales. Por su parte, el Estado de Santa Catarina apoya esta inversión mediante la apertura de una línea de crédito por el plazo de 200 meses a partir de la implementación del proyecto, con un plazo de gracia de cada cuota financiada de 120 meses contados a partir del mes siguiente al de su liberación, y con un ajuste monetario calculado por la unidad de medida financiera de referencia (UFIR) a tasa cero, entre otros beneficios.

Las condiciones del acuerdo firmado en 1997 entre General Motors y el Gobierno de Rio Grande do Sul también fueron extremadamente generosas. El protocolo preveía el otorgamiento de US\$ 310MM en préstamos oficiales para la compra del terreno con una tasa del 6% anual a abonar a partir del año 2002. La exención impositiva era por 15 años y el estado debía proveer la infraestructura necesaria más los servicios de agua, electricidad, gas natural y sistema de comunicaciones a tasas subsidiadas. Más aún, el Estado se comprometía a construir un puerto privado y un canal marítimo de acceso y a garantizar el transporte público hacia la planta. Ford también firmó un protocolo similar con el mismo Estado, que fue incumplido y provocó la mudanza de ésta al Estado de Bahia en Junio de 1999.

En la ciudad de Río de Janeiro, por su parte, el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FUNDES) dispone de distintos incentivos para promover las inversiones en ese estado, bajo las siguientes modalidades: participación del Estado en el capital de emprendimientos instalados o a instalarse en el territorio a través de la adquisición o suscripción de acciones; financiación de activos fijos de las empresas que se instalan; diferimiento del ICMS, ecualización/reducción de tasas de interés cobradas por instituciones oficiales de crédito para la financiación de las inversiones, y reembolsos de los gastos de infraestructura necesaria para la realización del proyecto, entre otros.

El FUNDES ofrece tres categorías de programas: genéricos (Rio Invest, Rio Industria), sectoriales (Rio Petroleo, RioPlast, Rio Textil, Rio Fármacos, Rio Piezas, Rio Telecom) y regionales (Rio Solidario y Rio Norte). Estos programas lograron atraer empresas de telecomunicaciones, del sector metalúrgico, empresas del sector naval y otras relacionadas con la explotación de hidrocarburos.

Un ejemplo es el programa firmado en setiembre de 2003 por el cual se creó el Programa Riometal que financia inversiones de instalación y/o expansión de plantas fabriles metalmeccánicas en condiciones muy atractivas (100% de la inversión, cinco años de gracia, tasa inferior a la de mercado).

Asimismo, en Ceará funciona el Fondo de Desarrollo Industrial a través del cual se conceden incentivos fiscales para la implantación, ampliación y recuperación de empresas consideradas de interés estatal. El principal mecanismo de estímulo es la financiación del ICMS (Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios). El diferimiento en el pago del ICMS dependiendo del proyecto se puede transformar en una exención total o parcial.

Adicionalmente, el Estado de Ceará provee de infraestructura de acceso, terrenos, agua, energía, rutas y comunicación hasta las unidades industriales de cualquier actividad u origen. Las actividades económicas beneficiadas pertenecen a los más diversos rubros: informática, industrialización de pescado, minera, cerámica agroindustria, electroelectrónica, metalmeccánica, vehículos, textiles, bienes de capital e informática, química, etc. La Compañía Siderúrgica Ceará y la Refinería del Nordeste son algunos de las inversiones beneficiadas al amparo de estos programas.

Estos beneficios se suman a los otorgados a través de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), que se mencionó en el presente Anexo bajo el título Programas Regionales de Ayuda a la Producción.

El Estado de Rio Grande do Sul, por su parte, presta asistencia a los inversores a través de la Secretaría de Desenvolvimento Econômico e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). El FUNDOPEM (Fondo Operación Empresa de Rio Grande do Sul) financia la instalación, ampliación, modernización, etc. de infraestructuras industriales, otorga cobertura de riesgo a las operaciones de financiación de largo plazo concedidas por las autoridades del Sistema Financiero del Estado de Rio Grande do Sul y subsidia los intereses resultantes de las operaciones de créditos vinculadas a los emprendimientos industriales. El Estado también exime del pago del ICMS en las importaciones de máquinas y equipos industriales inclusive accesorios, destinados al activo permanente. El Estado ha desarrollado complejos industriales en los sectores metalúrgico metalmecánica, productos químicos, agroalimentos, cuero y calzado, maderero, minero, textil y papel y cartón.

El Estado de Bahía, en tanto, se caracteriza por presentar una fuerte política de incentivos a la implementación o ampliación de inversiones y que incluyen beneficios fiscales a través del diferimento en el plazo para el pago del ICMS, beneficios en infraestructura (terrenos a precios subsidiados con disponibilidad de energía eléctrica, gas natural, teléfono, agua, etc.) También cuenta con programas de apoyo sectorial que alcanzan al sector del calzado; automóviles; bicicletas, partes, piezas, conjuntos, subconjuntos, neumáticos y accesorios; de la madera y el mueble, etc.

#### Otros Programas de Ayuda a la Producción

Entre otros programas enmarcados en la política industrial brasileña se destaca el apoyo a las Cadenas de Valor, las que se canalizan a través del programa “Foro de Competitividad”, creado en el año 2000. Estos programas benefician a 17 sectores y consisten en acuerdos entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Sector Productivo (empresarios y trabajadores) respecto de la forma y el monto de los incentivos.

Además de los programas apuntados anteriormente existen una serie de facilidades en el ámbito estadual y municipal cuyas principales ventajas consisten en exenciones impositivas y la facilitación de predios, infraestructura básica y entrenamiento de la mano de obra.

## **URUGUAY**

### **Programas de ayuda a las exportaciones**

Los programas de ayuda a las exportaciones consisten básicamente en la modalidad de devolución de impuestos y gravámenes (drawback) a las importaciones contenidas en los productos exportados. Asimismo, existe un régimen de zona franca por el cual las empresas radicadas en ellas deben exportar el 100% de su producción y no pueden desarrollar fuera de la zona actividades industriales, debiéndose en esos casos establecer empresas separadas.

Existe también un régimen de financiación de las exportaciones a tasas preferenciales las cuales se canalizan a través de intermediarios financieros privados.

En lo que se refiere a la promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización existen en el Uruguay un conjunto de programas que apuntan principalmente a los pequeños y medianos productores.

## **Programas de ayuda a la producción**

### Programas Sectoriales

Sector Agropecuario. El Uruguay presta ayuda interna en materia de investigación, lucha contra plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento y servicios de inspección, que se consideran medidas no recurribles o de "compartimento verde" dentro de los Acuerdos sobre Agricultura de la OMC.

El sector agrícola dispuso también de programas específicos financiados generalmente por organizaciones internacionales orientados a la promoción y diversificación de las exportaciones no tradicionales y en la reconversión y el desarrollo de sectores específicos como los de las legumbres y las hortalizas, la fruta, los animales pequeños y los ganaderos pequeños y medianos. Se trata de los programas siguientes: Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA); Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER); Programa de Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA); Programa de Reconversión y Desarrollo Granjero (PREDEG); y Programa Nacional de Desarrollo de Ganaderos Pequeños y Medianos (PRONADEGA). Entre 1995 y 1997, la medida global de la ayuda total (MGA) otorgada al sector agrícola fue inferior al nivel "de minimis" previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

El Uruguay aplica en el sector lechero un mecanismo de sostenimiento de los precios a través de disposiciones de fijación de precios diferenciales. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) fija el precio de un contingente de leche para producir leche pasteurizada fresca para consumo nacional, que se denomina "precio dentro del contingente" y que es función de la estructura de los costos medios de producción del sector en su conjunto. El precio dentro del contingente es superior al precio fuera del contingente, que refleja los precios mundiales y se denomina precio industrial de la leche, pero no puede ser más de 1,5 veces. El nivel del contingente se determina con arreglo al consumo nacional de leche fresca pasteurizada y la cantidad de leche elaborada; en 1998 el contingente representó el 25 % de la producción lechera total.

En el sector de silvicultura el Uruguay concede subvenciones a con arreglo a la Ley Forestal de 1987. Los incentivos consisten en el reintegro parcial de los costos hipotéticos de plantación. Esos reembolsos pueden llegar a un máximo del 50 % de los costos hipotéticos, estimándose la cuantía media del reintegro de los costos de plantación en alrededor de 180 dólares por hectárea en el caso de las plantaciones; esa cantidad se paga una sola vez por cada hectárea plantada. Además, se exonera del pago de impuestos a las explotaciones agropecuarias; tales exoneraciones se aplican durante un plazo de 12 años a partir de la plantación de los bosques. Las exoneraciones impositivas en el caso de los bosques protectores (naturales o artificiales) y de rendimiento (plantados) se estimaron en aproximadamente US\$ 9 por hectárea y por año. Ninguno de estos incentivos es función de las exportaciones, y no se proyecta establecer nuevos incentivos en un futuro próximo. Se espera que con el conjunto de incentivos la superficie plantada se extenderá progresivamente hasta llegar a 500.000 hectáreas, con una producción de 75 millones de metros cúbicos de madera en el período 1996-2025.

Sector Manufacturero. El principal mecanismo de apoyo al sector manufacturero es el establecido en la Ley de Promoción Industrial de 1974, en la cual se dispone la adopción de incentivos fiscales para las industrias consideradas de "interés nacional" por el Poder Ejecutivo. Esa Ley autoriza la exoneración total o parcial de toda clase de impuestos, la exoneración de hasta un 60 % de los aportes patronales a la seguridad social, la exoneración de todos los impuestos que gravan las rentas de la empresa, la exoneración de tasas portuarias y otras tasas que

graven la importación de bienes necesarios para el equipamiento industrial de la empresa, y la exoneración de impuestos, recargos, derechos de aduana y tasas portuarias que graven las mercancías importadas para la iniciación de una nueva actividad o la ampliación de una actividad existente.

La industria automotriz está sometida a un régimen preferencial específico, que ha sido notificado al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y al Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, de la OMC.

La principal característica del régimen consiste en que las empresas que exportan vehículos total o parcialmente montados en el país, o piezas de origen nacional para vehículos, pueden beneficiarse de una concesión aduanera aplicable a la importación de vehículos montados en el lugar de origen y destinados al mercado interno. Por cada dólar de los Estados Unidos de exportaciones (valor f.o.b.), se puede importar con un arancel preferencial vehículos nuevos de valor equivalente (c.i.f.).

## **PARAGUAY**

### **Programas de ayuda a las exportaciones**

Paraguay no otorga subvenciones a la exportación y los incentivos a la exportación son insignificantes. Existe un programa de créditos fiscales que abarca todos los productos y que prevé el reembolso del IVA pagado por los insumos y materias primas que se hayan adquirido en el mercado nacional y se hayan destinado a la producción de un producto exportado. El sistema funciona a través de certificados de crédito fiscal que se emiten una vez que se ha producido la exportación, pudiéndose utilizar estos certificados para el pago de impuestos. Las cuantías se calculan en función de las facturas presentadas por el exportador.

También, se ha promulgado una legislación que ofrece incentivos fiscales a las empresas establecidas en zonas francas.

Promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización. La Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones está a cargo de la promoción de las exportaciones, con inclusión de la organización de ferias comerciales y misiones al extranjero y de la asistencia a los exportadores que deben tramitar exportaciones.

### **Programas de ayuda a la producción**

#### Programas Sectoriales

Sector Agropecuario. La producción agropecuaria se beneficia de ciertas concesiones fiscales, créditos subvencionados, disposiciones para la cancelación de deudas incobrables y un programa de distribución gratuita de semillas. Estas ventajas, que no son automáticas, se otorgan por una serie de razones: estimular la producción nacional, promover la conversión, compensar la baja de los precios internacionales y la apreciación del tipo de cambio real, y hacer frente a situaciones de emergencia (por ejemplo, condiciones climáticas desfavorables).

Según la información aportada por Paraguay, se ha calculado que el costo de la asistencia de cualquier tipo (investigación, lucha contra plagas y enfermedades, asistencia técnica) proporcionada a la agricultura por el MAG ascendió en promedio a US\$ 1,7 millones anuales durante el período 1986-88. Este tipo de ayuda a los productores está excluida de los compromisos de reducción previstos en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

Sector Manufacturero. Desde 1994, el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), administrado por el MIC en cooperación con el BCP y el Ministerio de Hacienda, concede préstamos en condiciones favorables para el desarrollo industrial gracias a fondos proporcionados por organismos multilaterales de desarrollo (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo). Los préstamos se conceden para la adquisición de activos fijos o capital de explotación y pueden ascender hasta el 70 por ciento del costo de los proyectos de inversión, deben ser reembolsados dentro de un plazo máximo de diez años y pueden beneficiarse de períodos de gracia de hasta tres años. Entre octubre de 1994 y finales de 1996, el FDI prestó un monto total de US\$ 59,3.



## SÍNTESIS EJECUTIVA

### ***Asimetrías y Competencia***

*Ricardo Delgado*

- En su primera parte, el trabajo desarrolla un análisis de las principales fuentes de asimetría con derivaciones comerciales entre los socios del Mercosur. Entre éstas, se destacan las cuestiones de frontera, la política cambiaria y los programas de ayudas internas (subsidios).
- Se reconoce que las asimetrías impactan sobre los precios relativos y, por ende, sobre las condiciones de competencia regional. El énfasis del trabajo está puesto, desde lo conceptual hacia lo instrumental, en la presencia estructural de ayudas internas (subsidios) en la región, en especial en Brasil, y en sus impactos sobre las decisiones de producción e inversión de las empresas.
- La forma en que las autoridades brasileñas han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, convirtiéndose en una fuente cíclica de reclamos por parte del sector empresario argentino.
- Otra percepción frecuente en este sector (que también parece estar fundada) radica en la distinta propensión de los gobiernos a establecer políticas de ayuda directa a través de los subsidios, los cuales son otorgados por los distintos estadios de la administración (federal, estadual o municipal). Este comportamiento refuerza las asimetrías entre los socios, especialmente en lo referido a la localización de las inversiones, tanto de las provenientes de la región como las procedentes del resto del mundo. El trabajo resume la vastedad de programas de ayudas internas existentes en el Mercosur, en particular en Brasil.
- La existencia de ayudas internas no significa que siempre las empresas beneficiarias vendan a precios discriminados en los mercados externos, excepto que éstos se destinen precisamente a la exportación. Aún así, su mera existencia altera las condiciones iniciales de competencia de las firmas en el espacio regional, otorgando los incentivos necesarios para que finalmente puedan discriminar precios en los mercados externos.
- La volatilidad macroeconómica y, por ende, de los flujos de comercio, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el Mercosur evidencia en disciplinas comunes ligadas a políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. En tal sentido, la experiencia de la primera década de integración profundizada enseña que:
  - Los tipos de cambio bilaterales y el ingreso nacional de las economías regionales fluctúan de manera marcada.
  - No existen mecanismos de compensación comercial significativos, eliminadas las cláusulas de salvaguardia en los tratados de Ouro Preto, para abordar los desequilibrios macro de estas economías.
  - Se mantienen extensivos programas de subsidios a la producción, las inversiones y las exportaciones, en especial en Brasil y, en menor grado en la Argentina.
  - La utilización del instrumento antidumping (AD) intrazona afecta volúmenes marginales de comercio global, aunque a nivel de ciertos sectores resulta de significación.

- El trabajo enfatiza que estas razones vuelven poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes antidumping y antisubvenciones en el intercambio intrazona sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia. La experiencia indica que en los mercados integrados, la mera desaparición de los aranceles no siempre elimina la discriminación de precios o las ventas por debajo de costos.
- Asimismo, los instrumentos antidumping pueden evitar la transmisión de las recesiones externas a las economías domésticas, en especial cuando los acuerdos regionales no contemplan mecanismos de ajuste comercial frente a los desequilibrios macroeconómicos de los socios, como sucede en la actualidad en el Mercosur.
- En la discusión académica se reconoce como un caso posible aquel en el cual productores de una economía abierta que recibieron subsidios y ayudas estatales se encuentran en una posición competitiva superior a la de sus competidores en cuanto a la posibilidad de adquirir tecnologías eficientes, de alcanzar escalas óptimas de producción y de apropiarse de los efectos aprendizaje. Estas firmas estarán en condiciones hipotéticas de penetrar a precios inferiores a los domésticos en los mercados externos debido a la distorsión inicial generada por dichas ayudas estatales sobre la asignación de los recursos. Un derecho antidumping actuaría en estas situaciones como un instrumento correctivo de las diferencias de incentivos en las políticas industriales.
- La experiencia de otros modelos de integración regional echa luz sobre todas estas cuestiones. Por caso, la Unión Europea consideró desde el Tratado de Roma de 1958 que toda ayuda estatal que distorsionara o amenazara distorsionar la competencia, favoreciendo la producción o la localización de las inversiones, resultaba incompatible con el mercado común.
- La experiencia del Mercosur plantea diversos interrogantes. No se han logrado aún armonizar –ni siquiera está el planteo de fondo para hacerlo- las legislaciones nacionales de defensa de la competencia, ni tampoco está prevista autoridad supranacional de aplicación alguna.
- Pero aun si estas condiciones existieran, las estructuras de incentivos a la producción, las exportaciones y la inversión en Brasil y la Argentina aparecen como claramente disímiles. La multiplicidad y magnitud de subsidios aplicados por Brasil deja espacios para que las empresas exportadoras de ese origen vendan en su mercado a un precio superior que el aplicado a las ventas hacia los socios del Mercosur.
- La presión del Brasil por la desaparición inmediata del antidumping y los derechos compensatorios en el comercio intrazona pueden explicarse desde tres ángulos:
  - Si un socio comercial aplica en forma “intensa” -según la visión brasileña- una herramienta de defensa comercial contra la discriminación internacional de precios, se reducen los espacios de discusión en investigaciones generadas en el resto del mundo. Este fenómeno es particularmente claro en el sector siderúrgico y, también, en el avícola.
  - Sin antidumping intrazona y manteniendo los regímenes de subsidios, Brasil ahonda las ventajas competitivas en el mercado argentino y competirá con claras ventajas relativas frente a la Argentina en terceros mercados.
  - Por sus complejidades intrínsecas, y por ser un instrumento que administra el país que exporta (que genera divisas y empleo), la utilización de las políticas de defensa de la competencia para abordar los



casos de dumping resulta el camino más adecuado en la estrategia brasileña.

- Este conflicto del reemplazo de un régimen por otro no se plantea, en modo alguno, en las zonas de libre comercio. En estos esquemas de integración cada país mantiene sus legislaciones y las aplica también a sus socios.
- Si los gobiernos decidieran dar nuevo impulso al Mercosur, los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas.
- Resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen antidumping y antisubvenciones por leyes armonizadas de competencia. En cambio, se deberían reforzar las disciplinas OMC en el intercambio comercial entre los socios, pero manteniendo los instrumentos AD-AS durante un período de transición. El objetivo debiera ser promover un uso claramente sesgado a la competencia en estos instrumentos de protección comercial.
- El trabajo propone un período mayor en el régimen antidumping por dos motivos. Primero, porque es condición necesaria para su desaparición la plena y previa eliminación de los subsidios; se reconoce así que los incentivos fiscales y financieros perduran en el tiempo a través de “asignaciones iniciales de recursos” ventajosas, que podrían llevar a prácticas encubiertas de dumping aun luego de la eliminación del incentivo, en particular en aquellos sectores donde estas asistencias públicas favorecieron la incorporación tecnológica, las economías de escala y la apropiación de efectos aprendizaje. Y segundo, porque la armonización de las leyes de defensa de la competencia será una tarea compleja.



## **5. Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica**

*Fernando Porta*

### **I. Introducción**

Las modalidades principales de especialización productiva e inserción internacional de la economía argentina tienden a limitar su crecimiento, por una parte, y a ser fuente de desigualdades, por otra. Siendo ésta una debilidad importante del proceso de acumulación de capital, el proceso de integración en el Mercosur puede ser parte central del problema o una parte importante de la solución, dependiendo de su definición estratégica, de su diseño institucional y normativo y de sus modos de coordinación de políticas. En principio, el Mercosur nació y se desarrolló con algunos vicios que lo han llevado a ser más parte del problema que de la solución. Para que este sesgo cambie y la integración regional se convierta en uno de los soportes de un proceso de reindustrialización que mejore las condiciones de competitividad y equidad, es necesario un rediseño estratégico fuerte, centrado sobre dos pilares: i) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque) y, ii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (para minimizar los costos en que incurre cada uno de los socios).

Para impulsar esta nueva racionalidad del Mercosur se requiere la profundización del proceso de coordinación de políticas en dos áreas específicas y desatendidas hasta aquí: i) el desarrollo de acciones de cooperación monetaria y financiera, como parte integral e imprescindible de la coordinación macroeconómica, y, ii) la adopción de instrumentos de políticas estructurales y microeconómicas comunes o compatibles y convergentes, con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas en el espacio regional que permitan aprovechar las economías de escala y de especialización. Al mismo tiempo, y a efectos de facilitar el tratamiento de las asimetrías y del costo intertemporal del ajuste productivo, es también necesario acordar y definir mecanismos transitorios de administración del mercado y el comercio intra-zona. Sin estos elementos, lo más probable es que el Mercosur siga siendo un espacio desaprovechado y conflictivo, en el que los socios sólo alternarán superávit o déficit comerciales y acciones defensivas o retaliatorias, según soplen los vientos del tipo de cambio o del ciclo económico en cada uno de ellos.

### **II. Los problemas estructurales de la economía argentina**

La economía argentina presenta profundos desequilibrios internos y no menos serios desequilibrios externos, cuya permanente convivencia e interrelación han tenido como consecuencia la generación de una trayectoria de crecimiento no sustentable. Las desigualdades de ingreso y de desarrollo regional y las insuficiencias de empleo constituyen los desequilibrios internos más importantes. Es evidente el agravamiento de los niveles de desigualdad en los últimos treinta años, a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y en función de las sucesivas crisis atravesadas y de la incapacidad de las diferentes reformas y políticas implementadas para conciliar los objetivos de modernización con las demandas y expectativas de equidad.

Los desequilibrios externos combinan restricciones comerciales y financieras. La restricción comercial alude a la incapacidad relativa de la economía para generar por la vía de exportaciones las divisas necesarias para financiar los requerimientos de la estructura productiva

en las fases de crecimiento y, a la vez, los servicios y demandas vinculados a los movimientos de capital. La restricción financiera se presenta cuando, como consecuencia de las perspectivas del desenlace de una crisis de balanza de pagos, el Estado y los agentes económicos privados encuentran dificultades de acceso a nuevas corrientes de financiamiento internacional. Los desequilibrios externos se han profundizado en los últimos años a partir del proceso de “endogeneización” del alza en las tasas de interés (vía primas de riesgo crecientes) derivado de la espiral de endeudamiento y de la intensificación de las prácticas de fuga de capitales.

Las políticas de liberalización financiera permitieron aliviar de forma temporal las restricciones de financiamiento, prolongando la fase de crecimiento bajo condiciones de desequilibrio externo; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la crisis consecuente ni modificaron la naturaleza de los ajustes recesivos tendientes a enfrentarla. Los movimientos de capital pasaron a ser uno de los determinantes principales del ciclo económico y de este modo, en el marco de la volatilidad internacional y la fragilidad doméstica, no sólo persistió una dinámica sujeta a fluctuaciones periódicas sino que, además, éstas tendieron a volverse más pronunciadas. Por otra parte, las fases de crecimiento tampoco resuelven el problema de la regresividad, dado el elevado desempleo estructural y el deterioro de la cantidad y calidad de las prestaciones públicas.

Entre otros factores, esta dinámica encuentra su explicación en los desequilibrios de la estructura productiva, que incluyen deficiencias en el tejido real e institucional y en las condiciones de “*governance*”. Estos responden a: i) *las debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones intersectoriales y empresariales* –caracterizada por la imagen de “islas de modernidad emergentes”–, que disminuyen tanto el dinamismo potencial como las posibilidades de mejoras en el nivel de calificación de los recursos aplicados o disponibles y en los grados de eficiencia colectiva; ii) *la desarticulación y las insuficiencias del sistema de innovación*, que afectan las capacidades competitivas de las unidades productivas, a la vez que se desaprovechan recursos calificados y ofertas tecnológicas potenciales; iii) *la lógica predominante de racionalización microeconómica*, que descuida la conservación de recursos y capacidades estratégicas y tiende a priorizar la consecución de incrementos de productividad a través de mecanismos de intensificación y precarización de los procesos de trabajo; iv) *el elevado grado de concentración y de poder de mercado en la mayoría de sectores y regiones*, que permite la generación y apropiación de rentas extraordinarias, a la vez que diluye los beneficios potenciales de los esfuerzos genuinamente competitivos y debilita los derechos de usuarios y consumidores; y v) *el predominio de prácticas rentistas y de valorización financiera*, que reducen los recursos disponibles para la ampliación de la oferta, generalizan maniobras de evasión y elusión fiscal y son fuente de inestabilidad y volatilidad macroeconómica.

En este marco, el elevado grado de transnacionalización de la economía aparece también como un componente problemático de la estructura productiva –no necesariamente por sus aspectos cuantitativos sino, principalmente, por las modalidades de inserción predominantes–. Hay un cierto consenso en que la inversión extranjera directa (IED) puede tener una contribución positiva en términos de ampliación de la capacidad productiva, transferencia tecnológica y diversificación de exportaciones y mercados y que, en el caso argentino, las empresas transnacionales (ETs) aparecen asociadas a las actividades de mayor nivel de modernización. Sin embargo, esos efectos potenciales resultan debilitados por i) *la escasa importancia de la filial argentina en la estructura corporativa*, lo que amplía la brecha entre la lógica de las decisiones de inversión privada y los eventuales requerimientos públicos; ii) *la débil orientación exportadora de las filiales argentinas* –con la obvia excepción de las inversiones en recursos naturales o al amparo de regímenes específicos en el Mercosur–, que, unida a su alta propensión importadora y de endeudamiento con fuentes internacionales, agrava la restricción externa; y iii) *la escasa o nula incorporación de funciones estratégicas en las filiales argentinas*, que debilita fuertemente su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales a través de la radicación de funciones de investigación y desarrollo (I+D), el desarrollo de proveedores y encadenamientos y la capacitación de recursos humanos.

### III. Los problemas de la inserción internacional y el rol del Mercosur

Por estas razones, más allá de los drásticos cambios de política económica implementados en los últimos veinticinco años –en particular, en la década de los noventa- y de sus efectos en términos de transformación de la estructura económica, el financiamiento del proceso de acumulación de capital en el caso argentino ha seguido dependiendo fundamentalmente de la generación de superávit externo en el sector primario. Esta dinámica es en sí problemática, porque, por una parte, los ingresos por exportaciones del sector primario están, en general, afectados por volatilidad de precios y, por lo tanto, tienden a ser fluctuantes; por la otra, la expansión continua de dichos ingresos también enfrenta limitaciones a causa del proteccionismo que predomina en los mercados mundiales para este tipo de productos. Se ha dicho, con tanta ironía como razón, que la Argentina tiene ventajas comparativas en los sectores “equivocados”, es decir, aquéllos con menores encadenamientos internos y mayores restricciones en el mercado internacional.

Por cierto, hubo cambios sustantivos en los años noventa en los sectores basados en ventajas naturales que han permitido recrear su competitividad: se ha producido un salto tecnológico de múltiple naturaleza en el sector agrícola y ha habido también una expansión significativa de la frontera energética. Sin desconocer la contribución positiva de estas transformaciones a la capacidad de generación de divisas, este salto tecnológico, sin embargo, no ha modificado las características básicas y, especialmente, las fragilidades del modelo de inserción, en la medida en que estos cambios en el sector primario fortalecieron el sesgo de la economía argentina hacia la producción y comercialización de *commodities* y avanzaron poco y nada en el proceso de diferenciación de productos.

Por lo tanto, más allá de que ha habido un proceso de recreación de las ventajas naturales tradicionales, no parecen haberse superado, en una perspectiva de largo plazo, las debilidades y los vicios tradicionales del modelo de inserción internacional de la Argentina. La volatilidad permanente y la restricción relativa para la expansión de los ingresos por exportaciones que presenta este patrón de internacionalización agudizan la dependencia de recursos financieros externos; ese déficit en la generación de divisas, en relación a lo requerido por las modalidades predominantes de acumulación de capital, tiende a ser cubierto con un exceso de endeudamiento. Si, al mismo tiempo, se consideran el conjunto de incentivos implícitos en las políticas de los noventa y las estrategias privadas más difundidas (en general, estrategias de tipo rentista que han privilegiado el circuito de valorización financiera y la fuga de capitales), puede entenderse que la dependencia financiera se haya agravado significativamente.

Es en este marco estructural que se ha desarrollado una dinámica de shocks reales y financieros acumulativos (eventuales caídas en los precios de las exportaciones, eventuales aumentos en las tasas de interés o en las primas de riesgo) que tiende finalmente a ser gestionada sobre la base de ajustes recesivos. Es decir, el patrón de inserción internacional de la Argentina contribuye decididamente para que la expansión por la vía de las exportaciones y la expansión por la vía del consumo interno, como fuentes alternativas, resulten contradictorias. Esto limita seriamente tanto las posibilidades de un crecimiento sostenido como las perspectivas de instalar un proceso de redistribución progresiva del ingreso.

¿Qué papel ha jugado en esta dinámica la integración en el Mercosur? En teoría, los beneficios esperados del proceso de integración regional apuntaban a la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, en el marco de estrategias de complementación productiva e intercambios de tipo intra-industrial, con sus ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico, calificación de recursos y elevación de los ingresos reales. En otras palabras, podía esperarse que el Mercosur jugara un papel compensador de aquellas otras tendencias apuntadas y ampliara el horizonte exportador por la incorporación de nuevos sectores que, a su vez, tuvieran un efecto multiplicador sobre otras actividades

domésticas. Más aún, podía pensarse en el desarrollo de un proceso de aprendizaje exportador en la plataforma regional que permitiera, en una segunda secuencia, una mejor inserción o mayores cuotas en los mercados internacionales.

Es evidente que el Mercosur jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones regionales, por lo menos hasta el año 1998. Es cierto también que el patrón de comercio intra-Mercosur difiere del patrón extra-Mercosur, en la medida que incorpora un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales (este rasgo aparece en las cuatro economías socias, si bien con menor intensidad en Paraguay por su comparativamente menor diversificación productiva). Pero, es igualmente cierto que no se trata de una dinámica generalizada en términos sectoriales; de ningún modo se ha generado un desarrollo homogéneo de procesos de complementación productiva a escala regional. Por el contrario, estos casos se han concentrado en muy pocos sectores (en particular, en la etapa de auge, la industria automotriz por sí sola explicó casi las dos terceras partes del efecto global), y con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva.

Es así que la mayor parte del dinamismo del comercio intra-regional se explica, fundamentalmente, por ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) y la redefinición de las estrategias en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales. Estos procesos teóricamente más “virtuosos” se han concentrado también en pocos actores: en líneas generales, el comercio intraindustrial Mercosur es básicamente un comercio intrafirma. Con intensidad diversa, de todas maneras, el espacio regional fue más aprovechado en términos de estrategias de complementación por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejores condiciones relativas para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida que las pequeñas y medianas empresas han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

Si éstos fueron los resultados más marcados de la integración regional en su período de auge, en la etapa recesiva, desde mediados de 1998 en adelante, el Mercosur tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial. En cierto sentido, el menor dinamismo del mercado regional en esta etapa fue responsable de un proceso de “primarización” relativa de las exportaciones, agudizando, en perspectiva, los problemas de volatilidad ya comentados. Esta tendencia se ha mantenido en la actual fase de cierta recuperación de las exportaciones argentinas asociada a la coyuntura pos-devaluación, ya que, en tanto la economía brasileña ha permanecido relativamente estancada, el mercado regional no sólo “absorbe” poco, sino que, además, introduce ruidos en algunos sectores competitivos con Brasil, por la magnitud de los excedentes exportables de este último.

#### **IV. Coordinación microeconómica “privada”: las ET en el Mercosur**

Es interesante advertir que los patrones de asignación sectorial de la IED en la industria manufacturera argentina y brasileña han sido relativamente similares durante el conjunto de los años noventa. Con algunas diferencias temporales (relativamente más temprano en Argentina), el grueso de la IED tendió a concentrarse en ambos países en las mismas ramas y en dimensiones proporcionales a los respectivos tamaños de los mercados nacionales.<sup>40</sup> Diversos estudios (ver, entre otros, Kosacoff y Porta, 1998; Chudnovsky y López, 2001; Kulfas, Porta y Ramos, 2002)

<sup>40</sup> Cabe señalar que en el período 1999-2002 la distribución relativa de los flujos entre ambos países se sesgó considerablemente a favor de Brasil, por una combinación de la situación de crisis de la economía argentina y de la vigencia de fuertes incentivos a la inversión en Brasil.

han remarcado la asociación positiva entre la creación y el funcionamiento del Mercosur y una porción importante de los flujos de IED ingresados a la región. Por lo tanto, el análisis de las estrategias llevadas adelante por las ET involucradas en este proceso permite evaluar las potencialidades y limitaciones de las formas de coordinación microeconómica desarrolladas hasta aquí.

En líneas generales, puede decirse que, a partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de ET ubicadas en los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y su complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Esta estrategia de racionalización y reconversión intra-firma se desplegó particularmente sobre el espacio ampliado del Mercosur, lo que, a su vez, generó un crecimiento del comercio intra-industrial a escala regional.

La multinacionalidad resulta ser una ventaja de propiedad relevante para las filiales residentes en diversos países asociados en un esquema de integración comercial, más aún si el proceso de liberalización comercial es rápido y generalizado, como fue el caso del Mercosur. Sus estructuras organizativas les permitieron capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado. Consecuentemente, las ET demostraron un rápido interés en adecuar sus estrategias productivas y de distribución a escala regional, especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.

A su turno, algunas grandes empresas nacionales trataron igualmente de desplegar una estrategia de internacionalización semejante, sea a través de la incorporación de activos en los países de la región o de la implementación de acuerdos de distribución o de complementación con otros socios. Esta respuesta derivó de las dificultades de acceso al mercado para exportadores relativamente nuevos y a la importancia que, en el marco de una competencia más acentuada por la apertura de las economías, las firmas comenzaron a otorgar a las actividades de desarrollo del mercado. Las dificultades y los costos propios de desarrollo de una estrategia de esta naturaleza resultaron una barrera significativa para ser replicada por un número más nutrido de firmas, en particular, por las pequeñas y medianas empresas.

Se registraron marcadas diferencias en el período de maduración de una estrategia de especialización que implicara cambios sustantivos en la localización de la producción. Los proyectos totalmente nuevos fueron, en general, diseñados a escala del Mercosur y se basaron en un esquema más definido de especialización y complementación. Las empresas ya instaladas, en cambio, recorrieron una trayectoria de especialización “lenta”, articulada con una estrategia de saturación en el corto y mediano plazo de las capacidades ya instaladas. Los casos más evidentes de reestructuración intra-firma se localizaron principalmente en algunos segmentos de la producción de bienes diferenciados de consumo masivo y en el complejo automotriz.

Puede advertirse la estrategia de “productos diferenciados” en sectores de alimentos “de marca”, limpieza y tocador y electrodomésticos. Las condiciones de economía cerrada, si bien habían sido aprovechadas por filiales de ET para instalar en el país capacidades con una pobre tecnología de producto, habían permitido también el desarrollo de exitosos productores y marcas locales, generalmente a través de la “copia”. La apertura redefinió las condiciones de competencia en el mercado doméstico y potenció las ventajas de propiedad de las ET, precisamente en un período en el que estos sectores atravesaban una fase de internacionalización caracterizada por una agresiva política de captación de mercados y fusión de activos. En este marco se redujo el margen de maniobra para las empresas locales, al mismo tiempo que la explosión del consumo interno y la constitución del Mercosur reforzaron el atractivo de sectores que gozan de una cierta “protección natural” fundada en una relación costo de transporte/precio del producto elevada. De ahí que parte importante de la IED registrada lo fue por “cambio de manos”.

El éxito de la estrategia dependió de la capacidad de las firmas para diferenciar productos en mercados de consumo masivo y, más allá de que todos estos sectores se beneficiaron de la coyunturas de incremento del consumo en ambas mitades de la década, se dio una situación estructural de mercado que diferenció el desempeño de los diversos segmentos aludidos y condicionó la estrategia de las firmas y sus perspectivas de inversión. En el caso de la industria alimenticia, se aprovechó la circunstancia de que el mercado podía crecer dinámicamente a través de la sofisticación de productos y se trató no sólo de diferenciar productos sino de inducir a un *upgrading* en el consumo. En cambio, en el caso de los electrodomésticos, en particular en los de línea blanca, se enfrentó un mercado relativamente saturado y en el que las mayores oportunidades se dieron a través del crecimiento por concentración relativa y hacia el Mercosur. En el sector de limpieza y tocador, se advirtieron ambas situaciones replicadas en líneas distintas.

En líneas generales, se trató de una estrategia de complementación de productos finales, alentada por la liberalización del comercio intra-regional, en la que las magnitudes y los saldos de las corrientes comerciales resultantes estuvieron directamente vinculadas a las vicisitudes del mercado doméstico en ambos países. Asimismo, cuando cambió fuertemente la paridad cambiaria argentino-brasileña a partir de 1999, las diferencias resultantes en los costos relativos de producción indujeron un achicamiento de los niveles de producción en Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil. Este movimiento fue estimulado, además, por los incentivos a la radicación de inversiones implementados por diversos estados brasileños.

Es en la industria automotriz donde se desplegó más definidamente una estrategia de “globalización-regionalización”. Los nuevos proyectos de inversión se definieron para la explotación del mercado regional y se articularon con las inversiones desarrolladas en Brasil. Las estrategias internacionales de las ET automotrices tendieron a basarse ya desde mediados de los años ochenta en la implantación de centros regionales en los que se instala y replica la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El Mercosur pasó a ser uno de éstos y se lo consideró hasta bastante avanzados los noventa como una de las áreas de mayor contribución a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras. La escala de producción y un esquema de fuerte especialización y complementación, propio de una relación de integración activa en la red internacional y regional de la corporación, fueron los factores claves de competitividad sobre los que se asentó la estrategia, consolidada desde mediados de la década.

Sin duda, las perspectivas de la demanda regional y las capacidades y habilidades en recursos humanos y proveedores previamente desarrolladas resultaron factores atractivos. Sin embargo, la ventaja de localización decisiva y que explica la naturaleza de los proyectos desarrollados en Argentina deriva del régimen especial que reguló la industria automotriz a nivel local y de su articulación con el esquema de protección definido para el Mercosur en su conjunto. El Régimen Automotriz no sólo protegió a las terminales instaladas de una competencia abierta en el mercado doméstico, sino que además les proveyó de los mecanismos de financiamiento de su reconversión a nivel microeconómico.

Desde mediados de la década, la lógica estratégica contempló la producción de un modelo en un rango de escala satisfactorio y de posible asignación exclusiva dentro del Mercosur y, por lo tanto, con un nivel de exportaciones considerable. La oferta local se completaba con importaciones desde Brasil (donde se ha desarrollado una estrategia productiva similar) y, en menor medida, desde otras filiales. En este marco, además del control de la tecnología de producto, la ventaja de propiedad más significativa fue la presencia productiva simultánea en Argentina y en Brasil, ya que se facilitó la compensación de divisas y, con ello, el acceso a las importaciones subsidiadas.

El impacto de los nuevos proyectos sobre la industria proveedora local fue fuerte y aceleró el proceso de reestructuración en el segmento autopartista que ya venía acompañando los cambios en el complejo automotriz. En primer lugar, si bien las terminales pasaron a ser,



fundamentalmente, montadoras de subconjuntos, el número de proveedores por planta se redujo en relación a las prácticas corrientes en la estructura anterior, debido a las nuevas exigencias de escala y calidad en la producción de partes. Las filiales automotrices encararon una selección de proveedores locales, que incluyó de hecho a autopartistas instalados en Brasil. En segundo lugar, las propias terminales importaron proveedores, instalando firmas vinculadas patrimonialmente o alentando la radicación de autopartistas independientes que ya revistaban como proveedores internacionales de la corporación. El resto de la industria, con el grueso de los establecimientos tradicionales, se especializó en componentes para aquel primer anillo o en partes para el mercado de reposición.

La definición de un requisito de origen nacional (por otra parte, no siempre bien verificado) no fue suficiente para promover un desarrollo relativamente equilibrado de la industria de partes dentro del Mercosur. Los incentivos de escala del mercado brasileño fueron más potentes y la industria autopartista argentina tendió a especializarse en los bienes menos complejos y más “naturalmente” protegidos por los costos de transporte. En este caso también, cuando se produjo el desfase cambiario y se sumaron diferencias significativas de los costos de producción locales, se cerraron o achicaron instalaciones en Argentina y se trasladó esa capacidad de aprovisionamiento a Brasil. Este proceso fue de mucha menor intensidad en las terminales automotrices, ya que, por un lado, los “costos de salida” eran comparativamente mayores y, por otro, se mantuvieron requisitos de comercio compensado a escala regional.

## **V. Vicios, problemas de (des)coordinación y asimetrías en el Mercosur**

El hecho de que los beneficios potenciales de la integración regional en la dirección de mayor crecimiento, diversificación y equidad se hayan frustrado –o, al menos, se hayan desplegado de un modo acotado y asimétrico, es la consecuencia de un conjunto de “vicios” que el Mercosur presenta. En primer lugar, un vicio de origen: el Mercosur fue pensado estrictamente como un elemento más del proceso de liberalización y apertura comercial y financiera. En ese contexto no fueron consideradas las asimetrías entre los países intervinientes ni la necesidad de administrar y gestionar los efectos destructivos de un proceso de liberalización comercial tan rápido. No fueron incorporados en el origen instrumentos de asistencia para la reconversión y recapitación de sectores particularmente afectados ni mecanismos *ad hoc* para tratar los efectos de emergencias y shocks macroeconómicos.

En segundo lugar, ese vicio de origen en el diseño estratégico fue perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos en relación al proceso regional entre los países socios, en particular entre Argentina y Brasil. Se conformó así un vicio de proceso, cuya manifestación más grave es la debilidad de construcción de un liderazgo sustentable en el Mercosur, capaz de impulsar una visión estratégica compartida. De este modo, cuando como consecuencia de los vicios de origen aparecieron fuertes problemas de gestión, la asimetría de intereses impidió el alcance de soluciones consensuadas para enfrentar ese tipo de problemáticas.

Esta dinámica terminó por generar un fuerte vicio de implementación, que se convierte en la actualidad en el principal problema en la evolución del bloque regional. Mientras que el Mercosur ha avanzado considerablemente en las negociaciones y el proceso de coordinación de políticas comerciales, lo que ha facilitado el acceso al mercado de los países socios, ha avanzado poco y nada en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de políticas estructurales. En última instancia, estas dos áreas de política deberían haberse encargado, por un lado, de administrar y corregir los efectos perversos de la liberalización comercial y, por el otro, de señalar el rumbo estratégico del bloque.

En tanto éstas son áreas inexistentes, el Mercosur tiende a agravar los efectos destructivos y se plaga de conflictos en la esfera comercial; como consecuencia, cada uno de los países toma decisiones unilaterales afectando la credibilidad y la marcha del proceso. Por lo tanto, el Mercosur tiene una lógica de negociación fuertemente conflictiva, basada en esta asimetría de coordinación: aquello que es acordado en materia de política comercial es comprometido en la realidad por la ausencia de coordinación en los otros planos, generando incumplimientos reiterados y deteriorando permanentemente la posibilidad de consenso acerca del establecimiento de políticas comunes.

En este marco, el proceso de integración en el Mercosur pasa a ser crecientemente afectado por dos factores sumamente negativos, i) *la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional*, y ii) *el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios*. Ambas cuestiones son potenciadas por la introducción reactiva, generalmente de modo unilateral, de diversas restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, por la violación sistemática de acuerdos previos y por las demoras en el proceso de internalización de normas.

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

De este modo, tiende a diluirse el principal incentivo que debería proporcionar el acuerdo regional, que es el aumento de la escala potencial de producción. Cabe señalar que, en la medida que el Mercosur se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, esta circunstancia tiende a discriminar en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, cuando, teóricamente, deberían ser los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar economías de escala.

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

Este contexto de (des)coordinación de políticas refuerza el impacto distorsivo sobre el proceso de integración de las asimetrías estructurales –tamaño y grado de desarrollo y de diversificación productiva- que caracterizan comparativamente a los países miembros. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional, estimulados, además, por la existencia de incentivos específicos o, como ocurrió entre 1999 y 2001, por una paridad cambiaria favorable. Dadas las acentuadas diferencias de tamaño de capacidad instalada, esta sobreoferta competitiva coyuntural puede tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

Paradójicamente, en un marco de reglas de juego inciertas sobre el funcionamiento y la regulación del mercado regional, en lugar de que la escala de la demanda potencial se convierta en un incentivo y una oportunidad para la expansión de la producción, el tamaño de la oferta ya

disponible constituye una amenaza para la sustentabilidad de la capacidad productiva en las economías menores. En una perspectiva de más largo plazo, ante la ausencia de los adecuados mecanismos de compensación o administración, la mera acción de las economías de aglomeración llevaría a ampliar aún más las asimetrías estructurales y a reproducir en mayor escala sus efectos y los señalados problemas de distribución de los beneficios potenciales de la integración entre los socios.

La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral, tendientes tanto a la fragmentación del mercado (defensivas) como a la competencia desleal (ofensivas), terminan instalando y generalizando una estrategia de “perjuicio al vecino”. Las comentadas asimetrías estructurales encuentran así un correlato en las llamadas asimetrías de política, que dan cuenta de la diferente vocación o capacidad manifestadas por cada uno de los Estados del Mercosur para implementar y financiar medidas promocionales que inciden sobre su respectiva capacidad competitiva en el mercado regional.

Además de constituir la economía más grande, por lejos, y más diversificada del bloque, es también indudable que Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La ausencia de coordinación en esta materia, en particular, constituye uno de los más serios déficit del Mercosur, ya que, por un lado, da pie a eventuales y gravosas “guerras de incentivos” y, por el otro, se distorsionan las condiciones de competencia en un marco de libre comercio intra-zona.

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

Los vicios de origen, proceso e implementación del Mercosur han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional, y, por lo tanto, reducir la masa de ganancias conjuntas. En este contexto, tienden a subrayarse los costos del ajuste estructural impulsado por las nuevas condiciones de competencia en cada uno de los países socios, cuando, al mismo tiempo, no se han diseñado ni previsto instrumentos o acuerdos de carácter regional destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Pero, además, las fallas de coordinación han agravado el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales.

## **VI. Requisitos para un rediseño del Mercosur**

El rediseño del Mercosur supone, entonces, atender simultáneamente a dos objetivos: i) el reestablecimiento del mercado ampliado (“el mercado interior”, tal como fuera definido en el proceso de integración europea) como efectiva señal de largo plazo y, ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mercado ampliado (“la cohesión interior”, nuevamente, según la terminología europea). Formalmente, se trata de establecer y asegurar el

funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera y de profundizar y garantizar el proceso de coordinación de políticas.

Es evidente que para desarrollar estos objetivos no es suficiente con “reinstalar” los Acuerdos de Ouro Preto (asegurar las condiciones de libre acceso intra-regional y restablecer la estructura del AEC), completar los “deberes” pendientes (armonizar las restricciones no arancelarias y las barreras técnicas, hacer vigente el código aduanero, compatibilizar los regímenes especiales e internalizar las normas acordadas) y “emprolijar” la normativa (eliminar las perforaciones y darle consistencia a las reglas negociadas en cada uno de los subgrupos). No se trata sólo de volver atrás sobre los incumplimientos; en cierto sentido, eso es lo que han propuesto los sucesivos documentos y propósitos oficiales de “relanzamiento” del Mercosur, incluido el programa actualmente vigente para el período 2004-2006.

Tal como ha sido planteado más arriba, más allá de la vocación de “free riders” que puedan cultivar los países miembros, los incumplimientos derivan de la propia lógica del programa de integración, tal como ha sido originalmente concebido y posteriormente implementado. En efecto, la liberalización acelerada del comercio intra-zona, en un contexto de volatilidad macroeconómica, ausencia de instrumentos comunes de reconversión productiva y vigencia de incentivos asimétricos, tuvo diversos efectos desequilibrantes sobre los países socios, bien sea sobre las cuentas externas, bien sea sobre la producción y el empleo de determinados sectores. Sin mecanismos consensuados para la administración de las respectivas emergencias, lógicamente, terminó emergiendo una escalada de restricciones.

Por ello, en el caso específico del Mercosur, el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera no puede ser alcanzado simplemente con la vigencia de sus atributos formales, sino que requiere modificar radicalmente la lógica de (des)coordinación de políticas que ha caracterizado el proceso hasta el momento. Asimismo, en la medida que los efectos del proceso no han sido neutrales en términos de la distribución de costos y beneficios entre los países asociados, la negociación debe también hacerse cargo de la historia reciente, las diversas trayectorias nacionales recorridas y la profundización de las asimetrías. En otros términos, el restablecimiento formal de Ouro Preto es inconveniente, además de las otras consideraciones formuladas, porque las condiciones de partida se han modificado.

En este marco, se hace necesario discutir una “agenda positiva” para el rediseño del Mercosur, no sólo en la perspectiva de corregir sus déficit de implementación sino, fundamentalmente, con el propósito de transformarlo en parte constitutiva de la solución a los problemas de falta de crecimiento y equidad que sus sociedades enfrentan. Esta agenda positiva debería contener, al menos, los siguientes cuatro puntos.

*En primer lugar*, la revisión del arancel externo común (AEC). En la práctica, el AEC es inexistente, ya que a través de decisiones unilaterales o consensuadas sus niveles han sido modificados y sus efectos perforados. Incluso en aquellos casos en que sigue existiendo un mismo nivel para los cuatro países socios, no opera efectivamente como una frontera comercial regional, por deficiencias en los procedimientos aduaneros y por la ausencia de una regla de distribución de su recaudación. En suma, siendo potencialmente un instrumento poderoso, el AEC no es en la actualidad una señal efectiva para la construcción de una estrategia productiva a escala regional y, por lo tanto, su renegociación es imperiosa.

De hecho, en la medida en que la estructura original del AEC –establecida de apuro en 1994 más como fruto del “tironeo” entre los socios que del consenso acerca de una estrategia común- ya no está vigente, se abre un espacio para diseñar otra con cierta racionalidad. Podría rediseñarse el AEC en función de la generación de cadenas regionales de valor y maximizando las oportunidades para el establecimiento de estrategias de especialización y complementación productiva entre los países socios, atendiendo al mismo tiempo a la solución de los problemas de competitividad y empleo.

*En segundo lugar*, la profundización del proceso de armonización de normas técnicas, tema que tiene una importancia política central. La armonización de normas técnicas es clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados y éste es, precisamente el espacio principal de actuación de las PyMEs. En tanto no se difundan suficientemente estándares y reglamentos comunes o mutuamente reconocidos, difícilmente se consolide la posibilidad de generar en el espacio regional cadenas de valor –vía cooperación horizontal o vertical– entre PyMEs o entre PyMEs y grandes empresas (en particular, PyMEs como proveedores de empresas internacionales).

*En tercer lugar*, el establecimiento de una cooperación monetaria y macroeconómica integral. En líneas generales, la discusión sobre coordinación macroeconómica en el Mercosur se ha resumido en dos posiciones duras, antagónicas de hecho –la imposibilidad de toda coordinación, por un lado, y el establecimiento de una moneda única, por el otro–, y una tercera, más “*light*”, de metas indicativas para acotar las fluctuaciones de las paridades intra-zona. Estos planteos resultan insuficientes, porque, si bien hay una necesidad imperiosa de coordinación en este ámbito, el establecimiento de una moneda única no parece estar al alcance de estas economías en la etapa actual y, dada su vulnerabilidad financiera, la mera fijación de metas tampoco tendría ninguna eficacia ante situaciones de emergencia.

Por lo tanto, sin dejar de lado el establecimiento de mecanismos para atender emergencias, la coordinación macroeconómica dentro del Mercosur debería atender más a la raíz de la inestabilidad latente de estas economías, incluyendo espacios de cooperación monetaria y financiera. Uno de estos espacios es el tratamiento al movimiento de capitales de corto plazo, que, como es suficientemente sabido, y sufrido, dentro de la región, son una fuente poderosa de inestabilidad cambiaria. También es sabido que la regulación de los capitales de corto plazo es más efectiva cuando es aplicada a escala de varios países en conjunto porque, precisamente, tiende a limitar los efectos de contagio.

Un segundo espacio de cooperación en este ámbito, y cuya concreción puede resultar decisiva en poco tiempo más, es la cuestión de la deuda. Sin duda, en la actualidad, los países del Mercosur atraviesan por fases diferentes de este problema, lo que dificulta mucho la posibilidad de pensar estrategias comunes al respecto. Sin embargo, todos comparten similares restricciones al crecimiento, al proceso de ahorro-inversión y a su respectiva solvencia fiscal y externa originadas en su situación de endeudamiento externo. Es imposible que, en el marco de la actual etapa de globalización financiera, haya “soluciones nacionales”, ad hoc, para este problema. Cuanto antes los países del Mercosur imaginen un tratamiento conjunto, serán probablemente más fuertes para negociar un rediseño del esquema global.

*En cuarto lugar*, una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas. Una vez más, se trata de pensar el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de cadenas de valor, que permitan ampliar las posibilidades y el horizonte de desarrollo de las PyMEs y negociar con las empresas transnacionales –ya instaladas o nuevas– con el fin de maximizar los efectos de encadenamiento y, de este modo, recomponer la densidad de la trama industrial. La responsabilidad de este ámbito de acción es la generación de una oferta de bienes públicos regionales –tales como un marco para favorecer la cooperación entre empresas, la dotación de infraestructura o un sistema articulado de Investigación, Desarrollo e Innovación– que orienten el planeamiento estratégico de una más adecuada inserción internacional de estas economías. Esto supone coordinar acciones que promuevan la especialización intra-regional, el intercambio de las “mejores prácticas”, la provisión de fuentes de financiamiento, la transferencia de tecnología y la complementación de los esfuerzos de I+D.

La coordinación de políticas estructurales debería combinar enfoques de tipo vertical y de tipo horizontal. En algunos casos, es necesario aplicar tratamientos sectoriales, bien sea para orientar la reconversión de tramas ya instaladas sobre la base de especializaciones intra-zona, bien sea para orientar el desarrollo conjunto de sectores “nuevos”. En otros, en particular con

relación a las PyMEs, se trata de maximizar las sinergias a escala regional de las políticas de promoción de la competitividad y la incorporación de innovaciones y de las políticas de desarrollo y capacitación empresarial. En todos los casos, se trataría de promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción. Como parte integral, y decisiva, de estas acciones, es necesario atender prioritariamente al financiamiento de estas políticas, asegurando el fondeo de instrumentos específicos en el ámbito regional.

La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, mientras los nuevos compromisos son negociados e instrumentados, la definición de un *período de transición*, en el que rijan reglas consensuadas de administración del comercio intra-zona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, que genera tanto conflictos como discriminaciones, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos. Por supuesto, se corren riesgos de una probable “eternización” de estas medidas, lo que sería a todas luces contradictorio con el espíritu central de esta propuesta. Sin embargo, el objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales. En este caso, la administración temporal del comercio intra-zona, la revisión de la estructura y niveles del AEC y la puesta en marcha de una coordinación profunda de las políticas microeconómicas sólo adquieren sentido como parte integral e imprescindible de una nueva racionalidad para el Mercosur.

## VII. Nota final

El debate sobre la conveniencia de la integración regional estará siempre abierto. En su evaluación no hay que dejar de lado que la economía argentina tiene serios problemas que devienen, principalmente, de los profundos desequilibrios de su estructura productiva, particularmente agravados en el marco de las políticas públicas y las estrategias privadas de los largos noventa.

Cabe señalar que la estrategia de integración comercial podría ser pensada, y ejecutada, como un mero tránsito que facilite y acelere la liberalización unilateral y la aparición de los efectos esperados de esta última; o más bien, como un espacio de creación y fortalecimiento de ventajas dinámicas y nuevas capacidades productivas, expuesto a la competencia internacional, pero favorecido, a su vez, por la certidumbre de recíprocas condiciones de acceso y otras regulaciones de promoción. En este último caso, la preocupación principal está en garantizar la vigencia del mercado ampliado y estimular ganancias de eficiencia a través de la especialización y complementación.

Desde un primer momento, la construcción del Mercosur quedó enmarcada en esta polémica sobre la *rationale* de la integración y sus formas institucionales, en tanto estrategia de desarrollo. A este efecto, diversas razones apoyadas en la teoría recibida y en la propia experiencia europea fundamentan la conveniencia de un esquema del tipo UA. Unas remiten a problemas de política internacional: los compromisos de una integración profunda incrementan el poder de negociación de los países intervinientes, favoreciéndolos en términos de acceso a mercados y flujos de capital. Otras se relacionan con los efectos estáticos esperados: la desaparición de barreras al comercio intrazona supone ganancias de eficiencia asignativa a nivel microeconómico. Las más importantes se derivan de los efectos dinámicos potenciales: la UA

tiende a maximizar la integración intraindustrial y otorga certidumbre a las condiciones de acceso al mercado ampliado, facilitando las decisiones de inversión.

Un espacio de integración regional adecuadamente diseñado y gestionado puede brindar una plataforma fértil para una estrategia de industrialización alternativa. El hecho de que los actuales gobiernos de Argentina y Brasil hayan coincidido en declaraciones acerca de la importancia estratégica del Mercosur es auspicioso, pero no resuelve mágicamente la carencia de contenidos esenciales que el esquema presenta después de años de desavenencias, incumplimientos y falta de voluntad política.





## SÍNTESIS EJECUTIVA

### ***Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica***

Fernando Porta

- Las modalidades principales de especialización productiva e inserción internacional de la economía argentina tienden a limitar su crecimiento, por una parte, y a ser fuente de desigualdades, por otra. El proceso de integración en el Mercosur puede ser parte central del problema o una parte importante de la solución, dependiendo de su definición estratégica, de su diseño institucional y normativo y de sus modos de coordinación de políticas.
- Para que el Mercosur se convierta en uno de los soportes de un proceso de reindustrialización que mejore las condiciones de competitividad y equidad, es necesario un rediseño estratégico fuerte, centrado sobre dos pilares: i) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque) y, ii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (para minimizar los costos en que incurre cada uno de los socios).
- La economía argentina presenta profundos desequilibrios internos y no menos serios desequilibrios externos, cuya permanente convivencia e interrelación han tenido como consecuencia la generación de una trayectoria de crecimiento no sustentable. Las desigualdades de ingreso y de desarrollo regional y las insuficiencias de empleo constituyen los desequilibrios internos más importantes. Los desequilibrios externos combinan restricciones comerciales y financieras.
- Las políticas de liberalización financiera permitieron aliviar de forma temporal las restricciones de financiamiento, prolongando la fase de crecimiento bajo condiciones de desequilibrio externo; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la crisis consecuente ni modificaron la naturaleza de los ajustes recesivos tendientes a enfrentarla. Por otra parte, las fases de crecimiento tampoco resuelven el problema de la regresividad, dado el elevado desempleo estructural y el deterioro de la cantidad y calidad de las prestaciones públicas.
- Esta dinámica se origina en los desequilibrios de la estructura productiva, entre otros: i) *las debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones intersectoriales y empresariales*, caracterizada por una imagen de “islas de modernidad emergentes”; ii) *la desarticulación y las insuficiencias del sistema de innovación*, que afectan las capacidades competitivas de las unidades productivas; iii) *la lógica predominante de racionalización microeconómica*, que prioriza los incrementos de productividad a través de la precarización de los procesos de trabajo; iv) *el elevado grado de concentración y de poder de mercado en la mayoría de sectores y regiones*, que permite la generación y apropiación de rentas extraordinarias; y v) *el predominio de prácticas rentistas y de valorización financiera*, que son fuente de inestabilidad y volatilidad macroeconómica.
- El financiamiento del proceso de acumulación de capital en el caso argentino ha seguido dependiendo fundamentalmente de la generación de superávit externo en el sector primario. Esta dinámica es problemática, porque las exportaciones primarias están afectadas por precios fluctuantes y políticas proteccionistas en los mercados mundiales. El salto tecnológico producido en este sector en los noventa recreó las ventajas naturales tradicionales, pero no parecen haberse superado, en una perspectiva de largo plazo, las debilidades y los vicios tradicionales del modelo de inserción internacional del país.

- El Mercosur jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones regionales, por lo menos hasta el año 1998, mientras que el patrón de comercio intra-Mercosur incorporó un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales que el extra-Mercosur; sin embargo, no se han generalizado procesos de complementación productiva a escala regional. Estos casos se han concentrado en muy pocos sectores, con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva.
- Desde mediados de 1998 en adelante, el Mercosur tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial. En cierto sentido, el menor dinamismo del mercado regional en esta etapa fue responsable de un proceso de “primarización” relativa de las exportaciones, agudizando, en perspectiva, los problemas de volatilidad existentes.
- El dinamismo del comercio intra-regional se ve explicado, fundamentalmente, por ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios y la redefinición de las estrategias en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales: en líneas generales, el comercio intraindustrial Mercosur es básicamente un comercio intrafirma.
- Los patrones de asignación sectorial de la IED en la industria manufacturera argentina y brasileña han sido relativamente similares durante el conjunto de los años noventa. Con algunas diferencias temporales (relativamente más temprano en Argentina), el grueso de la IED tendió a concentrarse en ambos países en las mismas ramas y en dimensiones proporcionales a los respectivos tamaños de los mercados nacionales.
- A partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de ET de los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y su complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación –principalmente, dentro del Mercosur, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Las ET adecuaron sus estrategias productivas y de distribución a escala regional, especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.
- Los casos más evidentes de reestructuración intra-firma se localizaron principalmente en algunos segmentos de la producción de bienes diferenciados de consumo masivo (alimentos “de marca”, limpieza y tocador y electrodomésticos) y, principalmente, en el complejo automotriz. A partir de 1999, las diferencias en los costos relativos de producción indujeron un achicamiento de los niveles de producción en Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil, en un movimiento estimulado por los incentivos a la inversión implementados por diversos estados brasileños.
- En la industria automotriz se desplegó definitivamente una estrategia de “globalización-regionalización”, favorecida por los incentivos de los regímenes especiales que regularon la industria en Argentina y Brasil. El Mercosur pasó a ser un centro regional de producción y consumo y se lo consideró hasta bastante avanzados los noventa como una de las áreas de mayor contribución a la expansión de las ventas mundiales. De todas maneras, la sola definición de un requisito de origen nacional no fue suficiente para promover un desarrollo relativamente equilibrado de la industria de partes dentro del Mercosur y la industria autopartista argentina tendió a especializarse en los bienes menos complejos y más “naturalmente” protegidos por los costos de transporte.
- El vicio de origen del Mercosur estuvo en la no consideración de las asimetrías entre los países intervinientes ni de la necesidad de administrar y gestionar los efectos destructivos de un proceso de liberalización comercial tan rápido y fue perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos en relación al proceso regional entre los países socios, en particular entre Argentina y Brasil.

- Esta dinámica generó un fuerte vacío de implementación, ya que, mientras el Mercosur avanzó considerablemente en las negociaciones y el proceso de coordinación de políticas comerciales, lo ha hecho poco y nada en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de políticas estructurales. Este déficit es esencial porque estas dos áreas de política deberían haberse encargado de administrar y corregir los efectos perversos de la liberalización comercial y de señalar el rumbo estratégico del bloque.
- Así, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, ya que lo acordado en materia de política comercial fue siendo comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos, deteriorando la posibilidad del establecimiento de políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas provocan dos consecuencias graves para el proceso: i) *la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional*, y ii) *el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios*.
- De este modo, tendió a diluirse el principal incentivo que debería haber proporcionado el acuerdo regional, el aumento de la escala potencial de producción. En la medida que el Mercosur se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, esta circunstancia tiende a discriminar en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, los que, paradójicamente, deberían haber sido los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar economías de escala.
- La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral terminaron instalando y generalizando una estrategia de “perjuicio al vecino”. Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La ausencia de coordinación en esta materia ha dado pie a gravosas “guerras de incentivos” y ha distorsionado las condiciones de competencia en un marco de libre comercio intra-zona.
- Este contexto de (des)coordinación de políticas reforzó el impacto distorsivo sobre el proceso de integración de las asimetrías de tamaño, desarrollo y diversificación productiva existentes. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional y esta sobreoferta competitiva coyuntural suele tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.
- Los vicios de origen, proceso e implementación del Mercosur han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural, sin que se hubieran diseñado ni previsto instrumentos regionales destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales.
- El rediseño del Mercosur supone atender simultáneamente a dos objetivos: i) el reestablecimiento del mercado ampliado como efectiva señal de largo plazo y ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mercado ampliado. Formalmente, se trata de establecer y asegurar el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera y de profundizar y garantizar el proceso de coordinación de políticas.

- Para desarrollar estos objetivos no es suficiente con “reinstalar” los Acuerdos de Ouro Preto (asegurar las condiciones de libre acceso intra-regional y restablecer la estructura del AEC), completar los “deberes” pendientes (armonizar las restricciones no arancelarias y las barreras técnicas, hacer vigente el código aduanero, compatibilizar los regímenes especiales e internalizar las normas acordadas) y “emprolijar” la normativa (eliminar las perforaciones y darle consistencia a las reglas negociadas en cada uno de los subgrupos). El mero restablecimiento formal de Ouro Preto es inconveniente, porque las condiciones de partida se han modificado.
- Es necesario discutir una “agenda positiva” para el rediseño del Mercosur que contenga, al menos, los siguientes cuatro puntos: i) *la revisión del AEC*, en función de la generación de cadenas regionales de valor y maximizando las oportunidades para el establecimiento de estrategias de especialización y complementación productiva entre los países socios; ii) *la profundización del proceso de armonización de normas técnicas*, elemento clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados, principalmente para las PyMEs; iii) *el establecimiento de una cooperación monetaria y macroeconómica integral*, que ataque las raíces de la inestabilidad de estas economías, regulando los movimientos de capital de corto plazo y avanzando hacia estrategias comunes de reestructuración de la deuda; iv) *una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas*, ofertando un conjunto de bienes públicos regionales que orienten el planeamiento estratégico de la inserción internacional de estas economías.
- La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, además de garantizar el financiamiento de los instrumentos específicos, la definición de un *período de transición*, en el que rijan reglas consensuadas de administración del comercio intra-zona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, que genera tanto conflictos como discriminaciones, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos.
- El objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales. En este caso, la administración temporal del comercio intra-zona, la revisión de la estructura y niveles del AEC y la puesta en marcha de una coordinación profunda de las políticas microeconómicas sólo adquieren sentido como parte integral e inescindible de una nueva racionalidad para el Mercosur.
- Diversas razones apoyadas en la teoría recibida y en la propia experiencia europea fundamentan la conveniencia de mantener como objetivo la construcción de una unión aduanera. Por una parte, los compromisos de una integración profunda incrementan el poder de negociación de los países intervinientes; por la otra, la UA tiende a maximizar la integración intraindustrial y otorga certidumbre a las condiciones de acceso al mercado ampliado, facilitando las decisiones de inversión.
- Un espacio de integración regional adecuadamente diseñado y gestionado puede brindar una plataforma fértil para una estrategia de industrialización alternativa. El hecho de que los actuales gobiernos de Argentina y Brasil hayan coincidido en declaraciones acerca de la importancia estratégica del Mercosur es auspicioso, pero no resuelve mágicamente la carencia de contenidos esenciales que el esquema presenta después de años de desavenencias, incumplimientos y falta de voluntad política.

## **Sección II: La evolución comercial y productiva del Mercosur: un análisis estadístico**

## **Sección II: La evolución comercial y productiva del Mercosur: un análisis estadístico**

## La evolución comercial y productiva del Mercosur

Eugenia Crespo Armengol; Gustavo Baruj; Gloria Perez Constanzo; Federico Sarudianzky

### 1. El Mercosur en el mundo

Contemplando los cuatro períodos bajo análisis, se puede aseverar que la participación promedio<sup>1</sup> del Mercosur en el PBI mundial a precios corrientes se mantuvo relativamente estable entre el 2,5% y el 3,5%. Su etapa de mayor crecimiento se produce en 1995-1998 respecto del período 1991-1994. En los últimos años, 1999-2002, se verifica la menor participación de todo el período considerado. A precios constantes también se verifica una notable estabilidad (rondando el 3,3% del PBI mundial en todos los períodos considerados).

**PBI por Bloque Regional**  
Promedio Anual en % del total a precios corrientes

Bloques regionales	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
EAEC <sup>1</sup>	19,6	22,6	22,6	21,4
MERCOSUR	2,7	2,9	3,7	2,5
NAFTA	33,5	30,5	30,7	36,2
UE	29,8	30,5	29,2	26,7
Resto de países	14,4	13,5	13,7	13,2
<b>Total mundial (mill. de U\$S)</b>	<b>16.631.002</b>	<b>24.181.602</b>	<b>29.230.301</b>	<b>30.812.759</b>

Fuente: Elaboración propia en base a: WORLD BANK WDI 2003 (para los años 1985 a 2001) y a WEO del FMI (para el año 2002).

Nota: <sup>1</sup> East Asian Economic Caucus: Brunei, China cont., China Taiwan, Hong Kong, Filipinas, Indonesia, Japón, Corea rep., Malasya, Singapur, Tailandia

En el caso del comercio exterior (sumatoria de las exportaciones más las importaciones) la participación del Mercosur en el total mundial es muy pequeña, ubicándose casi sin variaciones en torno al 1,5% de ese total.

**Comercio exterior por bloque regional y participación en el total mundial**  
Promedio anual en % del Total

Bloques regionales	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
EAEC	19,1	22,2	22,2	21,9
MERCOSUR	1,4	1,4	1,6	1,4
NAFTA	20,7	19,8	20,3	23,1
UE	46,9	42,7	39,4	37,9
Resto de países	12,0	14,0	16,5	15,7
<b>Total mundial (mill de U\$S)</b>	<b>4.662.528</b>	<b>7.234.688</b>	<b>10.307.208</b>	<b>11.667.110</b>

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE.

Tanto para el Mercosur como para el resto de los bloques considerados se observa un crecimiento del comercio superior al del PBI, aunque la brecha es menos marcada para el Mercosur.

<sup>1</sup> En este punto es bueno destacar que los valores y porcentajes vertidos a lo largo de este estudio expresan, en todos los casos, Promedios Anuales.

### Evolución del Comercio y el PBI, por bloque regional

Tasa de variación porcentual del promedio anual respecto al período anterior

Bloques regionales	1991-1994*		1995-1998		1999-2002	
	Comercio	PBI	Comercio	PBI	Comercio	PBI
EAEC	80,8	67,5	42,3	21,1	11,4	-0,3
MERCOSUR	55,3	51,9	71,7	55,4	-4,3	-27,7
NAFTA	48,4	32,7	46,1	21,6	29,1	24,1
UE	41,1	49,1	31,6	15,8	8,8	-3,8
<b>Total mundial</b>	<b>55,2</b>	<b>45,4</b>	<b>42,5</b>	<b>20,9</b>	<b>13,2</b>	<b>5,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD, WORLD BANK WDI 2003 y WEO del FMI.

Nota: \* Comparado respecto al período 1985-1990.

El coeficiente de apertura (comercio exterior respecto al PBI) del Mercosur pasó del 14% en los dos primeros períodos analizados al 21% en el período 1999-2002. Esto representa un crecimiento entre puntas (1985-2002) para el Mercosur cercano al 50%, el mayor respecto al resto de los bloques. Aún así, el coeficiente sigue siendo bajo, ubicándose en niveles similares al NAFTA (24%). No obstante como se verá más adelante, en el caso de la industria este coeficiente es mucho más elevado que el correspondiente al total de la economía.

### Coeficiente de apertura de los bloques regionales y mundial

Comercio (X+M) como % del PBI, en base a promedios anuales.

Bloques regionales	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	(X+M) como % del PBI			
EAEC	27	30	35	39
MERCOSUR	14	14	16	21
NAFTA	17	19	23	24
UE	44	42	48	54
<b>Comercio mundial</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>38</b>

Fuente: Elaboración propia en base a WORLD BANK WDI 2003(para los años 1985 a 2001); a WEO del FMI.

El Mercosur tiene un coeficiente de comercio intra-zona notablemente inferior a los restantes bloques, aunque más que se duplicó entre el primer (1985-1990) y el último período considerado (1999-2002), pasando del 7% al 17% promedio. Incluso, en el período 1995-1998 donde se registró el mayor coeficiente de comercio intra-zona para el Mercosur (23%), éste también aparece como muy reducido en comparación con los restantes bloques en ese mismo período.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para la lectura de estos resultados debe tenerse en cuenta que el Mercosur es un bloque nuevo y en este sentido lo importante es la evolución que se produce en el coeficiente de comercio IZ que pasa del 7% al 17% del comercio total.



**Comercio intra-zona por los bloques regionales***Promedio anual en % del total exportado*

Bloques regionales	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En %			
EAEC	31	39	41	40
MERCOSUR	7	16	23	17
NAFTA	41	45	48	56
UE	62	64	61	61

Fuente: Elaboración propia en base a WORLD BANK WDI 2003 (para los años 1985 a 2001); a WEO del FMI (para el año 2002) y a COMTRADE.

Cuando se compara el flujo de ingresos de inversión extranjera directa (IED) se observa que el Mercosur tiene una participación muy baja, alcanzando sus máximos registros porcentuales en los períodos 1995-1998 y 1999-2002 cuando representó apenas el 5% y el 4% del total mundial respectivamente. A pesar de ello, se destaca que la IED al contrastarla con el PBI aparece como bastante elevada, con una participación en los últimos períodos considerados similar a la de la Unión Europea (UE) y cercana al doble de las experimentadas por el NAFTA y la East Asian Economic Caucus (EAEC).

**Participación de la Inversión Externa Directa (IED) por bloque regional en el total mundial***Promedio anual en % del total*

Bloques regionales	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
EAEC	10	21	18	11
MERCOSUR	2	3	5	4
NAFTA	40	23	28	25
UE	36	37	32	49
<b>Total mundial (mill. de U\$S)</b>	<b>141.486</b>	<b>201.796</b>	<b>471.678</b>	<b>986.764</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

**Relación entre la IED/PBI de cada bloque regional y del total mundial**

Bloques regionales	1985-1990	1995-1998	1999-2002
	En % en base a promedios anuales		
EAEC	0,4	1,3	1,7
MERCOSUR	0,5	2,2	4,5
NAFTA	1,0	1,4	2,2
UE	1,0	1,8	5,8
<b>Total mundial</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>3,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

## 2. Los países del Mercosur

Desagregando el análisis al interior del Mercosur por país y considerando el primero (1985-1990) y el último (1999-2002) de los períodos analizados puede observarse que, a valores corrientes y en promedio, Argentina y Uruguay mejoran su participación relativa dentro del PBI regional a expensas de Brasil. En efecto, mientras Argentina y Uruguay ganan en ese período, respectivamente, un 6,5 y casi un punto porcentual en la participación promedio, Brasil retrocede casi un 7,5%. De todos modos este último país sigue siendo por lejos el de mayor peso relativo en el Producto total con una participación promedio en el período 1999-2002 cercana al 67% (ver cuadro adjunto).

### PBI por países del Mercosur a precios corrientes

Participación Promedio anual en % sobre el total

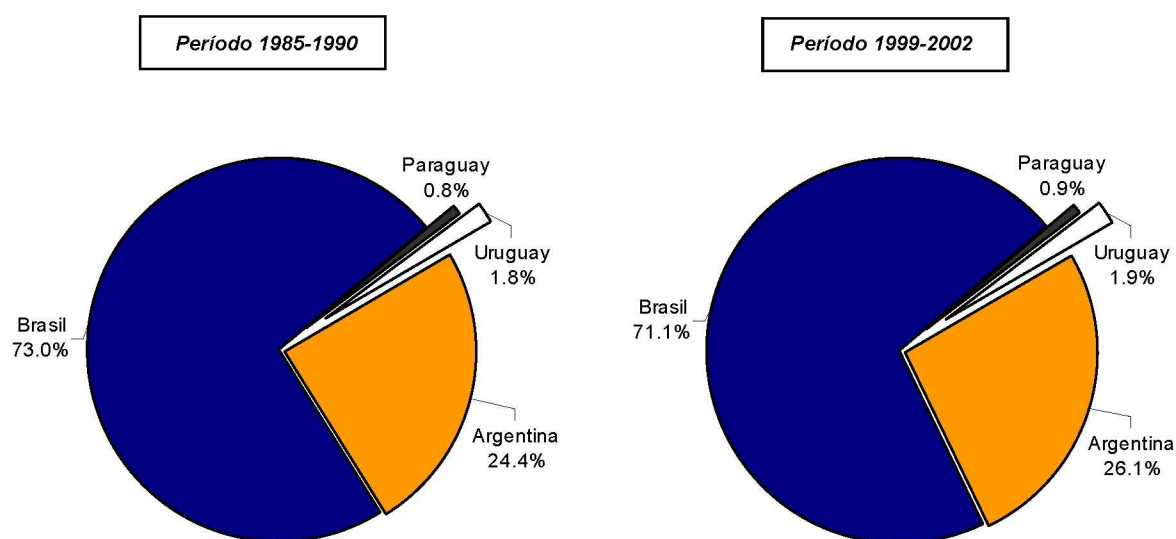
Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
Argentina	23.5%	32.8%	26.0%	30.1%
Brasil	74.0%	64.2%	71.2%	66.7%
Paraguay	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%
Uruguay	1.6%	2.0%	1.9%	2.3%
<b>Mercosur (en mill U\$S)</b>	<b>457 081</b>	<b>694 403</b>	<b>1 078 976</b>	<b>779 819</b>

Fuente: World Development Indicators, World Bank, 2003.

A pesar de lo expuesto precedentemente es bueno destacar que este comportamiento esta muy influenciado por la devaluación brasilera verificada a inicios del año 1999, por lo que a precios constantes la participación de los países en el producto del Mercosur a lo largo de los períodos considerados se mantiene relativamente estable (ver gráfico adjunto). En este caso Brasil, considerando los períodos extremos (1985-1990 vs. 1999-2002) sólo retrocede dos puntos porcentuales promedio en favor de la participación de la Argentina.

### PBI por país del Mercosur a precios constantes de 1995

Participación Promedio anual en % sobre el total



Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Development Indicators, World Bank, 2003.

Analizando el comercio total del Mercosur por país, Argentina registra una participación creciente desde fines de los ochenta, contribuyendo en el período 1999-2002 con el 30% de las exportaciones y con más de un cuarto de las importaciones promedio totales, lo que significó incrementos del 8,3% y el 5,5%, respectivamente. Brasil sigue ostentando la mayor participación promedio en el comercio total con el 66% de las exportaciones y el 69% de las importaciones de la región, a pesar de haber resignado poco más del 7% y el 4% respectivamente de su participación.

### Comercio de los países del Mercosur Promedio anual en % del total

#### Exportaciones totales

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
Argentina	22,2	24,2	31,5	30,4
Brasil	73,1	71,2	64,0	66,0
Paraguay	1,4	1,4	1,3	1,1
Uruguay	3,3	3,2	3,2	2,5
<b>MERCOSUR (en Mill. U\$S)</b>	<b>39.622</b>	<b>52.626</b>	<b>77.528</b>	<b>83.629</b>

#### Importaciones totales

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
Argentina	19,5	32,9	28,7	25,0
Brasil	73,0	58,6	64,2	68,8
Paraguay	3,0	3,8	3,4	2,5
Uruguay	4,6	4,7	3,7	3,7
<b>MERCOSUR (en Mill. U\$S)</b>	<b>23.943</b>	<b>46.105</b>	<b>92.024</b>	<b>78.694</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

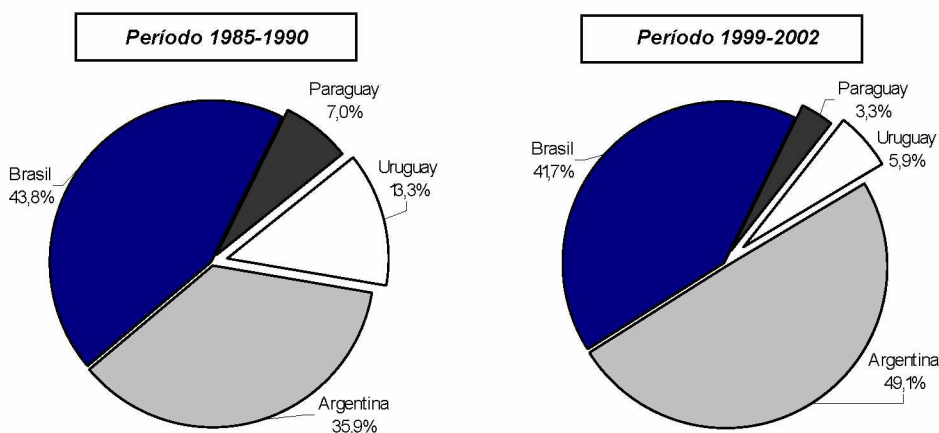
Examinando la participación de las exportaciones e importaciones intra-zona sobre el total para cada uno de los países miembros se observa que están en función inversa al tamaño de cada socio, siendo por lo tanto mucho más importantes para la Argentina, Paraguay y Uruguay que para Brasil. Ello se verifica en todas las etapas consideradas e incluso se profundiza a lo largo de las casi dos décadas que se analizan. En otras palabras, la relación comercial de Argentina, Paraguay y Uruguay con el Mercosur aparece como mucho más fuerte que la del socio mayor.

### Participación de las Exportaciones intra-zona (X IZ) en las exportaciones totales de cada país Promedio anual en %

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	X IZ/X Total			
Argentina	12%	24%	35%	28%
Brasil	5%	12%	16%	11%
Paraguay	38%	41%	56%	54%
Uruguay	30%	40%	51%	41%
<b>MERCOSUR</b>	<b>8%</b>	<b>16%</b>	<b>23%</b>	<b>17%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

**Participación de cada país en las exportaciones intra-zona del Mercosur**  
Participación promedio anual en %



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

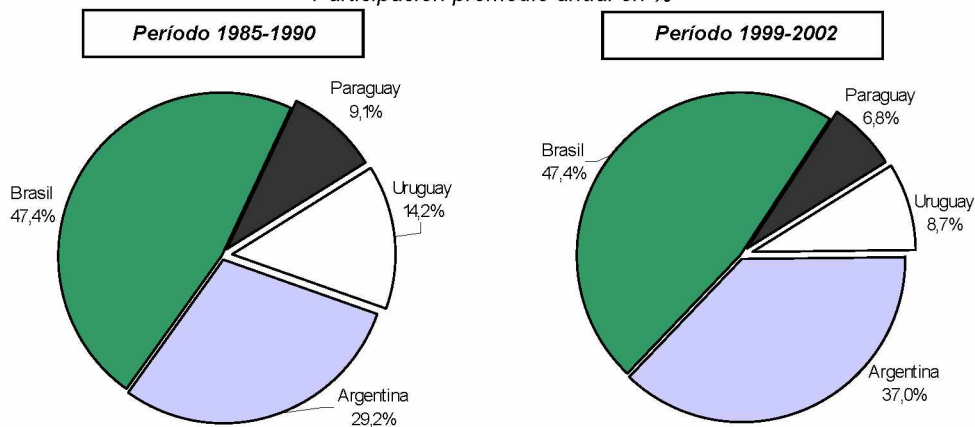
A pesar de que para el comercio exterior total de Brasil las importaciones y exportaciones dirigidas al Mercosur sólo representan entre un 13% y un 11% respectivamente, este país aparece claramente como uno de los motores de la región absorbiendo más del 47% de las importaciones y el 42% de las exportaciones intra-zona del Mercosur (ver gráficos adjuntos).

**Participación de las Importaciones Intra-zona en las Importaciones totales de cada país**  
Participación promedio anual en %

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	M IZ/M Total			
Argentina	19%	24%	25%	28%
Brasil	8%	12%	15%	13%
Paraguay	39%	37%	49%	53%
Uruguay	40%	45%	44%	44%
<b>MERCOSUR</b>	<b>13%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

**Participación de cada país en las importaciones intra-zona del Mercosur**  
Participación promedio anual en %



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

Como se observa en el cuadro siguiente, que refleja los saldos comerciales de cada uno de los países analizados, la Argentina registra en promedio saldos positivos en tres de los cuatro períodos analizados, alcanzando valores de casi U\$S 1.950 millones y de U\$S 1.630 millones en los dos últimos períodos bajo estudio. Por el contrario, en esos dos últimos períodos Brasil verifica elevados saldos negativos (rondando los U\$S 1.000 millones). Uruguay y Paraguay muestran continuos saldos negativos en los cuatro períodos considerados.

### Saldo Comercial total e intra-zona de los países del Mercosur

Participación promedio anual en millones de U\$S

Países	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	Total	IZ	Total	IZ	Total	IZ	Total	IZ
Argentina	4.118	182	-2.426	-669	-1.993	1.946	5.759	1.626
Brasil	11.498	-140	10.432	1.124	-9.494	-1.132	1.050	-982
Paraguay	-157	-69	-1.014	-339	-2.107	-946	-1.041	-533
Uruguay	220	-37	-471	-308	-902	-222	-832	-435
<b>MERCOSUR</b>	<b>15.679</b>		<b>6.520</b>		<b>-14.496</b>		<b>4.935</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

Explorando las matrices de comercio agregadas por país se pueden extraer algunos datos preliminares interesantes.<sup>3</sup> En primer lugar se destaca que la Argentina verifica exportaciones crecientes al Mercosur respecto de la etapa previa a su concepción. Efectivamente, las ventas externas de la Argentina pasan de unos U\$S 1.154 millones promedio anual en el período 1985-1990 a unos U\$S 7.200 millones promedio en el período 1999-2002. Aún descontando las exportaciones de cereales, combustible y la industria automotriz el aumento fue significativo, pasando de U\$S 830 millones (promedio anual 1985-1990) a U\$S 3.528 millones (promedio anual 1999-2002).

Replicando este análisis sólo para las exportaciones argentinas dirigidas hacia Brasil, éstas también observan un fuerte incremento total pasando de U\$S 900 millones (promedio anual 1985-1990) a más de U\$S 6.100 millones (promedio anual 1999-2002). Del mismo modo, excluyendo las exportaciones de cereales, combustible y la industria automotriz el aumento fue significativo, pasando de U\$S 665 millones (promedio anual 1985-1990) a unos U\$S 2.770 millones promedio (1999-2002).

En este punto resulta destacable que las exportaciones de Argentina a Brasil (tanto las totales como excluyendo cereales, combustibles y la industria automotriz) crecieron mucho más que el total general de las exportaciones Argentinas al Mundo. En efecto, considerando el crecimiento entre el período previo al establecimiento del Mercosur (1985-1990) vs. el período 1999-2002, la ventas externas a Brasil crecieron en promedio más de 5,7 veces mientras que el crecimiento de las exportaciones al mundo fue menor al doble.

Con respecto a las importaciones totales desde Brasil, estas pasaron de U\$S 750 millones a U\$S 4.890 millones. Excluyendo las importaciones de cereales, combustible y la industria automotriz el crecimiento fue de U\$S 685 millones (promedio anual 1985-1990) a cerca de U\$S 3.980 millones promedio (1999-2002).

Observando la evolución promedio entre puntas de las importaciones recíprocas entre la Argentina y Brasil (1985-1990 vs. 1999-2002), se verifica que las importaciones bilaterales registran una notable paridad habiendo crecido unas 5.5 veces en ambos países. Sin embargo, descontando los sectores de cereales, combustibles y la industria automotriz, si bien las importaciones bilaterales siguen siendo crecientes, las compras argentinas de productos brasileiros

<sup>3</sup> En apartados posteriores de este documento se profundizará el análisis con un mayor grado de desagregación.

crecieron aproximadamente un 480%, superior al 316% verificado por las compras brasileñas de estos productos Argentinos.

### Matrices de comercio exterior - Mercosur

Construida sobre la base de importaciones CIF - Promedio anual en millones de U\$S

Total					Excluye cereales, combustibles y automotriz						
<b>Período 1985-1990</b>					<b>Período 1985-1990</b>						
Importaciones de:					Importaciones de:						
Argentina Brasil Mercosur X Totales					Argentina Brasil Mercosur X Totales						
desde	Argentina		905	1,154	8,777	desde	Argentina		665	830	6,988
	Brasil	754		1,201	28,972		Brasil	685		1,022	26,250
	Mercosur	896	1,454	3,064	39,622		Mercosur	811	1,156	2,487	34,990
	Resto	3,763	16,020	20,879			Resto	3,158	10,081	14,024	
	<b>M Totales</b>	<b>4,659</b>	<b>17,474</b>	<b>23,943</b>	<b>39,622</b>		<b>M Totales</b>	<b>3,968</b>	<b>11,237</b>	<b>16,511</b>	<b>34,990</b>
<b>Período 1991-1994</b>					<b>Período 1991-1994</b>						
Importaciones de:					Importaciones de:						
Argentina Brasil Mercosur X Totales					Argentina Brasil Mercosur X Totales						
desde	Argentina		2,556	3,220	12,749	desde	Argentina		1,469	1,886	10,228
	Brasil	3,129		4,055	37,464		Brasil	2,385		3,080	34,314
	Mercosur	3,677	3,306	8,601	52,626		Mercosur	2,726	2,088	5,953	46,705
	Resto	11,499	23,726	37,505			Resto	10,088	17,121	29,021	
	<b>M Totales</b>	<b>15,175</b>	<b>27,032</b>	<b>46,106</b>	<b>52,626</b>		<b>M Totales</b>	<b>12,814</b>	<b>19,209</b>	<b>34,975</b>	<b>46,705</b>
<b>Período 1995-1998</b>					<b>Período 1995-1998</b>						
Importaciones de:					Importaciones de:						
Argentina Brasil Mercosur X Totales					Argentina Brasil Mercosur X Totales						
desde	Argentina		7,462	8,762	24,409	desde	Argentina		3,727	4,648	17,018
	Brasil	5,865		7,502	49,589		Brasil	4,392		5,751	45,446
	Mercosur	6,485	8,976	18,481	77,528		Mercosur	4,789	4,978	12,128	65,569
	Resto	19,918	50,107	73,543			Resto	17,099	40,633	60,534	
	<b>M Totales</b>	<b>26,402</b>	<b>59,083</b>	<b>92,025</b>	<b>77,528</b>		<b>M Totales</b>	<b>21,888</b>	<b>45,612</b>	<b>72,663</b>	<b>65,569</b>
<b>Período 1999-2002</b>					<b>Período 1999-2002</b>						
Importaciones de:					Importaciones de:						
Argentina Brasil Mercosur X Totales					Argentina Brasil Mercosur X Totales						
desde	Argentina		6,131	7,231	25,427	desde	Argentina		2,770	3,528	17,312
	Brasil	4,894		6,021	55,209		Brasil	3,976		4,977	49,294
	Mercosur	5,499	7,035	14,847	83,629		Mercosur	4,296	3,502	9,643	69,254
	Resto	14,169	47,124	63,847			Resto	12,644	38,681	53,313	
	<b>M Totales</b>	<b>19,668</b>	<b>54,159</b>	<b>78,694</b>	<b>83,629</b>		<b>M Totales</b>	<b>16,939</b>	<b>42,183</b>	<b>62,956</b>	<b>69,254</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

Tanto en Brasil como en Argentina se produce a lo largo de estos años un importante aumento del coeficiente de importaciones ( $M/(PBI+M-X)$ ),<sup>4</sup> mientras que el coeficiente de exportaciones ( $X/PBI$ ) también aumenta, pero no tanto.

<sup>4</sup> El cociente es un proxy que permite ver la evolución del consumo aparente de un sector, rama o bien en cuestión. Para analizar de manera estricta el valor agregado consumido localmente hay que tener en cuenta, también, el valor agregado indirecto que es el de los insumos que intervienen en la producción del bien. Además de medir el coeficiente de importaciones frecuentemente se utiliza una manera alternativa que consiste en comparar las importaciones con el valor de la producción, lo mismo para el caso de las exportaciones.



**Coefficiente de importaciones (Importaciones / Consumo aparente)**

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	Promedio anual en % del total			
Argentina	4,5	5,4	9,3	8,6
Brasil	5,3	3,5	7,6	10,4
Paraguay	17,3	15,4	27,7	23,9
Uruguay	15,3	10,0	15,8	15,4
<b>Mercosur</b>	<b>5,4</b>	<b>4,2</b>	<b>8,4</b>	<b>10,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, World Bank, 2003

**Coefficiente de exportaciones (Exportaciones / PBI)**

Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	Promedio anual en % del total			
Argentina	8,2	5,6	8,7	10,8
Brasil	8,6	8,4	6,5	10,6
Paraguay	14,0	10,7	11,2	12,7
Uruguay	17,9	12,3	12,1	11,6
<b>Mercosur</b>	<b>8,7</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>10,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, World Bank, 2003

Observando el coeficiente del cuadro siguiente se visualiza como en la Argentina una porción sustancial del proceso de apertura se dio en el período 1995-1998, mientras que Brasil profundiza este proceso más tarde, concentrándolo en el período 1999-2002, llegando a la actualidad con niveles de apertura muy similares.

**Coefficiente de apertura (Exportaciones + Importaciones) / PBI**

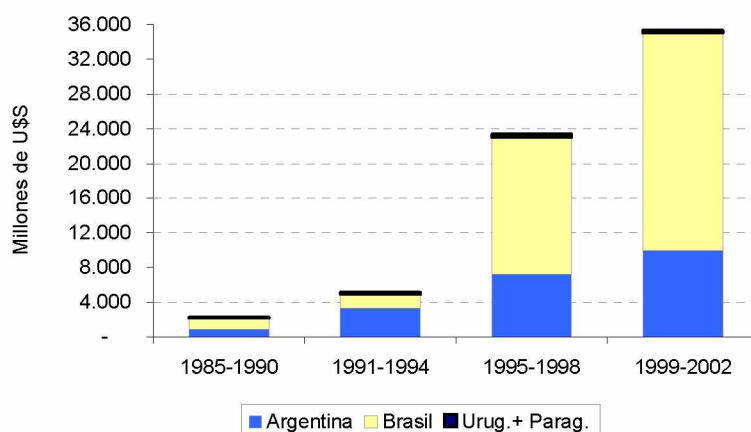
Países	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	Promedio anual en % del total			
Argentina	12,5	12,2	18,1	19,2
Brasil	13,7	14,5	14,1	21,0
Paraguay	32,0	36,2	45,2	40,2
Uruguay	32,8	28,0	28,6	27,7
<b>Mercosur</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>15,7</b>	<b>20,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, World Bank, 2003.

La IED muestra un fuerte incremento en el Mercosur (pasando de U\$S 2.775 promedio anual en el período 1985-1990 a U\$S 35.355 millones en el período 1999-2002) vis a vis un retroceso relativo de Argentina frente a Brasil. La participación del país en el total de IED recibida por el bloque se redujo del 40% al 28% a la vez que la participación de Brasil se incrementó del 57% al 71% del total (ver gráfico adjunto). En efecto, en el período 1985-1990, la IED recibida por Brasil fue 1.4 veces la recibida por Argentina. Durante el comienzo de los 90', en cambio, los flujos hacia la Argentina duplicaron los dirigidos a Brasil. Sin embargo, a partir de mediados de la década, esta tendencia se revierte, de modo que Brasil recibe, 2,2 y 2,5 veces la recibida por Argentina en 1995-1998 y en 1999-2002, respectivamente. La IED a Brasil supera en un 117% a la destinada a Argentina en 1995-1998 y en un 150% durante 1999-2002.

### Flujo de entrada de IED por países del Mercosur

Promedio anual en millones de U\$S



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD

### Evolución de la IED, el Comercio y el PBI, por países del Mercosur

Tasa de variación % respecto al período anterior

Países	1991-1994*			1995-1998			1999-2002		
	IED	Comercio	PBI**	IED	Comercio	PBI**	IED	Comercio	PBI**
Argentina	264%	108%	112%	118%	82%	23%	37%	-11%	-17%
Brasil	27%	39%	32%	855%	68%	72%	59%	1%	-33%
Paraguay	457%	94%	71%	100%	68%	34%	-67%	-32%	-23%
Uruguay	109%	59%	86%	95%	54%	51%	57%	-15%	-12%
<b>MERCOSUR</b>	<b>127%</b>	<b>55%</b>	<b>52%</b>	<b>353%</b>	<b>72%</b>	<b>55%</b>	<b>51%</b>	<b>-4%</b>	<b>-28%</b>

Notas: \* Comparado respecto al período 1985-1990; \*\* En base a PBI en millones de U\$S corrientes

En el cuadro precedente se puede advertir que la IED tiene una evolución positiva y muy superior al resto de las variables consideradas en todos los períodos analizados. Incluso en el período 1999-2002 en el cual se registran fuertes retrocesos en el comercio y el producto, la IED sigue creciendo respecto al período anterior (excepto en Paraguay).

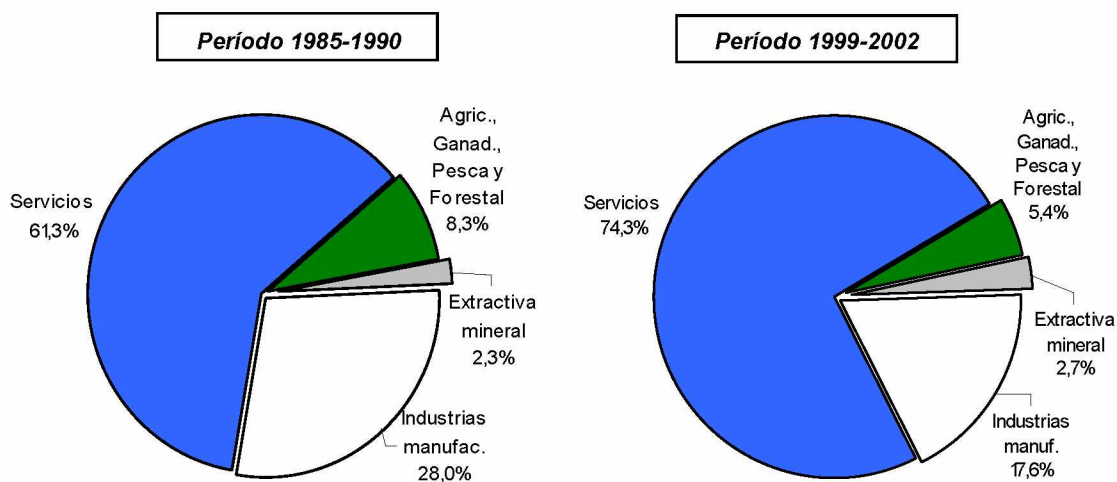
### 3. El Mercosur, grandes sectores agregados

Estudiando la estructura sectorial del PBI (U\$S corrientes) en Argentina y Brasil se observa que ambos países tienen una composición similar y verifican casi simultáneamente una expansión del sector servicios en detrimento de la industria manufacturera. La magnitud de este cambio en Brasil es relativamente menor al experimentado por la Argentina, donde la participación de la industria manufacturera se reduce del 28% al 17,6%. (ver gráficos adjuntos). Es interesante destacar que en términos constantes se verifica una evolución similar, aunque las variaciones son más moderadas (ver tabla adjunta).



### Estructura sectorial del PBI en Argentina - U\$S Corrientes

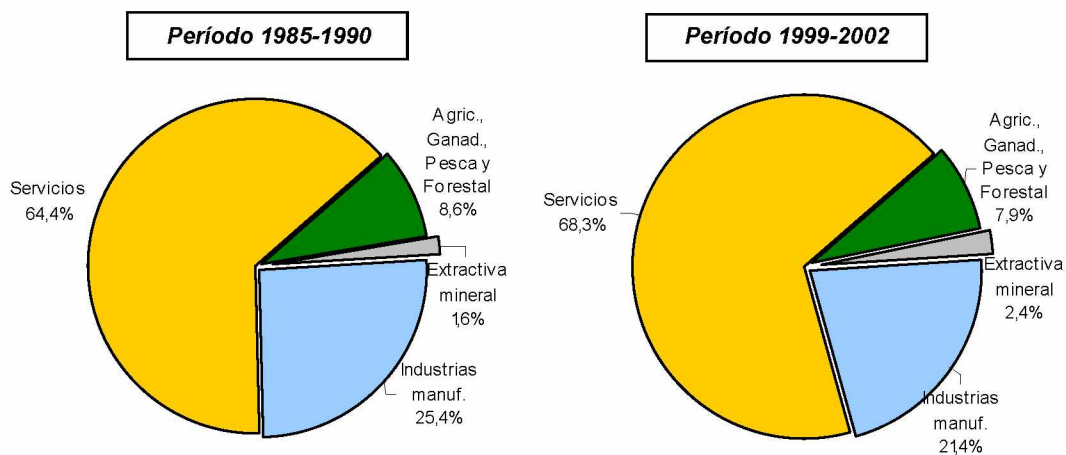
Por Macrosectores, promedio anual en %



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, INDEC, IBGE.

### Estructura sectorial del PBI en Brasil - U\$S Corrientes

Por Macrosectores, promedio anual en %



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, INDEC, IBGE.

**Estructura sectorial del PBI en Argentina y Brasil - U\$S Constantes (\*)***Por Macrosectores, promedio anual en %*

País	Sector	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>Argentina</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	5,9	5,6	5,5	5,8
	Extractiva mineral	1,4	1,6	1,9	1,9
	Industrias manufactureras	19,8	19,2	18,0	16,1
	Servicios	72,9	73,5	74,7	76,2
	<b>Total Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Brasil</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	6,9	7,0	6,9	7,4
	Extractiva mineral	1,4	1,4	1,5	2,0
	Industrias manufactureras	23,7	22,1	21,6	20,5
	Servicios	68,0	69,5	70,0	70,1
	<b>Total Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>MERCOSUR</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	11,2	10,9	11,6	10,4
	Extractiva mineral	0,2	0,2	0,3	0,3
	Industrias manufactureras	25,5	21,9	19,8	17,3
	Servicios	63,2	67,0	68,3	72,0
	<b>Total MERCOSUR</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: (\*) En dólares constantes: Argentina: 1993; Brasil: 1991.

Fuente: Elaboración propia basándose en datos de CEPAL, INDEC, IBGE.

Una mirada conjunta de las exportaciones del Mercosur pone en evidencia que a lo largo del período las Manufacturas pierden participación (por la caída relativa de Brasil), a la vez que la Minería la gana. En el caso de Argentina, aumenta la participación de la Minería, se mantienen para las Manufacturas, y cae en el caso de las ramas Agropecuarias.

El Mercosur y todos sus países aparecen como grandes importadores de Manufacturas y a lo largo de los años, en paralelo con el proceso de apertura, esta tendencia se agudiza. En el caso de Brasil las importaciones de Manufacturas pasaron de representar cerca de un 66% de las compras externas totales (promedio anual período 1985-1990) al 89% (en promedio para el período 1999-2002). Para Argentina este valor fue siempre elevado, superando el 90% en todos los períodos considerados.

El Mercosur sólo presentó superávit comercial en el caso del primer grupo de productos (Agricultura, ganadería, pesca y forestal), aunque es interesante remarcar que en el primer período analizado (1985-1990) el comercio de Manufacturas tuvo superávit tanto en Argentina como en Brasil (ver cuadro adjunto). Siguiendo con el análisis del comercio de Manufacturas se destaca también que Argentina (a pesar de experimentar continuos saldos negativos en los últimos tres períodos) registró saldos positivos intra-zona en los últimos dos. Algo similar sucede en Brasil entre 1995 y 2002 (ver cuadro adjunto).

**Estructura de las Exportaciones e Importaciones del Mercosur***Por Macrosectores, promedio anual en %*

Sector	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>ARGENTINA</b>								
Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	25.9	23.7	19.8	17.3	2.5	1.6	1.8	1.8
Extractiva mineral	0.8	4.4	7.9	9.4	4.7	1.7	2.2	3.1
Industrias manufactureras	73.3	71.9	72.2	73.3	92.8	96.8	96.0	95.1
<b>Total (mill. US\$)</b>	<b>8,777</b>	<b>12,749</b>	<b>24,409</b>	<b>25,427</b>	<b>4,659</b>	<b>15,175</b>	<b>26,402</b>	<b>19,668</b>
<b>BRASIL</b>								
Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	6.8	6.0	6.6	7.7	4.7	5.0	5.0	3.9
Extractiva mineral	5.7	6.9	6.2	7.1	29.7	14.5	6.8	7.4
Industrias manufactureras	87.5	87.1	87.2	85.2	65.6	80.4	88.3	88.7
<b>Total (mill. US\$)</b>	<b>28,972</b>	<b>37,464</b>	<b>49,589</b>	<b>55,209</b>	<b>17,474</b>	<b>27,032</b>	<b>59,083</b>	<b>54,159</b>
<b>MERCOSUR</b>								
Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	11.9	11.0	11.5	11.1	4.2	3.8	3.9	3.3
Extractiva mineral	4.4	6.0	6.5	7.5	23.5	9.4	5.3	6.3
Industrias manufactureras	83.8	83.0	82.0	81.4	72.2	86.8	90.8	90.4
<b>Total (mill. US\$)</b>	<b>39,622</b>	<b>52,626</b>	<b>77,528</b>	<b>83,629</b>	<b>23,943</b>	<b>46,107</b>	<b>92,024</b>	<b>78,694</b>

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

**Saldo Comercial del Mercosur – Total e Intra-zona***Por Macrosectores, promedio anual en millones de US\$*

Sector		1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>ARGENTINA</b>					
Agricult. Ganadería, Pesca y Forestal	IZ	236	748	1,309	1,017
	Total	2,152	2,789	4,357	4,056
Extractiva mineral	IZ	(100)	126	487	298
	Total	(149)	303	1,365	1,774
Industrias manufactureras	IZ	45	(1,543)	151	311
	Total	2,114	(5,518)	(7,715)	(71)
<b>Total</b>	<b>IZ</b>	<b>182</b>	<b>(669)</b>	<b>1,946</b>	<b>1,626</b>
	<b>Total</b>	<b>4,118</b>	<b>(2,426)</b>	<b>(1,993)</b>	<b>5,759</b>
<b>BRASIL</b>					
Agricult. Ganadería, Pesca y Forestal	IZ	(347)	(685)	(1,542)	(1,362)
	Total	1,129	893	342	2,157
Extractiva mineral	IZ	77	(153)	(633)	(454)
	Total	(3,523)	(1,349)	(928)	(113)
Industrias manufactureras	IZ	131	1,962	1,043	833
	Total	13,892	10,887	(8,907)	(994)
<b>Total</b>	<b>IZ</b>	<b>(140)</b>	<b>1,124</b>	<b>(1,132)</b>	<b>(982)</b>
	<b>Total</b>	<b>11,498</b>	<b>10,431</b>	<b>(9,494)</b>	<b>1,050</b>
<b>MERCOSUR</b>					
Agricult. Ganadería, Pesca y Forestal	IZ	(13)	154	4	(173)
	Total	3,682	4,073	5,298	6,651
Extractiva mineral	IZ	(30)	(46)	(226)	(217)
	Total	(3,900)	(1,199)	192	1,349
Industrias manufactureras	IZ	(20)	(301)	(132)	66
	Total	15,897	3,646	(19,986)	(3,065)
<b>Total</b>	<b>IZ</b>	<b>(63)</b>	<b>(193)</b>	<b>(354)</b>	<b>(324)</b>
	<b>Total</b>	<b>15,679</b>	<b>6,519</b>	<b>(14,496)</b>	<b>4,935</b>

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

El coeficiente de importaciones de manufacturas aumentó notablemente entre el primero y el último de los períodos considerados tanto para Argentina como para Brasil (inclusive con valores

similares), verificándose ya un salto importante en el período 1991-1994 para la Argentina y un período después (1995-1998) para Brasil. El coeficiente de exportaciones manufactureras también se incrementó, verificando una evolución similar al de importaciones, aunque con valores levemente más moderados. En ambos casos la Argentina verifica coeficientes ligeramente superiores al promedio del Mercosur y Brasil apenas por debajo de ese promedio.

Este comportamiento se refleja finalmente en el coeficiente de apertura de las manufacturas que pasó de poco menos del 40% a casi el 90% en toda la región, con valores similares para la Argentina y Brasil.

### Coeficiente de Importaciones de los países del Mercosur (M/PBI)

Por Macrosectores, promedio anual en %

País	Sector	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>Argentina</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	1	2	3	3
	Extractiva mineral	9	7	11	10
	Industrias manufactureras	14	32	51	47
<b>Brasil</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	2	4	5	5
	Extractiva mineral	79	65	62	30
	Industrias manufactureras	11	18	31	41
<b>MERCOSUR</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	2	3	4	5
	Extractiva mineral	62	44	41	25
	Industrias manufactureras	13	23	38	44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial, Comtrade, ALADI, CEPAL, INDEC, IBGE, BCP y BCU.

### Coeficiente de Exportaciones por países del Mercosur (X / PBI)

Por Macrosectores Promedio anual en %

País	Sector	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>Argentina</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	25	23	32	37
	Extractiva mineral	3	15	37	39
	Industrias manufactureras	21	20	35	47
<b>Brasil</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	6	6	5	10
	Extractiva mineral	25	43	48	29
	Industrias manufactureras	24	27	26	40
<b>MERCOSUR</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	10	11	11	16
	Extractiva mineral	19	32	43	32
	Industrias manufactureras	24	25	29	42

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial, Comtrade, ALADI, CEPAL, INDEC, IBGE, BCP y BCU.

### Coeficiente de Apertura por países del Mercosur. [(X + M) / PBI]

Por Macrosectores Promedio anual en %

País	Sector	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<b>Argentina</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	27	25	35	39
	Extractiva mineral	11	21	49	49
	Industrias manufactureras	35	51	86	94
<b>Brasil</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	8	10	10	14
	Extractiva mineral	104	108	110	59
	Industrias manufactureras	35	45	57	81
<b>MERCOSUR</b>	Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal	12	14	15	21
	Extractiva mineral	81	75	85	58
	Industrias manufactureras	37	49	66	86

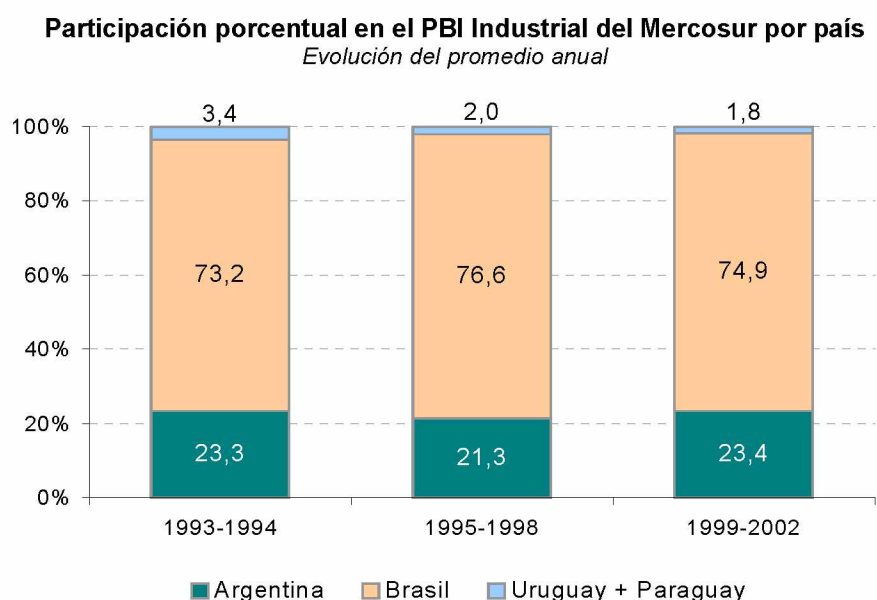
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial, Comtrade, ALADI, CEPAL, INDEC, IBGE, BCP y BCU.

#### 4. PBI del Mercosur: Industria Manufacturera

En esta sección se analizará, en primer lugar, la composición y el comportamiento del PBI de la Industria Manufacturera del Mercosur, haciendo énfasis en la evolución de Argentina y Brasil y agrupando las distintas actividades de la industria manufacturera en 8 grandes sectores. En segundo término, se profundizará el análisis sectorial evaluando los cambios en la composición del PBI Industrial de Argentina y Brasil desagregando la industria manufacturera de estos países en 24 sectores.

##### ***Evolución de la composición de la Industria Manufacturera del Mercosur por países y sectores (desagregado a ocho sectores)***

Al nivel de países, se observa que la industria manufacturera brasileña ha incrementado levemente su ya elevada participación en el PBI industrial del Mercosur a medida que se fue profundizando este bloque regional (pasando del 73% promedio anual en el bienio 1993-1994 al 75% promedio entre 1999-2002), en desmedro de la industria manufacturera de Uruguay que redujo su participación (Ver gráfico siguiente).



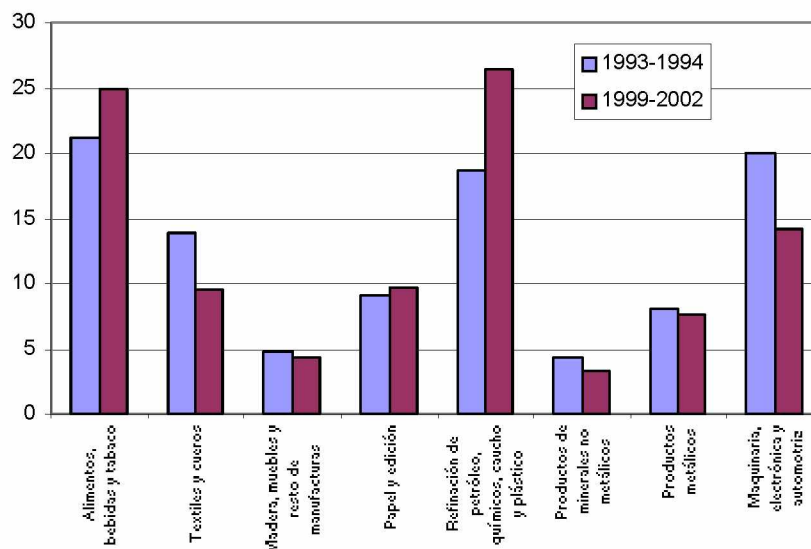
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, IBGE, BCP,BCU.

##### ***Evolución del PBI manufacturero de Argentina y de Brasil por sectores (Desagregado a 8 grandes sectores)***

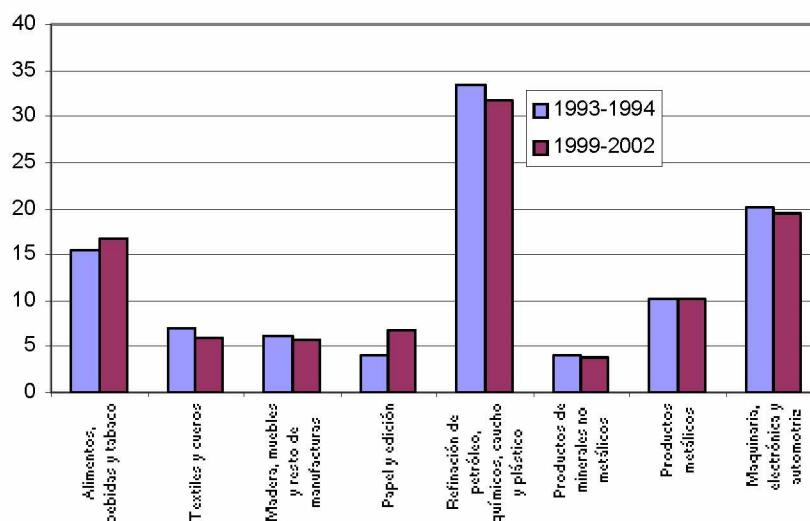
Tanto en BRASIL como en ARGENTINA, se verifica un crecimiento importante y similar durante los primeros años del Mercosur con la consabida caída que se produjo a partir de 1998.

Comparando el último período (1999-2002) contra el primero (1993-1994), los sectores de la industria que más crecieron en ARGENTINA fueron *alimentos*, encabezados por los lácteos, y *químicos*. Los que más retrocedieron fueron textiles y maquinaria y equipo. En BRASIL el que más creció fue el complejo *papelero*, también el *alimenticio* y varias ramas de la *metal-mecánica* como los vehículos automotores, los insumos básicos de la metal mecánica y la maquinaria y equipo.

**PBI Industrial de la Argentina**  
Evolución de la participación porcentual de sus componentes



**PBI Industrial de Brasil**  
Evolución de la participación porcentual de sus componentes



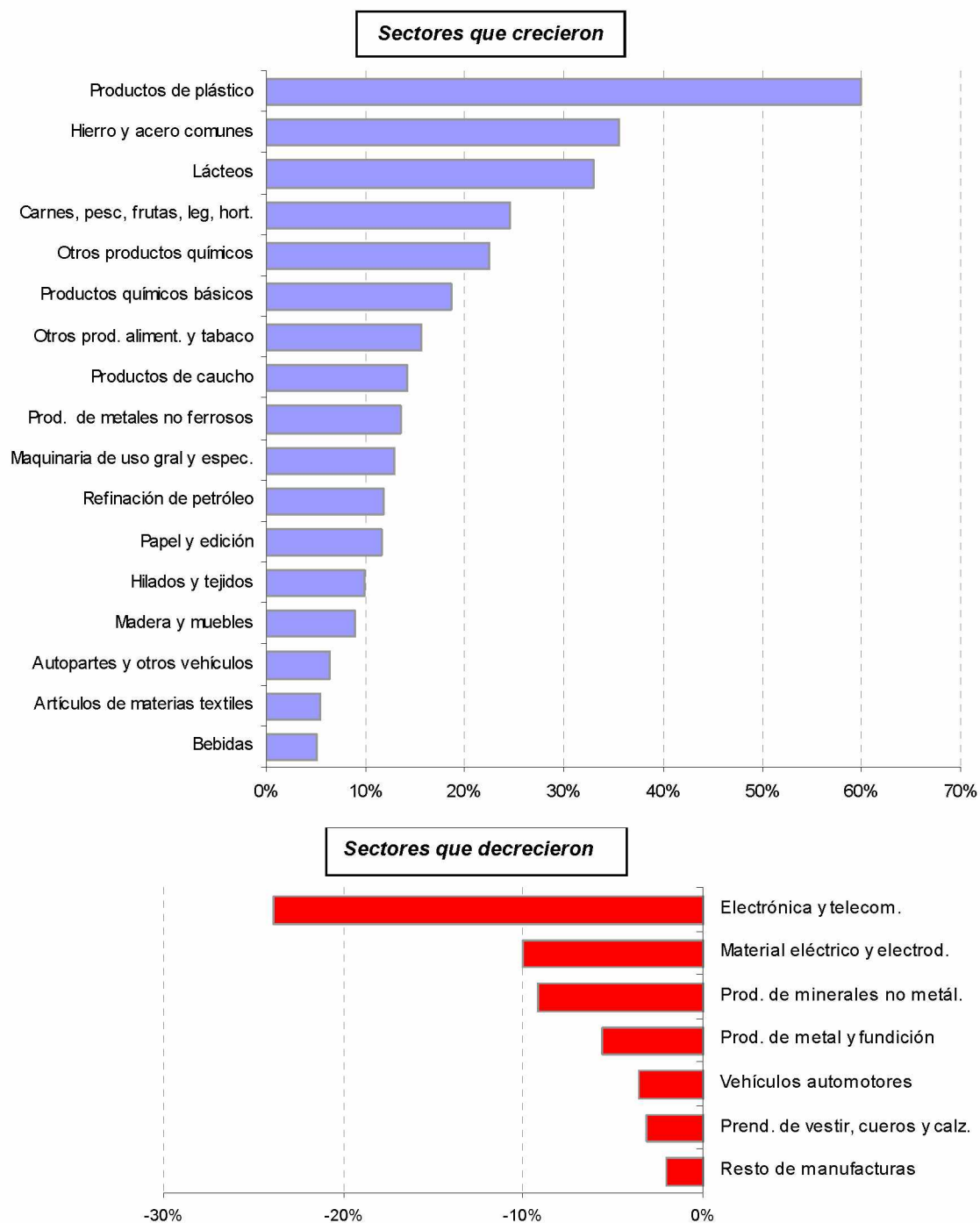
**Evolución de la industria manufacturera de Argentina y de Brasil por sectores (desagregado a 24 sectores)**

La evolución de la industria manufacturera en la Argentina se ha comportado en forma diferente de acuerdo al período que se considere. En el período 1995-1998, la mayoría de los sectores industriales en Argentina experimentó un crecimiento promedio en su PBI medido en dólares corrientes respecto del bienio 1993-1994. Los que mostraron mayor crecimiento fueron: *Productos de plástico* (un 60%), *Hierro y acero comunes* (36%), *Lácteos* (33%) y *Carnes, pescados, frutas, legumbres y hortalizas* (25%), mientras que los que sufrieron las mayores caídas fueron los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones* (-24%), *Material eléctrico y*

*electrodomésticos (-10%), Productos de minerales no metálicos (-9%) y Productos de metal y fundición (-6%, ver gráficos siguientes).*

### Evolución de la Industria manufacturera argentina por sector – Período 1995-1998

*Crecimiento respecto del período 1993-1994, en dólares corrientes*

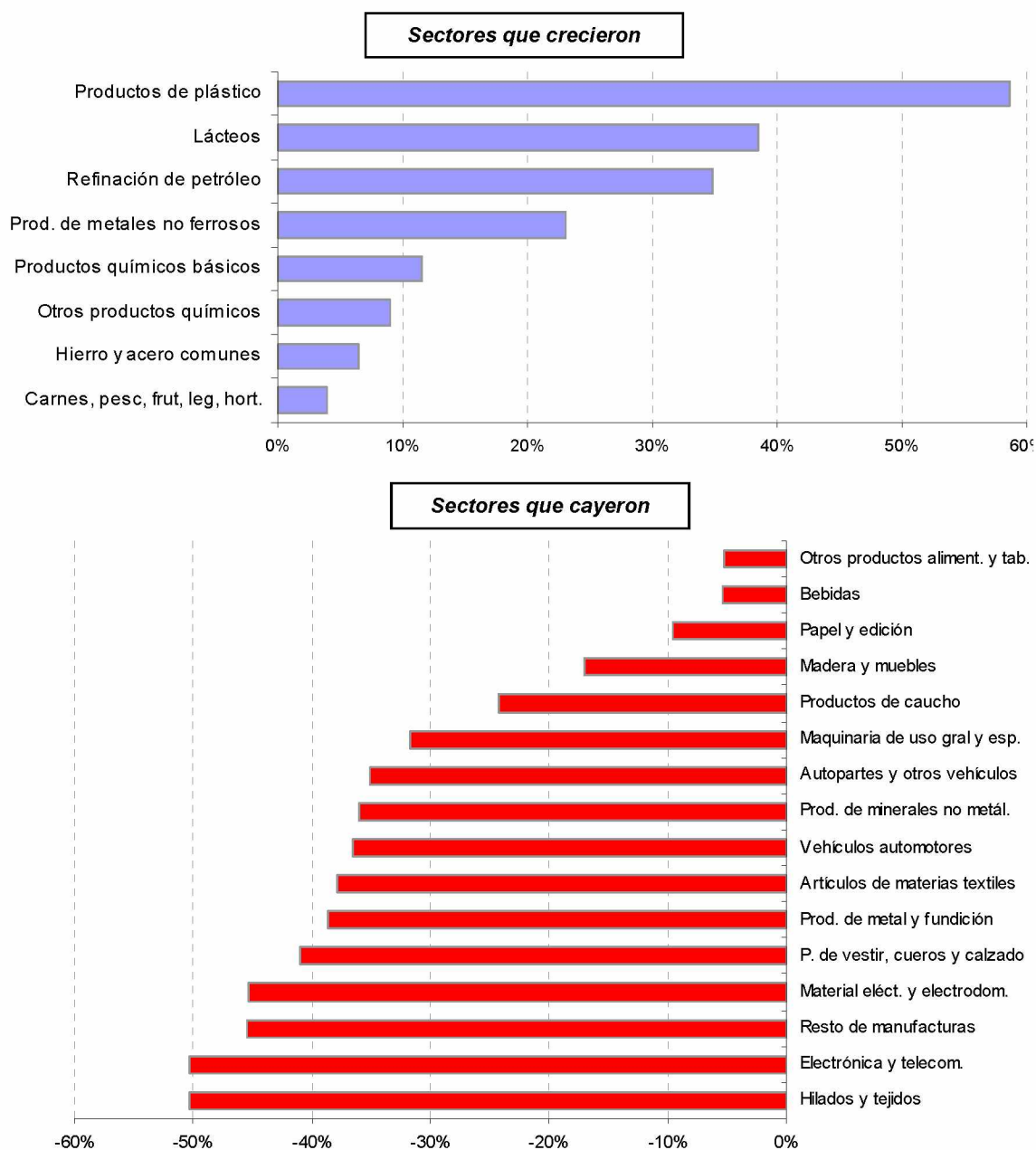


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, IBGE, BCP,BCU.



### Evolución de la Industria manufacturera argentina por sector – Período 1999-2002

Crecimiento respecto del período 1993-1994, en dólares corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, IBGE, BCP,BCU.

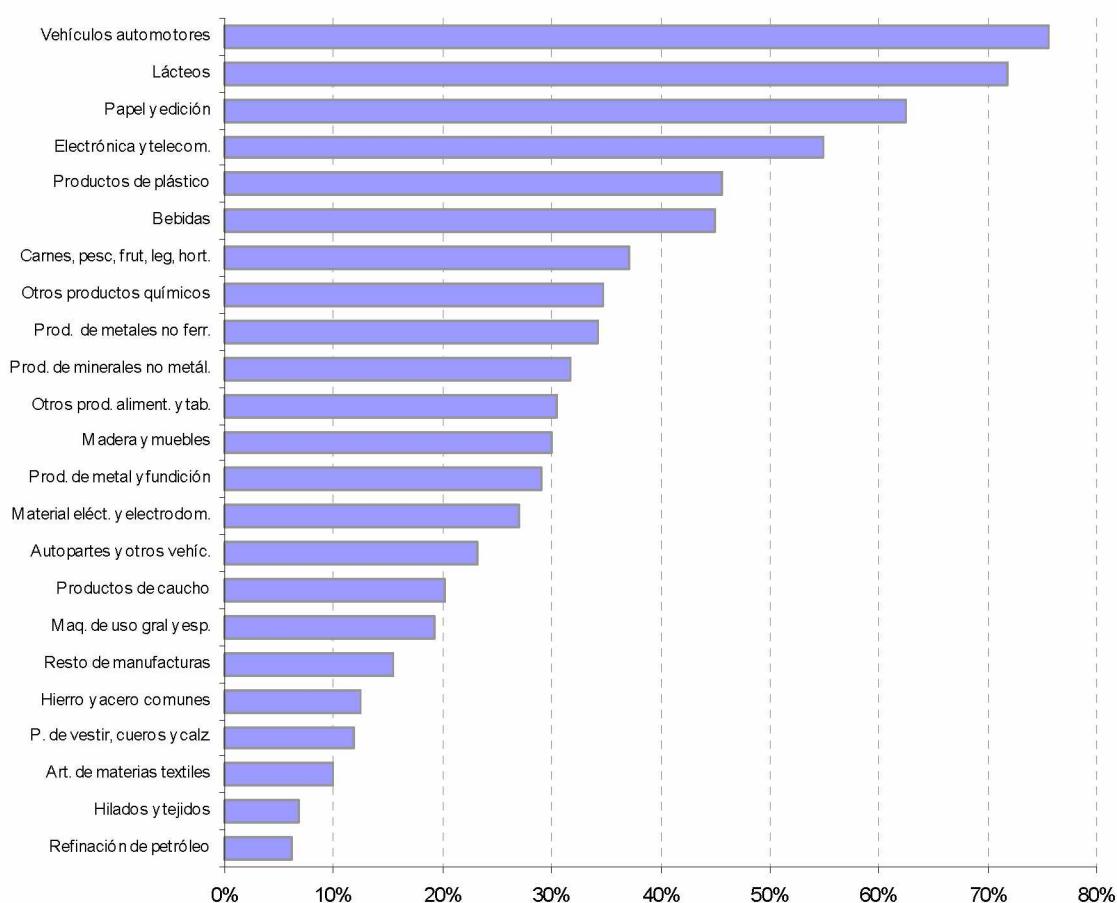
Por el contrario, en el período siguiente, el PBI de casi la totalidad de los sectores industriales argentinos, en promedio, se contrae (con la excepción de *Lácteos*, *Refinación de petróleo* y *Productos de metales no ferrosos*), cayendo la mayoría de éstos a niveles inferiores a los del bienio 1993-1994. Algunos sectores lograron mantener su PBI, en promedio, en un nivel superior al de ese bienio, incluso en valores muy por encima, tales como los sectores de *Productos de plástico*, *Lácteos*, *Refinación de petróleo* y *Productos de metales no ferrosos*. Mientras que los sectores que finalizaron el período 1999-2002 con peor desempeño respecto del bienio 1993-1994



fueron los productores de *Hilados y tejidos*,<sup>6</sup> *Electrónica y telecomunicaciones*, *Material eléctrico y electrodomésticos* y *Prendas de vestir, cueros y calzado* (ver gráfico adjunto).

En el caso de Brasil, en el primer período analizado (1995-1998) se observa que excepto un sector (*Productos químicos básicos* que, en promedio, se mantuvo constante), el resto experimentó una evolución positiva de su PBI, en promedio, medido en dólares corrientes, respecto del bienio 1993-94 previo. Los que mostraron mayor crecimiento fueron los *Vehículos automotores*, *Lácteos*, *Papel y edición* y *Electrónica y telecomunicaciones* (ver gráfico adjunto).

**Evolución de la Industria manufacturera brasileña por sector – Período 1995-1998**  
*Crecimiento respecto del período 1993-1994, en dólares corrientes*

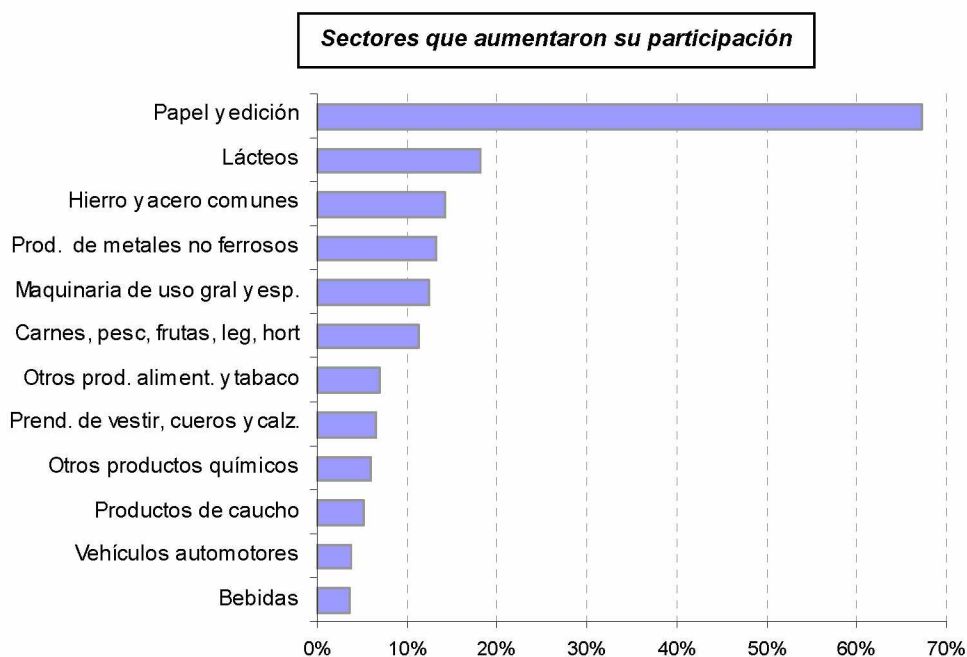


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, IBGE, BCP,BCU.

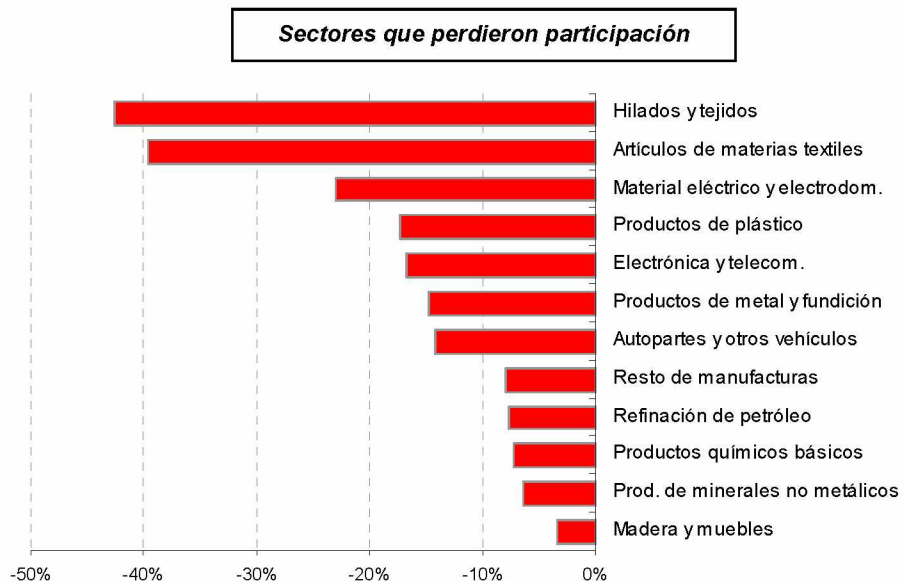
En el período 1999-2002, con respecto al período 1995-1998 se produce una caída en todos los sectores industriales y del 30 % promedio para toda la industria. Si se compara contra el período 1993-1994, la caída promedio para la industria es del 13 %. A pesar de ello, algunos sectores mejoran su posición dentro de la industria manufacturera, entre los que se destacan son *Papel y Edición* y *Lácteos*.

<sup>6</sup> Incluye también las fibras naturales de algodón y la lana.

**Evolución de la participación de cada sector en la Industria brasileña – Período 1999-2002**  
*Porcentaje de crecimiento de la participación respecto del período 1993-1994, en dólares corrientes*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, INDEC, IBGE, BCP y BCU.



**5. Comercio Exterior del Mercosur: Industria Manufacturera**

En esta sección se analizará, por país miembro del Mercosur y sector, en primer lugar el Patrón de Comercio de la industria manufacturera y en segundo término la Balanza Comercial de productos manufacturados. En tercer lugar, se evaluará la evolución del comercio intra-zona en

relación con el comercio. Para el análisis sectorial se agruparán las distintas actividades de la industria manufacturera en dos niveles de agregación distintos: en 8 grandes sectores o en 24 sectores según el grado de desagregación deseado, y se hará énfasis en la evolución de Argentina y Brasil. Finalmente, se realizará un minucioso examen dentro de cada bloque sectorial (al nivel de ramas de actividad) de la participación de las importaciones intra-zona en las importaciones totales.

### ***Evolución del patrón de Comercio Exterior de la industria manufacturera por países y sectores***

En lo referente a las importaciones de productos industriales se observa un patrón de importaciones homogéneo para todos los países miembros, en donde las importaciones de *Maquinaria, electrónica y automotriz* y de *Productos de Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos* representan, en promedio para cada una de las cuatro etapas analizadas, alrededor de las tres cuartas partes de las importaciones totales de cada país.

#### **Exportaciones e Importaciones del Mercosur, por sectores de la Industria Manufacturera** *Composición porcentual por país - Promedio anual en %*

Países / Sectores	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	X	M	X	M	X	M	X	M
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Maquinaria, electrónica y automotriz	8,8	40,1	15,0	53,9	20,2	52,2	17,5	47,7
Ref.petróleo, químicos, caucho y plástico	15,1	37,7	11,0	20,9	14,4	23,6	21,3	27,1
Productos metálicos	12,5	11,9	7,4	7,0	6,7	7,2	9,6	7,1
Textiles y cueros	11,9	1,5	11,7	5,6	9,1	4,5	6,7	5,0
Papel y edición	1,8	2,3	1,6	3,5	2,3	4,3	2,0	4,7
Alimentos, bebidas y tabaco	48,4	3,4	51,0	4,7	44,6	4,1	39,0	4,1
Madera, muebles y resto de manuf.	0,7	1,8	1,4	3,3	2,0	2,9	3,3	3,1
Productos de minerales no metálicos	0,8	1,2	0,9	1,1	0,7	1,2	0,6	1,2
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Maquinaria, electrónica y automotriz	22,1	43,4	24,5	44,7	25,6	49,5	31,5	51,0
Ref.petróleo, químicos, caucho y plástico	13,7	30,9	11,1	31,7	10,8	27,2	11,4	31,7
Productos metálicos	17,9	9,5	19,7	6,8	16,2	6,1	13,5	6,0
Alimentos, bebidas y tabaco	28,1	8,7	23,7	9,0	27,1	7,4	23,0	4,2
Textiles y cueros	9,9	3,1	10,3	3,5	8,1	3,9	7,5	2,9
Papel y edición	3,9	2,7	4,7	2,4	5,0	3,0	4,8	2,3
Madera, muebles y resto de manuf.	3,4	0,7	4,6	1,0	5,7	1,8	6,6	1,1
Productos de minerales no metálicos	0,9	1,0	1,4	1,0	1,5	1,0	1,7	0,9
<b>Total Mercosur</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Maquinaria, electrónica y automotriz	18,7	42,4	21,7	48,1	23,3	49,8	26,8	49,1
Ref. de petróleo, químicos, caucho y plástico	13,8	32,7	10,9	27,3	11,7	25,9	14,1	30,4
Productos metálicos	16,1	9,9	16,3	6,7	13,0	6,4	12,0	6,2
Alimentos, bebidas y tabaco	32,5	7,2	30,1	7,4	32,7	6,8	28,3	4,6
Textiles y cueros	11,8	2,9	11,7	4,6	9,3	4,3	7,9	3,7
Papel y edición	3,4	2,6	3,9	2,8	4,2	3,4	4,0	3,1
Madera, muebles y resto de manufacturas	2,9	1,2	3,9	2,0	4,6	2,3	5,6	1,8
Productos de minerales no metálicos	0,9	1,1	1,3	1,1	1,3	1,1	1,3	1,0

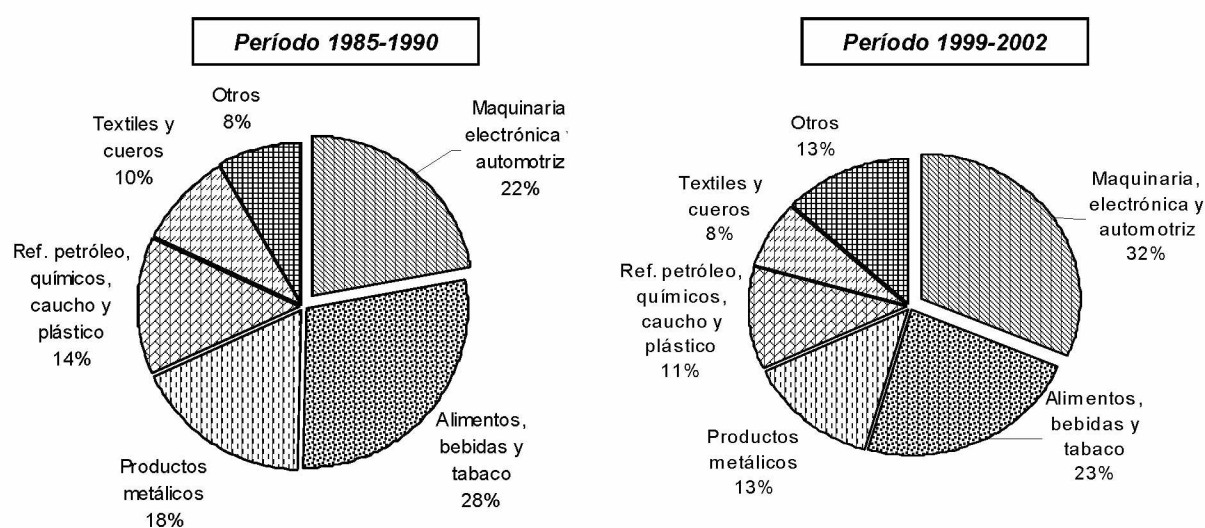
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI

Los cambios más significativos en el comercio exterior se verifican respecto del patrón de exportaciones. En el caso de Brasil, se observa que sus exportaciones de productos industriales tienden a incorporar mayor valor agregado durante el período analizado, al incrementarse fuertemente la participación de las ventas externas de *Maquinaria, electrónica y automotriz* transformándose en las de mayor participación en las exportaciones industriales brasileñas en el último período, en desmedro, principalmente, de las exportaciones de *Alimentos, bebidas y tabaco* y *Productos metálicos* (ver gráfico siguiente).

### Estructura de exportaciones de productos manufacturados de Brasil

*Evolución de la participación promedio anual*

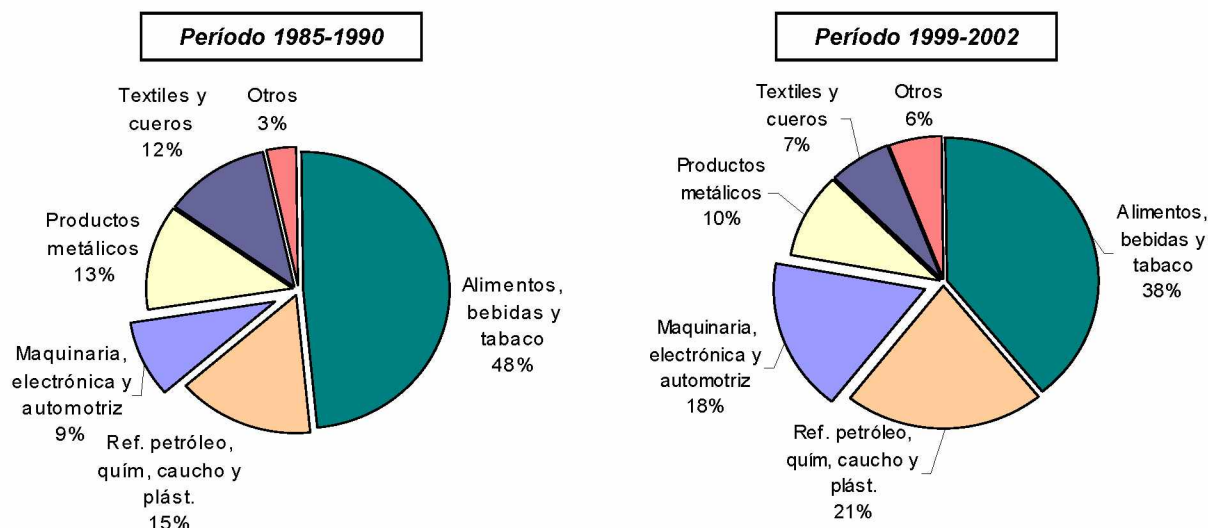
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI



En lo referente a Argentina, puede señalarse una evolución de las exportaciones industriales algo similar a la de Brasil verificándose una mayor incorporación de valor agregado a las mismas durante el período relevado. Efectivamente, la participación de las exportaciones de *Maquinaria, electrónica y automotriz* en el total se duplica en dicho período (por el comercio automotriz), alcanzando una participación del 18%. Aunque a diferencia de Brasil, en la evolución de las exportaciones industriales argentinas también se destaca el incremento en la participación de las ventas externas del sector de *Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos*. Como contrapartida de estos incrementos se reduce fuertemente el peso de las exportaciones de *Textiles y cueros, Productos metálicos* y *Alimentos, bebidas y tabaco* (ver gráfico siguiente).

### Estructura de exportaciones de productos manufacturados de Argentina

*Evolución de la participación promedio anual*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

En consecuencia, sobre la base de estos resultados pareciera que la instalación del Mercosur ha introducido modificaciones en la estructura del comercio exterior y en los patrones de especialización preexistentes tanto de Argentina como de Brasil, incrementando el valor agregado de sus colocaciones en terceros países. No obstante, no debe dejar de destacarse que gran parte de este incremento en las exportaciones de *Maquinaria, electrónica y automotriz* es resultado de la política automotriz común acordada entre Argentina y Brasil, que otorgó grandes preferencias arancelarias a la industria automotriz radicada en ambos países y permitió la especialización y complementación entre las mismas lo que llevó al incremento en el volumen de comercio intra-zona de estos productos.

### **Evolución de la Balanza Comercial de la industria manufacturera por países y sectores**

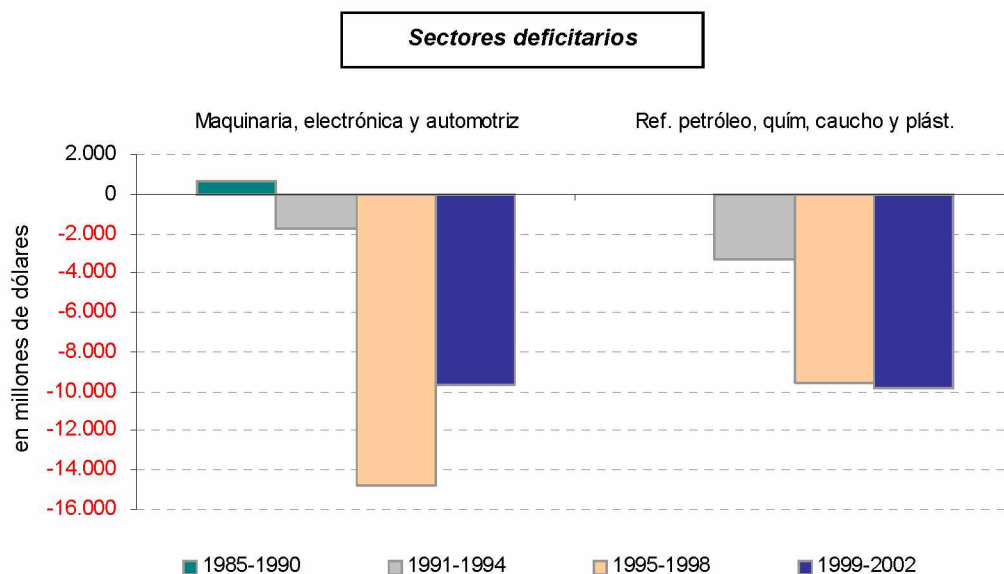
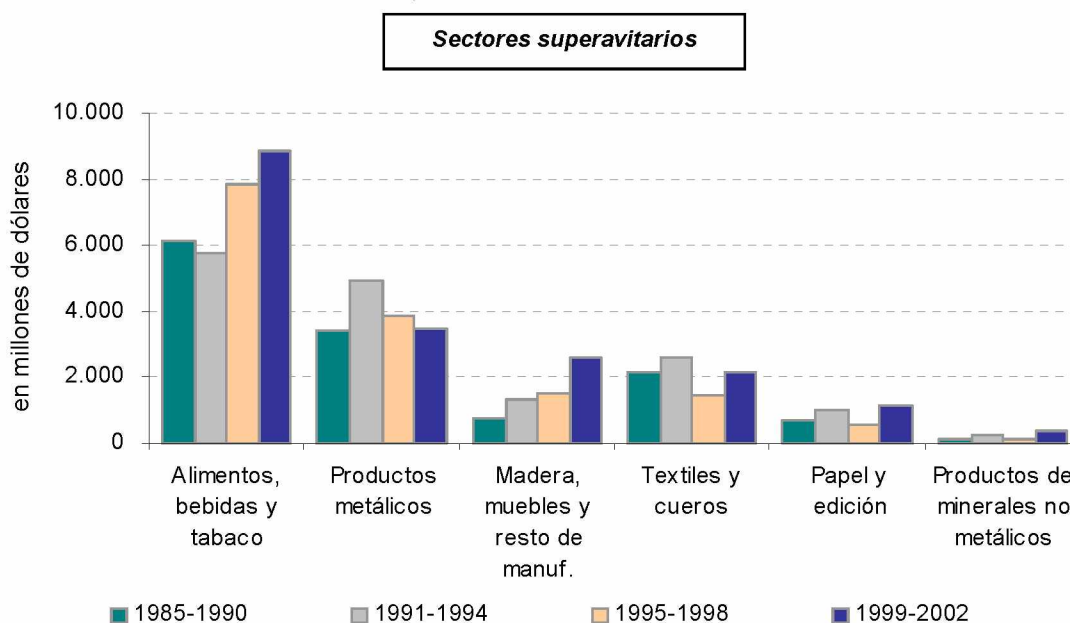
Al nivel de países se observan diferentes situaciones respecto del saldo comercial de productos industriales. El comercio exterior brasileño de productos industriales comenzó a ser negativo en el período 1995-1998 a partir de la puesta en marcha del Plan Real y en concurrencia con el paulatino apreciamiento de la moneda brasileña. En el período 1999-2002, el saldo comercial industrial continuó siendo deficitario aunque con una sustancial reducción en su magnitud producto de la devaluación del tipo de cambio.

Asimismo, la fuerte dependencia existente a nivel Mercosur de las importaciones de los productos de dos sectores, *Maquinaria, electrónica y automotriz* y *Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos*, es explicada principalmente por los déficit comerciales en ambos sectores que ha exhibido Brasil (únicos deficitarios para este país) a lo largo del período analizado. Cabe mencionar que dentro del grupo *Maquinaria, electrónica y automotriz*, los dos primeros cumplen esta condición ya que, como se observa en el detalle por sector, el sector automotriz sólo tiene saldo negativo en el período 1995-1998.



### Saldo comercial de productos manufacturados de Brasil por Sector

Evolución del promedio anual, en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

Al analizar en detalle el comercio exterior brasileño de productos industriales subdividiendo la industria manufacturera de este país en 24 sectores, se observa, en términos generales, un conjunto importante de sectores que mantuvo en promedio fuertes déficit en el comercio exterior a lo largo de todos los períodos y otro grupo, no menos importante, logró mantener fuertes superávits comerciales en todas las etapas relevadas.

Entre los primeros, se encuentran los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones*, *Productos químicos básicos*, *Maquinaria de uso general y especial*, *Material eléctrico y electrodomésticos* y *Otros productos químicos*. Mientras que dentro del grupo de sectores

superavitarios se encuentran: *Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas, Otros productos de alimentarios y tabaco, Hierro y acero comunes, Prendas de vestir, cueros y calzado, y Madera y muebles* (véase próximo cuadro).

### Saldo comercial total de productos manufacturados de Brasil, por sector

*Evolución del promedio anual de cada período, en millones de dólares*

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	en millones de dólares			
Carnes, pescado, frutas, leg., hort.	3.588	3.993	4.717	6.287
Otros productos alimentarios y tabaco	2.776	2.071	4.050	3.850
Hierro y acero comunes	2.768	3.862	3.323	3.123
Prendas de vestir, cueros y calzado	1.445	2.029	1.696	2.331
Madera y muebles	404	851	1.198	1.955
Autopartes y otros vehículos	439	799	85	1.547
Vehículos automotores	1.578	789	-1.399	1.455
Papel y edición	676	1.028	593	1.372
Productos de metales no ferrosos	600	923	945	1.030
Resto de manufacturas	381	447	327	656
Productos de minerales no metálicos	125	241	115	424
Artículos de materias textiles	216	305	74	186
Productos de caucho	171	266	-72	35
Fibra, Hilados y tejidos	500	260	-287	-171
Productos de plástico	10	-14	-292	-182
Productos de metal y fundición	74	176	-429	-223
Lácteos	-148	-171	-537	-252
Bebidas	-92	-114	-380	-258
Material eléctrico y electrodomésticos	-292	-229	-1.699	-2.099
Refinación de petróleo	547	-1.025	-2.575	-2.100
Otros productos químicos	-215	-527	-1.901	-2.460
Maquinaria de uso general y especial	-350	-826	-4.708	-3.228
Productos químicos básicos	-574	-1.981	-4.715	-4.712
Electrónica y telecomunicaciones	-732	-2.262	-7.035	-5.850
<b>TOTAL</b>	<b>13.892</b>	<b>10.887</b>	<b>-8.907</b>	<b>2.718</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.

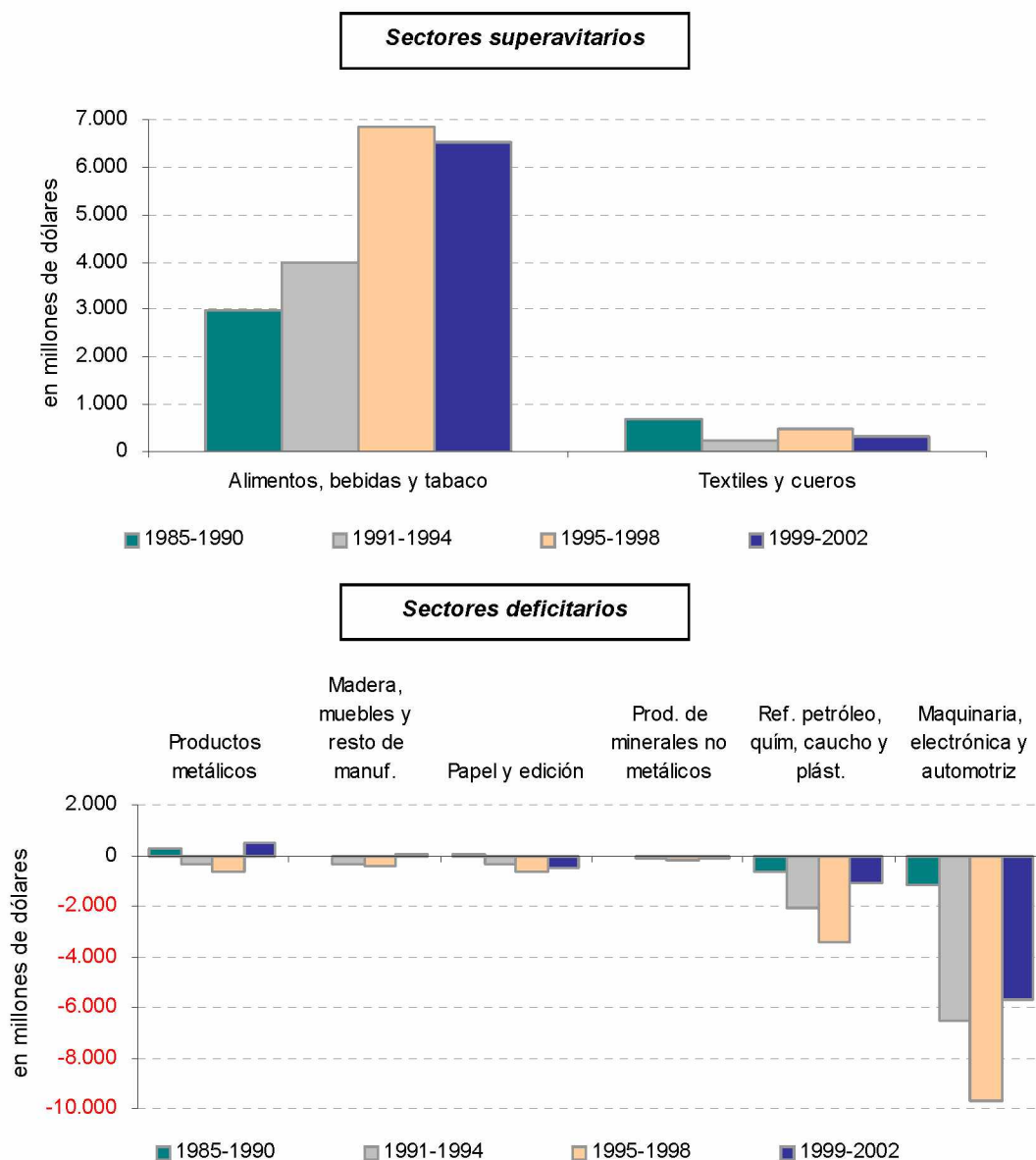
Por su parte, en el caso de Argentina, el déficit comercial conjunto de su industria manufacturera se inicia en un período previo al de Brasil debido a la anterior apertura comercial de su economía, aunque es importante mencionar la reducción del déficit promedio verificada en la última etapa analizada en la que la industria argentina estuvo cerca del equilibrio comercial.

Sin embargo, la diferencia más importante respecto de Brasil se observa en la mayor cantidad de sectores deficitarios que presenta la industria argentina en todos los períodos analizados, lo que probablemente refleje que la industria brasileña ya poseía una estructura productiva más completa y cadenas de valor más integradas en su propio territorio y que esta situación no se ha visto modificada con la constitución del Mercosur. En este sentido, además de los sectores deficitarios a nivel Mercosur y Brasil ya mencionados, en el caso de Argentina deben sumarse a esa tónica, en líneas generales, los sectores de *Papel y edición, Productos de minerales no metalíferos y Madera, muebles y resto de manufacturas*. Mientras que sólo dos sectores, en promedio, no han exhibido déficit comerciales en ninguno de los períodos analizados: *Textiles y*

*cueros* (exclusivamente debido a los cueros, ya que los textiles, salvo las primeras etapas del algodón y lana, han presentado saldos comerciales deficitarios), y *Alimentos, bebidas y tabaco* (ver siguiente gráfico).

**Saldo comercial de productos manufacturados de Argentina por Sector**

*Evolución del promedio anual, en millones de dólares*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

Al profundizar el análisis sectorial agrupando la industria manufacturera argentina en 24 sectores, se observa que los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones*, *Maquinaria de uso general y especial*, *Productos químicos básicos*, y *Material eléctrico y electrodomésticos*, han sido, en promedio, constantemente deficitarios y los que acumularon los mayores déficit comerciales en todo el período analizado. Mientras que son muy pocos los sectores que han exhibido un superávit comercial a lo largo de todo el período, entre ellos podemos mencionar al sector de *Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas* (principal sector con superávit), *Prendas de vestir*, *cueros y*



*calzado* (exclusivamente debido a las grandes exportaciones de cueros, como se verá más adelante), y *Otros productos alimentarios y tabaco*.

Asimismo, debe destacarse al sector de *Refinación de Petróleo* que en el período 1995-1998, en promedio, ha comenzado a exhibir superávit comerciales consolidándose en el período siguiente (1999-2003) como el segundo sector industrial en importancia en cuanto al aporte de divisas al país (ver próximo cuadro).

**Saldo comercial total de productos manufacturados de Argentina, por sector**  
*Evolución del promedio anual de cada período, en millones de dólares*

Sector	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	en millones de dólares			
Carnes, pescado, frutas, leg, hort.	2.814	3.982	6.140	6.190
Refinación de petróleo	-56	-90	251	1.641
Productos de metales no ferrosos	11	-79	12	672
Prendas de vestir, cueros y calzado	468	426	729	519
Hierro y acero comunes	288	-18	-33	369
Otros productos alimentarios y tabaco	78	25	336	305
Lácteos	57	-2	236	285
Bebidas	15	-17	123	198
Vehículos automotores	18	-933	-633	136
Madera y muebles	-8	-131	-181	68
Resto de manufacturas	-23	-223	-203	27
Fibras, Hilados y tejidos	224	-41	-42	-20
Productos de minerales no metálicos	-3	-88	-170	-101
Productos de plástico	-9	-147	-215	-105
Artículos de materias textiles	10	-134	-222	-156
Productos de caucho	12	-138	-251	-171
Productos de metal y fundición	-8	-251	-621	-385
Papel y edición	18	-363	-677	-421
Autopartes y otros vehículos	-126	-920	-1.448	-601
Otros productos químicos	-245	-682	-1.241	-781
Material eléctrico y electrodomésticos	-146	-814	-1.624	-899
Productos químicos básicos	-364	-1.003	-2.001	-1.333
Maquinaria de uso general y especial	-458	-1.649	-2.862	-1.417
Electrónica y telecomunicaciones	-453	-2.227	-3.117	-2.303
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>2.114</b>	<b>-5.518</b>	<b>-7.715</b>	<b>1.718</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.

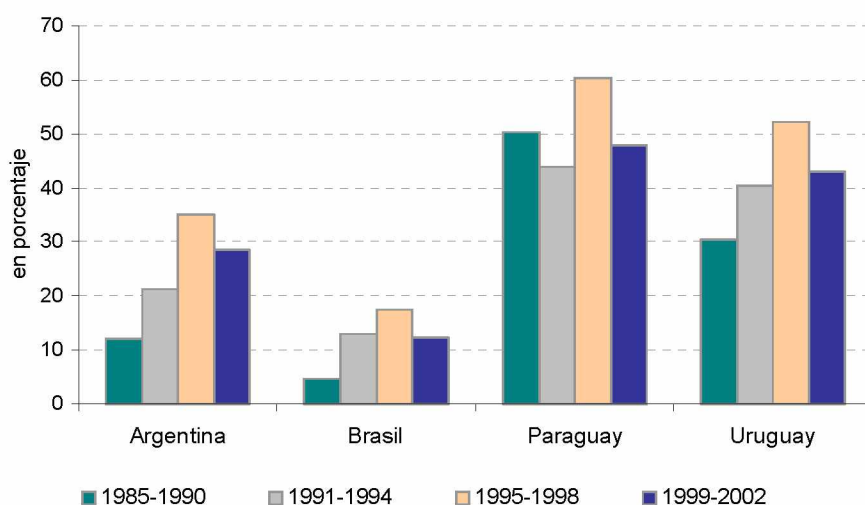
Respecto a los socios menores del Mercosur, Paraguay observa déficit comerciales en prácticamente todos los sectores y períodos relevados. Mientras que en el caso de Uruguay, sólo dos sectores han sido superavitarios en alguno o todos los períodos analizados: *Textiles y cueros*, y *Alimentos, bebidas y tabaco*, lo que refleja una estructura de saldos comerciales similar a la de Argentina.

### **Evolución del Comercio Intra-zona de la industria manufacturera**

Tal como se podía prever, las preferencias otorgadas mutuamente por los países integrantes del Mercosur incrementaron notablemente el volumen de comercio intra-regional de manufacturas. En efecto, las exportaciones industriales entre los cuatro países miembros crecieron desde valores muy bajos, del 7% de las exportaciones industriales totales en promedio para el período 1985-1990, hasta alcanzar el máximo valor en el período 1995-1998, en el que pasaron a representar alrededor de una cuarta parte de las exportaciones totales de manufacturas. En el período posterior (1999-2002), diversos factores (entre ellos bruscas devaluaciones de las monedas y recesiones de los países miembros), han contribuido a que dicha participación se redujera a valores cercanos a la quinta parte de las exportaciones totales.

Este crecimiento en la participación de las exportaciones industriales intra-zona como proporción de las ventas externas industriales totales se verifica con fuerza en el caso de Argentina y Brasil, que parten de valores muy bajos, y no es tan importante en el caso de Uruguay (30% al inicio), mientras que en Paraguay ni siquiera se verifica, ya que gran parte de sus colocaciones externas (50%) ya se orientaban al mercado regional (ver gráfico siguiente).

**Participación de las exportaciones intra-zona en las exportaciones totales por país - Industria manufacturera**  
Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

A nivel sectorial y en el caso de la Argentina, se observa que en casi todos los sectores se registró un incremento de la participación de las exportaciones industriales intra-zona respecto del total (con excepción del sector de *Madera, muebles y resto de manufacturas*), aunque debe destacarse, por su elevada participación y el importante crecimiento observado en la misma, al sector de *Maquinaria, electrónica y automotriz* (en el que en el período 1995-1998 las exportaciones intra-zona significaron nada menos que las tres cuartas partes de las exportaciones totales, para luego caer al 57% en el período siguiente). Asimismo, también debe mencionarse el fuerte incremento de la participación de las exportaciones intra-zona en el total en los *Productos metálicos* y en *Textiles y cueros* (ver cuadro siguiente).

**Argentina: Participación de las exportaciones intra-zona  
en las exportaciones totales por sector**

*Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje*

Sectores	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
Productos metálicos	5,6	12,8	17,8	13,1
Textiles y cueros	11,7	20,4	26,1	24,4
Alimentos, bebidas y tabaco	5,9	9,6	16,8	11,7
Maquinaria, electrónica y automotriz	29,4	51,0	73,7	57,2
Refin. de petróleo, quím, caucho y plást.	24,4	40,2	50,4	45,2
Papel y edición	30,2	27,9	51,9	48,8
Productos de minerales no metálicos	27,4	31,7	43,5	27,9
Madera, muebles y resto de manuf.	13,8	12,5	22,5	7,9
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>12,1</b>	<b>21,2</b>	<b>35,1</b>	<b>28,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

En lo referente a Brasil, si bien se registró un incremento de la participación de las exportaciones industriales intra-zona respecto del total en todos los sectores, deben destacarse por el importante crecimiento observado los sectores de *Textiles y cueros* (en este caso, por los textiles) y de *Papel y edición* (ver próximo cuadro).

**Brasil: Participación de las exportaciones intra-zona  
en las exportaciones totales por sector**

*Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje*

Sectores	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	En % del total			
Textiles y cueros	2,9	8,6	14,4	13,9
Papel y edición	3,2	12,8	15,8	14,4
Alimentos, bebidas y tabaco	1,7	5,1	6,8	4,6
Maquinaria, electrónica y automotriz	6,3	22,9	30,0	15,6
Productos metálicos	4,0	7,4	10,9	9,1
Refin. de petróleo, quím, caucho y plást.	10,6	23,9	32,4	24,1
Madera, muebles y resto de manuf.	2,6	6,9	7,1	5,8
Productos de minerales no metálicos	11,6	19,6	22,8	15,1
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>4,6</b>	<b>13,0</b>	<b>17,5</b>	<b>12,3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, BCP, ALADI.

***Evolución del comercio bilateral entre Argentina y Brasil***

La participación de Brasil en los destinos de las exportaciones industriales argentinas se incrementó desde valores relativamente bajos (un 8%, en promedio, en el período 1985-1990) hasta superar la cuarta parte del total (un 28%) en el período 1995-1998 y finalizar el período analizado en un 21% (véase cuadro siguiente).

Al profundizar el análisis sectorial, desagregando a la industria manufacturera argentina en 24 sectores, se aprecia que este incremento en la importancia de Brasil como destino de las exportaciones industriales argentinas se verificó en la mayoría de los sectores industriales pero

particularmente en *Hilados y tejidos*, *Productos de plástico*, *Hierro y acero comunes*, *Refinación de petróleo* y *Productos de metal y fundición*. Como se verá más adelante los incrementos se asocian a determinadas actividades de los mencionados sectores, por ejemplo dentro de *Hilados y tejidos* corresponde a hilados y fibras naturales (lana y algodón)

Como consecuencia del proceso descrito precedentemente, una cantidad importante de sectores muestra en el último período analizado (1999-2002) niveles extremadamente elevados de participación de Brasil como destino de sus exportaciones, entre ellos podemos mencionar los casos de *Vehículos automotores* (74%), *Lácteos* (50%), *Material eléctrico y electrodomésticos* (47%), *Productos químicos básicos* (44%), y *Productos de caucho* (43%), véase cuadro siguiente.

### Participación de Brasil como destino de las exportaciones industriales de Argentina, por sector

*Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje*

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	En % del total			
Vehículos automotores	20	75	93	74
Lácteos	44	49	74	50
Material eléctrico y electrodomésticos	15	15	51	47
Productos químicos básicos	17	25	33	44
Productos de caucho	17	40	58	43
Artículos de materias textiles	11	24	51	41
Fibra, Hilados y tejidos	6	20	41	37
Autopartes y otros vehículos	28	55	57	33
Electrónica y telecomunicaciones	8	14	29	32
Maquinaria de uso general y especial	25	19	28	30
Bebidas	30	36	30	28
Papel y edición	22	12	31	28
Refinación de petróleo	6	23	31	27
Productos de metal y fundición	7	24	31	27
Otros productos químicos	19	17	26	25
Productos de plástico	5	22	37	24
Otros productos alimentarios y tabaco	8	25	40	22
Madera y muebles	7	10	27	10
Hierro y acero comunes	2	3	7	10
Prendas de vestir, cueros y calzado	9	12	12	9
Productos de minerales no metálicos	17	16	23	9
Productos de metales no ferrosos	2	4	7	7
Carnes, pescado, frutas, leg., hort.	4	5	7	4
Resto de manufacturas	14	5	8	1
<b>Total Industria Manufacturera</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.

Por su lado, las compras argentinas se han transformado en un destino nada despreciable para la producción de los sectores industriales brasileños. En efecto, las ventas promedio a la Argentina partiendo de niveles de participación muy bajos (del 2% en el período 1985-1990) alcanzaron un promedio del 13% de las exportaciones brasileñas entre 1995 y 1998 para luego reducirse al 9% en el período 1999-2003 (véase cuadro siguiente).

Agrupando las exportaciones de la industria manufacturera brasileña en los mencionados 24 sectores, se observa que la importancia de Argentina como destino se incrementó en todos pero particularmente en *Fibra, hilados y tejidos*, *Artículos de materias textiles*, *Otros productos químicos* y *Vehículos automotores*.

A raíz de ese proceso, en un conjunto importante de sectores industriales brasileños se observan elevados niveles de participación de Argentina como destino de sus exportaciones, entre ellos podemos mencionar los casos de *Otros productos químicos* (25%), *Fibras, hilados y tejidos* (25%), *Productos químicos básicos* (21%), *Artículos de materias textiles* (20%) y *Lácteos* (20%) ver cuadro siguiente.

### Participación de Argentina como destino de las exportaciones industriales de Brasil, por sector

*Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje*

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	En % del total			
Otros productos químicos	7	14	26	25
Fibra, Hilados y tejidos	1	10	24	25
Productos químicos básicos	7	17	23	21
Artículos de materias textiles	0	12	23	20
Lácteos	6	20	9	20
Vehículos automotores	1	27	42	19
Productos de metal y fundición	3	17	26	18
Productos de plástico	2	30	27	18
Material eléctrico y electrodomésticos	3	18	23	18
Productos de caucho	2	16	19	17
Electrónica y telecomunicaciones	4	8	15	16
Maquinaria de uso general y especial	3	13	17	11
Papel y edición	2	10	12	9
Productos de minerales no metálicos	2	10	12	8
Autopartes y otros vehículos	3	17	21	7
Productos de metales no ferrosos	1	3	6	6
Bebidas	4	13	10	6
Prendas de vestir, cueros y calzado	0	2	4	5
Hierro y acero comunes	2	5	7	5
Otros productos alimentarios y tabaco	1	4	4	4
Madera y muebles	1	5	5	4
Resto de manufacturas	1	3	3	3
Refinación de petróleo	2	8	8	3
Carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas	0	2	2	2
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.

La importancia de Brasil como proveedor de productos industriales de la Argentina se ha incrementado significativamente durante el período analizado. En efecto, partiendo de una participación promedio del 14% en las importaciones totales en el período 1985-1990, las importaciones promedio de productos industriales brasileños fueron incrementándose en los tres períodos siguientes hasta alcanzar en el período 1999-2003 una cuarta parte de las importaciones industriales argentinas totales, en promedio (ver cuadro siguiente).

A su vez, al profundizarse el análisis se observa que en casi todos los sectores (excepto el de *Bebidas*) la participación de los productos brasileños en las importaciones totales se ha incrementado.

Al respecto, los sectores industriales argentinos en los que más se ha incrementado la competencia de productos brasileños son los de *Vehículos automotores*, *Metales no ferrosos* y *Prendas de vestir, cueros y calzado*. Otros sectores que muestran aumentos en la participación de Brasil en nuestras importaciones son *Lácteos*, *Artículos de materias textiles*, *Madera y muebles*, *otros productos alimenticios* y *Material eléctrico y electrodomésticos*.

Como consecuencia de este proceso los productos industriales brasileños han alcanzado participaciones importantes en las importaciones totales en la mayoría de los sectores industriales de la Argentina superando en tres de ellos (*Otros productos alimentarios y tabaco*, *Vehículos automotores* y *Productos de metales no ferrosos*) las compras realizadas al resto del mundo.

### Participación de Brasil en el total importado por Argentina, por sector

*Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje*

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	En % del total			
Otros productos alimentarios y tabaco	36	49	48	57
Vehículos automotores	10	35	41	55
Productos de metales no ferrosos	10	23	38	52
Hierro y acero comunes	29	54	45	49
Artículos de materias textiles	8	30	39	43
Fibra, Hilados y tejidos	22	21	34	42
Prendas de vestir, cueros y calzado	1	9	21	40
Carnes, pescado, frutas, leg., hort.	32	37	36	38
Productos de caucho	34	44	36	38
Madera y muebles	12	28	26	35
Productos de minerales no metálicos	15	27	29	33
Papel y edición	27	31	27	30
Productos de metal y fundición	18	29	25	29
Autopartes y otros vehículos	22	32	32	25
Lácteos	3	3	3	24
Productos químicos básicos	17	20	21	22
Material eléctrico y electrodomésticos	9	17	15	20
Otros productos químicos	12	11	16	18
Productos de plástico	13	21	15	18
Maquinaria de uso general y especial	9	15	15	16
Electrónica y telecomunicaciones	7	3	6	16
Refinación de petróleo	5	2	6	10
Bebidas	20	12	12	8
Resto de manufacturas	5	5	5	7
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.

Por su parte, la importancia de Argentina como proveedor de productos industriales para Brasil se duplicó, en promedio, entre el período 1985-1990 y 1995-1998. En efecto, partiendo de una participación promedio del 5% en las importaciones totales brasileñas en el período 1985-1990, las importaciones de productos industriales argentinos fueron incrementándose en los dos períodos siguientes hasta alcanzar en el período 1995-1998 una décima parte de las importaciones

industriales brasileñas totales, en promedio, manteniéndose en el período siguiente (1999-2003) en el 9%.

Al nivel de sectores, se observa que en la mayoría de ellos (excepto los de *Otros productos alimenticios y tabaco* y *Productos de minerales no metálicos* en los que cayó la participación en el período analizado y *Electrónica y telecomunicaciones* en el que se mantuvo constante) la participación de los productos argentinos en las importaciones industriales totales de Brasil se ha incrementado, aunque no en todos de manera constante en el período 1999-2003 respecto de 1985-1990.

A este respecto, los sectores industriales brasileños en los que más se ha incrementado la penetración de productos argentinos son los de *Lácteos*, *Vehículos automotores*, *Madera y muebles*, y *Bebidas*.

Como consecuencia de este proceso, los productos industriales argentinos han alcanzado participaciones relevantes en las importaciones totales en diversos sectores industriales de Brasil superando en dos de ellos a las importaciones provenientes del resto del mundo (*Lácteos* y *Vehículos automotores*). Asimismo, es de destacar la importancia que las exportaciones argentinas de *Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas* (33%), *Otros productos alimentarios y tabaco* (28%), *Bebidas* (23%) y *Prendas de vestir, cuero y calzado* (22%) han adquirido en las importaciones totales brasileñas de estos productos (véase próximo cuadro). En este caso, también se verá más adelante que el incremento se asocia a determinadas ramas de los mencionados sectores, por ejemplo los cueros dentro de *Prendas de vestir, cuero y calzado*.

**Participación de Argentina en el total importado por Brasil, por sector**  
Evolución del promedio anual de cada período, en porcentaje

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	En % del total			
Lácteos	20	22	40	58
Vehículos automotores	27	24	44	51
Carnes, pescado, frutas, leg., hort.	26	33	35	33
Otros productos alimentarios y tabaco	33	36	44	28
Bebidas	6	14	14	23
Prendas de vestir, cueros y calzado	19	33	20	22
Fibra, Hilados y tejidos	15	15	18	17
Refinación de petróleo	8	6	10	16
Madera y muebles	3	3	17	14
Hierro y acero comunes	5	4	7	13
Papel y edición	7	3	8	11
Productos de caucho	7	9	10	10
Artículos de materias textiles	6	6	7	9
Productos químicos básicos	3	4	5	7
Autopartes y otros vehículos	5	16	11	7
Otros productos químicos	4	4	6	6
Productos de plástico	1	4	7	5
Productos de metales no ferrosos	1	1	2	4
Productos de metal y fundición	2	5	5	4
Maquinaria de uso general y especial	3	2	3	3
Material eléctrico y electrodomésticos	1	2	4	3
Productos de minerales no metálicos	9	7	6	2
Resto de manufacturas	3	2	3	1
Electrónica y telecomunicaciones	1	1	1	1
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.



Por último, el saldo comercial con Brasil de productos industriales ha sido, en promedio, aún más deficitario que el saldo comercial total, ya que ha arrojado valores negativos para la Argentina en las cuatro etapas analizadas (ver cuadro siguiente).

En efecto se observan saldos negativos, en la mayoría de los sectores en cada una de las etapas consideradas. En particular, los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones*, *Maquinaria de uso general*, *Papel y edición*, *Material eléctrico y electrodomésticos* y *Hierro y aceros comunes*, se cuentan entre los constantemente deficitarios en el comercio con Brasil y han sido los que acumularon los mayores déficit comerciales con este país. Mientras que han sido muy pocos los sectores industriales que exhibieron superávit comerciales con Brasil en todos los períodos analizados: *Refinación de petróleo* (principal sector con superávit), *Lácteos*, *Carnes*, *pescado*, *frutas*, *legumbres y hortalizas* y *Bebidas*. Asimismo, cabe destacar el cambio de signo del saldo comercial de *Vehículos automotores* que se produce a partir de los años 1995-1998.

**Saldo comercial de Argentina con Brasil de productos manufacturados, por sector**  
Evolución del promedio anual de cada período, en millones de dólares

Sectores manufactureros	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003
	En % del total			
Refinación de petróleo	2	19	204	491
Vehículos automotores	7	-201	698	314
Lácteos	27	36	208	148
Carnes, pescado, frutas, leg., hort.	110	104	316	140
Bebidas	5	14	52	65
Productos de plástico	-2	-30	-14	-14
Resto de manufacturas	0	-10	-5	-19
Fibras, Hilados y tejidos	5	-11	10	-21
Productos químicos básicos	-63	-175	-300	-50
Otros productos alimentarios y tabaco	-24	-57	94	-50
Madera y muebles	-3	-42	-45	-52
Productos de minerales no metálicos	1	-34	-56	-59
Productos de caucho	-2	-63	-66	-59
Prendas de vestir, cueros y calzado	42	60	49	-64
Artículos de materias textiles	2	-41	-80	-68
Otros productos químicos	-20	-56	-130	-80
Autopartes y otros vehículos	-19	-205	-308	-87
Productos de metales no ferrosos	-13	-49	-119	-100
Productos de metal y fundición	-9	-76	-144	-112
Hierro y acero comunes	-67	-217	-246	-124
Material eléctrico y electrodomésticos	-11	-139	-166	-129
Papel y edición	-1	-142	-169	-138
Maquinaria de uso general y especial	-16	-233	-318	-145
Electrónica y telecomunicaciones	-30	-50	-129	-333
<b>Total Industria manufacturera</b>	<b>-79</b>	<b>-1.600</b>	<b>-664</b>	<b>-547</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX.



### ***Evolución de las exportaciones e importaciones a Intra-zona de Argentina y Brasil por Bloques Sectoriales***

Los bloques, matrices o complejos sectoriales, son espacios económicos que nuclean a todas aquellas actividades que realizan entre sí sus compras y o ventas fundamentales. Esta forma de presentar la información permite analizar las características del comercio a lo largo de las diferentes etapas de transformación dentro de cada bloque y establecer las fortalezas y debilidades de cada rama y del complejo en su conjunto. En los párrafos que siguen se analizan los bloques agregados y luego por rama de actividad.

Las exportaciones intra-zona de productos industriales de Argentina y de Brasil se han incrementado durante el período analizado, habiendo mantenido la Argentina un alto grado de concentración (tres sectores reúnen más del 80%: *Petróleo y química, Bloques alimenticios y Metalmecánica automotriz*) y Brasil una estructura de exportaciones más equilibrada.

En este contexto, es interesante notar que a partir de la profundización del Mercosur las exportaciones industriales de Argentina al mercado de intra-zona, es decir, a los tres países socios, para cada etapa, han superado a las de Brasil.

Al nivel sectorial este fuerte crecimiento en las ventas externas de Argentina a intra-zona es explicado por el crecimiento en los volúmenes exportados por los bloques sectoriales de *Petróleo y química, Automotriz y Alimenticio* que, como se dijo anteriormente, ya eran los de mayor peso en las exportaciones intra-zona, aunque cabe destacar que a pesar de ello el bloque alimenticio ha perdido participación en las exportaciones industriales intra-zona (del 42% al 31%). Esto refleja algún cambio en la especialización en el comercio intra-zona de la Argentina incrementándose el peso del bloque *Petróleo y química*, principalmente, y del *Automotor* en desmedro del *Alimenticio*.

Asimismo, también debe mencionarse el significativo incremento -aunque de menor importancia por su menor peso en el total- en las exportaciones de los bloques de *Madera y papel e Insumos básicos* (Metalmecánica).

El análisis del saldo comercial intra-zona indica que la Argentina ha sido superavitaria, en promedio, a lo largo del período analizado, principalmente por los bloques *Alimenticio y Petróleo y química* (este último fundamentalmente a partir de la profundización de las preferencias arancelarias en el Mercosur), mientras que en los bloques *Metalmecánicos* (principalmente *Insumos básicos y Maquinaria y equipo*) ha tenido, en promedio, déficit constante, con la excepción del bloque *Automotriz*, en el que ha alcanzado el superávit a partir del período 1995-1998. Como contrapartida, en Brasil se observa la situación inversa, con el superávit de la mayoría de las manufacturas de origen industrial.

Por su parte, el crecimiento de las exportaciones industriales intra-zona de Brasil ha sido menor aunque más homogéneo, evidenciando crecimientos similares en los distintos bloques sectoriales con excepción del bloque sectorial *Automotriz* cuyas exportaciones intra-zona, si bien se han mantenido, han perdido participación en el total (del 26% al 20%).

**Comercio sectorial Intra-zona de Argentina por Bloque Sectorial***Promedio anual en millones de U\$S y en porcentaje*

Bloque Sectorial	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	2%	3%	3%	7%	7%	7%	-206	-191	-173
TEXTILES	4%	5%	3%	6%	6%	6%	-76	48	-125
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	4%	2%	2%	1%	1%	2%	113	110	9
PETROLEO Y QUIMICA	20%	23%	32%	14%	15%	18%	86	925	1.195
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	2%	2%	3%	11%	10%	10%	-371	-497	-346
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	2%	1%	1%	4%	4%	3%	-80	-123	-82
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	4%	3%	4%	10%	10%	11%	-247	-428	-331
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	18%	25%	19%	30%	28%	20%	-568	416	204
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	1%	1%	1%	2%	2%	2%	-63	-53	-81
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	1%	1%	1%	2%	2%	1%	-31	-43	-44
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	1%	1%	1%	3%	3%	5%	-71	-69	-166
BLOQUES Alimenticios	42%	32%	31%	11%	13%	14%	<b>846</b>	<b>1.851</b>	<b>1.316</b>
<b>Total</b>	<b>3.008</b>	<b>8.431</b>	<b>6.811</b>	<b>3.677</b>	<b>6.485</b>	<b>5.435</b>	<b>-669</b>	<b>1.946</b>	<b>1.376</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

**Comercio sectorial Intra-zona de Brasil por Bloque Sectorial***Promedio anual en millones de U\$S y en porcentaje*

Bloque Sectorial	Exportaciones			Importaciones			saldo		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	6%	6%	7%	2%	3%	2%	218	233	259
TEXTILES	6%	6%	6%	9%	7%	4%	-40	-206	95
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	1%	1%	2%	4%	2%	1%	-96	-76	43
PETROLEO Y QUIMICA	16%	15%	18%	19%	19%	27%	63	-544	-766
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	10%	9%	9%	1%	1%	2%	424	575	374
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	4%	4%	3%	1%	1%	1%	140	207	129
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	11%	11%	12%	2%	2%	3%	411	693	501
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	26%	27%	20%	15%	24%	20%	646	-85	-131
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	3%	2%	3%	0%	1%	0%	123	133	123
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	2%	2%	2%	1%	1%	0%	54	79	73
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	3%	3%	5%	1%	1%	1%	106	133	221
BLOQUES Alimenticios	13%	15%	13%	46%	38%	35%	<b>-927</b>	<b>-2.274</b>	<b>-1.710</b>
<b>Total</b>	<b>4.430</b>	<b>7.845</b>	<b>5.975</b>	<b>3.306</b>	<b>8.976</b>	<b>6.765</b>	<b>1.124</b>	<b>-1.132</b>	<b>-790</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

Este incremento en el comercio intra-zona de manufacturas de Argentina y Brasil ha ido de la mano de un crecimiento en el comercio intra-bloque sectorial entre los años 1991-1994 y 1999-2002 en más de la mitad de los complejos manufactureros aunque principalmente en la Industria *Automotriz, Cueros, Madera y papel, e Insumos básicos* (metalmecánica). Esto se refleja en el cuadro siguiente.

**Evolución del comercio intra-bloque sectorial intra-zona**  
Promedio anual en %

Bloque sectorial	Saldo IZ/Comercio IZ					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	-68%	-27%	-29%	69%	33%	44%
TEXTILES	-23%	6%	-22%	-7%	-19%	14%
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	74%	46%	4%	-54%	-30%	18%
PETROLEO Y QUIMICA	8%	32%	38%	5%	-19%	-26%
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	-80%	-64%	-48%	88%	72%	53%
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	-41%	-34%	-30%	69%	53%	49%
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	-52%	-47%	-39%	73%	65%	54%
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	-35%	10%	8%	40%	-2%	-5%
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	-65%	-33%	-52%	85%	58%	67%
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	-35%	-27%	-39%	51%	45%	59%
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	-46%	-22%	-49%	71%	40%	62%
BLOQUES Alimenticios	51%	53%	46%	-44%	-49%	-53%
<b>Total</b>	<b>-10%</b>	<b>13%</b>	<b>11%</b>	<b>15%</b>	<b>-7%</b>	<b>-6%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

### ***Evolución de la participación de las exportaciones e importaciones a Intra-zona de Argentina y Brasil por Bloques Sectoriales***

Al comparar la primera con la última de las etapas analizadas, no se observa un crecimiento generalizado en la participación de las exportaciones intra-zona en el total de exportaciones por bloque sectorial, tanto de Argentina como de Brasil. Es decir, pareciera no concretarse en forma generalizada uno de los efectos esperados de la integración: el incremento en el peso relativo de los mercados de intra-zona respecto del resto del mundo. En efecto, en el caso de Argentina dicha participación se ha incrementado en sólo seis de los once bloques sectoriales (principalmente *Productos eléctricos, electrónica e instrumental y Textiles*), mientras que en el caso de Brasil sólo en cuatro (principalmente el bloque *Textiles* y los *Productos eléctricos, electrónica e instrumental*).

**Participación de las exportaciones Intra zona de Brasil y Argentina en el total (IZ+EZ)**  
Promedio anual en %

Bloque sectorial	Exportaciones Intrazona / Exportaciones Total					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	24%	45%	31%	11%	13%	9%
TEXTILES	29%	47%	45%	16%	31%	27%
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	18%	17%	15%	2%	4%	6%
PETROLEO Y QUIMICA	41%	45%	35%	22%	29%	18%
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	8%	14%	11%	5%	7%	6%
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	37%	51%	43%	27%	35%	22%
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	30%	33%	31%	18%	21%	10%
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	77%	89%	65%	30%	39%	19%
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	67%	80%	62%	44%	52%	40%
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	34%	43%	29%	13%	16%	9%
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	19%	60%	50%	13%	20%	23%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

Al analizar la evolución de la participación de las importaciones intra-zona en el total importado de manufacturas por cada país los resultados son un poco diferentes. A nivel sectorial, en el caso de Argentina se observa un crecimiento casi generalizado en la importancia relativa de las importaciones desde intra-zona respecto de las realizadas desde el resto del mundo, con las excepciones de los bloques *Automotriz* y de *Productos metálicos*, siendo los bloques sectoriales en los que se registran los mayores incrementos en esta relación (importaciones intrazona/importaciones totales), el de *Cueros* (por la incidencia de los calzados de cuero), el *Textil* y el de *Productos eléctricos, electrónica e instrumental*. Mientras que en el caso de Brasil este crecimiento en la participación de intra-zona no es tan generalizado ni tan pronunciado, verificándose en especial en *Madera y papel*, *Insumos básicos* (metalmecánica), y en *Petróleo y química*.

**Participación de las importaciones Intra zona de Brasil y Argentina en el total (IZ+EZ)***Promedio anual en %*

Bloque sectorial	Importaciones Intrazona / Importaciones Total					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	36%	32%	37%	8%	12%	13%
TEXTILES	25%	34%	41%	26%	24%	17%
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	16%	33%	62%	54%	41%	43%
PETROLEO Y QUIMICA	19%	19%	21%	7%	11%	11%
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	48%	48%	56%	1%	4%	6%
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	24%	22%	23%	5%	5%	4%
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	10%	11%	16%	2%	1%	2%
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	48%	41%	45%	21%	31%	24%
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	22%	18%	31%	6%	9%	8%
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	34%	36%	40%	12%	9%	7%
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	7%	9%	17%	1%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

Por su parte, si se analiza el comercio total de cada país (Argentina y Brasil) con el mundo se observa que el comercio intra-bloque sectorial de ambos países se ha incrementado entre los años 1991-1994 y 1999-2003 en la mayoría de los bloques, aunque en especial en *Automotriz* y *Madera y papel*. Asimismo, es de destacar, sólo en el caso de Brasil, el incremento en el comercio intra-bloque sectorial con el mundo en *Bienes de consumo para el hogar* (ver cuadro adjunto).

**Evolución del comercio intra-bloque sectorial Total***Promedio anual en %*

Bloque sectorial	Saldo Total/ Comercio Total					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
MADERA Y PAPEL	-55%	-42%	-21%	61%	31%	57%
TEXTILES	-29%	-10%	-26%	15%	-31%	-9%
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	70%	67%	64%	77%	70%	83%
PETROLEO Y QUIMICA	-31%	-12%	15%	-48%	-59%	-46%
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	-20%	-12%	30%	63%	52%	54%
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	-57%	-65%	-55%	-5%	-37%	-29%
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	-80%	-78%	-63%	-28%	-52%	-26%
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	-54%	-28%	-9%	23%	-14%	6%
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	-87%	-79%	-73%	28%	-24%	0%
METALMECANICA PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	-34%	-35%	-24%	47%	22%	48%
METALMECANICA PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	-75%	-81%	-79%	-29%	-57%	-53%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

## 6. Valor agregado y Saldo de empleo implícitos en el comercio exterior de la Industria manufacturera

En esta sección se analizan otros dos indicadores del comercio exterior, el valor agregado directo e indirecto contenido en el comercio de Argentina y Brasil y el saldo de empleo del comercio con Brasil y el Total. Para el análisis sectorial se agrupan las distintas actividades de la industria manufacturera en 24 sectores para el valor agregado y en 50 sectores para el empleo.

A lo largo de todo el período analizado la industria manufacturera argentina ha sido deficitaria en su comercio de valor agregado con Brasil. En efecto, en las tres etapas analizadas el valor agregado directo e indirecto contenido en las exportaciones a Brasil ha sido inferior al contenido en las importaciones desde este país, esto es, el que se hubiera generado de producir en la Argentina los bienes que se importaron desde aquel país.

Realizando un análisis, desagregando la industria manufacturera argentina en 24 sectores, se aprecia que sólo unos pocos han logrado ser superavitarios en las tres etapas consideradas, ellos son el *Bloque alimenticio* y la *Refinación de petróleo*. Mientras que es de destacar que los vehículos automotores fueron superavitarios en las dos últimas etapas. Por su parte, el resto de los sectores muestran, en conjunto, un déficit que es creciente en el último período. Los mayores déficit acumulados fueron los de *Maquinaria de uso general y especial*, *Hierro y acero comunes*, *Autopartes y otros vehículos*, y *Electrónica y telecomunicaciones* (ver cuadro siguiente).

### Valor Agregado contenido en el comercio con Brasil, por sector

Diferencia entre el Valor Agregado contenido en las exportaciones e importaciones con Brasil  
- en millones de dólares -

Sectores manufactureros	1993-1994	1995-1998	1999-2003
	en millones de dólares		
<b>Sub total Alimentos Bebidas y Tabaco</b>	<b>64</b>	<b>291</b>	<b>296</b>
Carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas	68	137	137
Lácteos	28	90	144
Otros productos alimentarios y tabaco	-38	41	-48
Bebidas	5	22	63
<b>Refinación de petróleo</b>	<b>14</b>	<b>83</b>	<b>449</b>
<b>Sub total Sectores excl. los anteriores</b>	<b>-847</b>	<b>-653</b>	<b>-1.193</b>
Electrónica y telecomunicaciones	-18	-43	-231
Maquinaria de uso general y especial	-137	-121	-123
Pasta, papel y edición	-78	-66	-122
Material eléctrico y electrodomésticos	-80	-64	-115
Hierro y acero comunes	-99	-94	-107
Productos de metal y fundición	-45	-56	-98
Productos primarios de metales no ferrosos	-28	-48	-91
Autopartes y otros vehículos	-104	-120	-74
Otros productos químicos	-34	-48	-67
Prendas de vestir, cueros y calzado	28	21	-61
Artículos de materias textiles	-25	-30	-59
Productos de minerales no metálicos	-20	-24	-55
Productos de caucho	-25	-25	-50
Madera y muebles	-29	-19	-49
Productos químicos básicos	-89	-104	-39
Fibras, hilados y tejidos	-0	4	-20
Resto de manufacturas	-4	-2	-15
Productos de plástico	-16	-5	-12
Vehículos automotores	-43	191	194
<b>Total manufacturas</b>	<b>-769</b>	<b>-278</b>	<b>-448</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC e IBGE.

El saldo de empleo en el comercio total de productos industriales ha sido negativo a lo largo del período analizado, esto significa que el empleo contenido en las exportaciones fue menor que el contenido en las importaciones de estos productos o de otra forma, del que se hubiera generado de producirse estos bienes en la Argentina. El saldo negativo en todo el periodo se verifica en la mayoría de los sectores industriales, con la excepción principalmente de *Carnes, pescados, frutas, legumbres y hortalizas, aceites y grasas; Curtido y adobo de cueros fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería; Elaboración de productos de molinería, almidones y alimentos para animales; y Elaboración de productos lácteos.*

Asimismo, los sectores con los mayores saldos negativos son los de *Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática; Fabricación de buques, aeronaves y equipo ferroviario; Fabricación de maquinaria de uso general y especial; y Fabricación de productos electrónicos* (ver cuadro adjunto).

En el comercio de productos manufacturados con Brasil, el saldo de empleo es crecientemente negativo. Además el saldo negativo se verifica en la mayoría de los sectores industriales de la Argentina, con la excepción de *Carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas; Fabricación de vehículos automotores* (sólo en las últimas dos etapas); *Elaboración de productos lácteos; y Curtido y adobo de cueros fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería.*

Los sectores con los mayores saldos negativos acumulados con Brasil son *Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática y Fabricación de maquinaria de uso especial.*

**Saldo de empleo contenido en el comercio total**  
Evolución del promedio anual, cantidad de personal ocupado

Sector	1993-1994	1995-1998	1999-2003
	en cantidad de personal ocupado		
Prod., proc. y conserv. de carne, pescado, frutas, leg., hort., aceites y grasas	49.021	54.514	57.116
Curtido y adobo de cueros fabric. de maletas,bolsos de mano,artículos de talabartería	11.112	9.583	8.835
Fabricación de productos primarios, de metales preciosos y metales no ferrosos	-972	122	5.012
Fabricación de muebles	-145	-1.082	3.099
Elaboración de otros productos alimenticios	-4.987	1.095	2.459
Industrias básicas de hierro y acero	-1.161	-187	2.152
Elaboración de bebidas	-156	1.259	1.952
Elaboración de productos de molinería, almidones y alimentos para animales.	1.079	1.867	1.618
Elaboración de productos lácteos	436	1.578	1.585
Fabricación de productos de la refinación del petróleo y comb. nuclear	10	232	1.105
Industrias manufactureras n.c.p	-24.303	-12.663	949
Fabricación de vehículos automotores	-2.572	-1.902	543
Acerrado y acepilladura de madera	-3.311	-2.541	96
Fundición de metales	8	93	93
Elaboración de productos de tabaco	25	57	30
Fabricación de productos de hornos de coque	-16	-18	1
Fabricación de fibras manufacturadas	-126	-150	-135
Impresión y reproducción de grabaciones	-241	-204	-139
Hilatura, tejeduría, y acabado de productos textiles	-417	-529	-399
Fabricación de hilos y cables aislados	-1.172	-823	-418
Fabricación de productos de madera, corcho	-1.837	-2.604	-424
Fabricación de carrocerías para vehículos automotores	-2.701	-2.522	-633
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	-540	-752	-732
Fabricación de receptores de radio y telev.	-3.219	-2.000	-977
Actividades de edición	-643	-967	-996
Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	-3.951	-2.805	-1.291
Fabricación de productos de plástico	-4.329	-3.136	-1.302
Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	-664	-777	-1.345
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte n.c.p	-6.529	-2.081	-1.446
Fabricación de papel y de productos de papel	-5.269	-4.957	-2.394
Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p	-4.140	-5.099	-2.412
Fabricación de otros productos textiles.	-4.421	-4.363	-2.749
Fabricación de prod. metálicos para uso estruct., tanques,depos. y generad. de vapor	-2.087	-4.892	-2.829
Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p	-4.655	-4.063	-2.883
Fabricación de productos caucho	-2.719	-4.108	-3.568
Fabricación de prendas de vestir	-6.630	-955	-3.616
Fabricación de otros productos químicos	-6.096	-6.888	-4.237
Fabricación de aparatos de distribución y control	-3.079	-12.613	-4.483
Fabricación de calzado	-2.098	-2.277	-4.714
Fabricación de otros productos elaborados de metal	-4.645	-7.404	-5.557
Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores	-3.304	-11.142	-5.682
Fabricación de otro equipo eléctrico	-1.811	-6.157	-6.080
Fabricación de sust. químicas básicas	-9.902	-11.494	-7.654
Fabricación de buques, aeronaves y equipo ferroviario	-82.610	-35.910	-9.764
Fabricación de instrumental científico, de precisión y relojes	-5.169	-9.503	-10.419
Fabricación de motores,generadores y transformadores eléctricos	-12.138	-16.561	-10.614
Fabricación de maquinaria de uso general	-15.600	-18.505	-11.595
Fabricación de productos electrónicos	-5.861	-10.590	-13.331
Fabricación de maquinaria de uso especial	-25.301	-25.222	-15.692
Fabricación de maquinaria de oficina, cont. e informática	-71.979	-142.026	-100.831
<b>Total</b>	<b>-281.819</b>	<b>-312.069</b>	<b>-154.696</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC e IBGE.



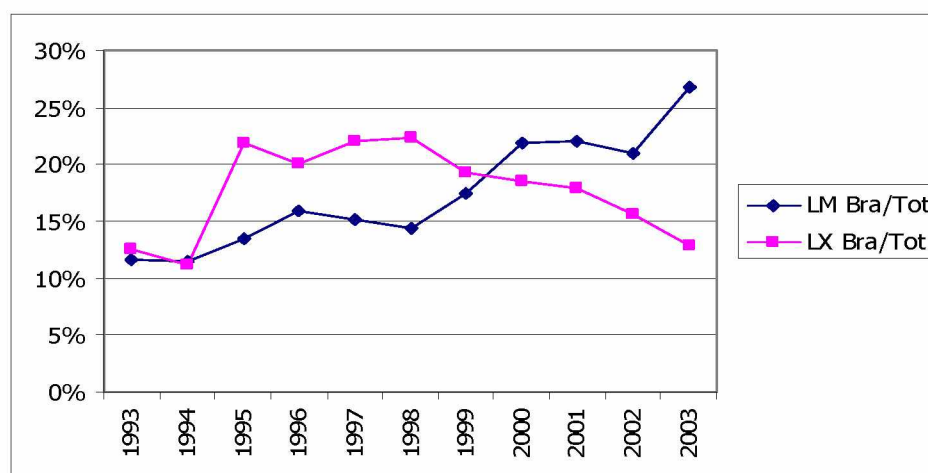
**Saldo de empleo en el comercio con Brasil***Evolución del promedio anual, cantidad de personal ocupado*

Sector	1993-1994	1995-1998	1999-2003
	en cantidad de personal ocupado		
Prod., proc. y conserv. de carne, pescado, frutas, leg., hort., aceites y grasas	1,685	2,809	1,292
Fabricación de vehículos automotores	-271	2,098	1,255
Elaboración de productos lácteos	559	1,388	822
Curtido y adobo de cueros fabric. de maletas,bolsos de mano,artículos de talabartería	1,447	932	809
Elaboración de productos de molinería, almidones y alimentos para animales.	655	1,314	693
Elaboración de bebidas	131	532	636
Fabricación de productos de la refinación del petróleo y comb. nuclear	40	188	331
Fabricación de productos de madera, corcho	-735	59	282
Actividades de edición	-133	406	161
Fundición de metales	-7	-1	1
Fabricación de productos de hornos de coque	-7	-3	-1
Fabricación de fibras manufacturadas	6	27	-1
Elaboración de productos de tabaco	-0	-0	-18
Fabricación de hilos y cables aislados	-171	-38	-35
Impresión y reproducción de grabaciones	-58	-17	-45
Fabricación de aparatos de distribución y control	-1,702	-949	-67
Fabricación de buques, aeronaves y equipo ferroviario	1,768	85	-90
Fabricación de productos de plástico	-847	-204	-169
Fabricación de receptores de radio y telev.	90	168	-188
Fabricación de instrumental científico, de precisión y relojes	-227	-493	-201
Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	-622	-157	-279
Fabricación de sust. químicas básicas	-1,853	-1,759	-284
Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	-150	-64	-311
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	-130	-99	-339
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte n.c.p	-317	-191	-363
Fabricación de maquinaria de uso general	-2,052	-1,125	-405
Hilatura, tejeduría, y acabado de productos textiles	-12	124	-425
Fabricación de otros productos químicos	-578	-722	-436
Fabricación de carrocerías para vehículos automotores	-2,248	-1,851	-486
Fabricación de otro equipo eléctrico	-296	-921	-565
Industrias manufactureras n.c.p	-1,270	-287	-664
Industrias básicas de hierro y acero	-1,861	-1,377	-724
Fabricación de productos primarios, de metales preciosos y metales no ferrosos	-739	-1,170	-746
Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores	-1,033	-2,806	-810
Fabricación de motores,generadores y transformadores eléctricos	-1,148	-891	-814
Acerrado y acepilladura de madera	-550	-794	-883
Fabricación de prod. metálicos para uso estruct., tanques,depos. y generad. de vapor	-474	-564	-905
Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p	-917	-674	-1,030
Fabricación de papel y de productos de papel	-2,059	-1,715	-1,075
Fabricación de productos caucho	-1,069	-1,077	-1,226
Fabricación de otros productos textiles.	-1,580	-1,878	-1,508
Fabricación de otros productos elaborados de metal	-1,413	-2,026	-1,571
Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p	-1,544	-2,174	-1,661
Fabricación de muebles	-62	-609	-1,712
Fabricación de prendas de vestir	-840	-899	-1,725
Fabricación de productos electrónicos	-157	-535	-2,594
Fabricación de maquinaria de uso especial	-4,121	-4,208	-3,187
Elaboración de otros productos alimenticios	-4,708	-2,346	-3,359
Fabricación de calzado	-416	-203	-3,660
Fabricación de maquinaria de oficina, cont. e informática	-78	-7,811	-13,868
<b>Total</b>	<b>-32,075</b>	<b>-32,510</b>	<b>-42,152</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC e IBGE.

Como puede verificarse en el siguiente gráfico el empleo implícito en las exportaciones argentinas hacia Brasil representa cada vez menos del empleo contenido en las exportaciones a todo el mundo. Por el contrario, el empleo implícito en las importaciones desde Brasil representa cada vez más respecto al total. En números: si en 1995 el 22% del empleo exportado tenía como destino Brasil, en 2003 este destino representó un 13% del empleo exportado. Por el contrario, el empleo implícito en las importaciones desde Brasil era un 12% del total y en 2003 llegó a ser el 27%. Como conclusión, se observa que a lo largo de los años va aumentando el empleo contenido en las importaciones de Brasil respecto al total y disminuyendo el contenido en las exportaciones (la brecha que se va ampliando en el gráfico). La explicación de ello se encuentra en la modificación de la canasta de bienes comerciados con Brasil que, independientemente del saldo, refleja que las importaciones son cada vez más intensivas en la utilización de mano de obra mientras que las exportaciones presentan un contenido cada vez menor.

**Relación entre la mano de obra (L) contenida en las importaciones (M) desde Brasil y las importaciones totales de Argentina y entre las exportaciones (X) a Brasil y las totales.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, INDEC e IBGE.

## 7. Evolución de la Protección Efectiva Legal de la industria manufacturera de Argentina y Brasil

En esta sección se analiza la evolución de la protección efectiva legal de la industria manufacturera de Argentina y de Brasil. Para el análisis sectorial se agrupan las distintas actividades de la industria manufacturera en 24 sectores.

Entre los años 1990 y 2002, los niveles de protección efectiva del que gozaron las industrias manufactureras argentina y brasileña se han reducido significativamente, en particular por el establecimiento del AEC, cayendo los de Brasil en mayor medida (ya que disponía de una protección mayor en 1990). Como consecuencia de ello, los niveles vigentes en ambos países en 1995 y 2002 han sido similares, aunque la protección efectiva de que goza la industria brasileña continúa siendo superior.

En el caso de Argentina, los sectores que han verificado una mayor protección efectiva entre los años 1990 y 2002 han sido los comprendidos en regímenes especiales como los *Vehículos automotores*, los *Artículos de materias textiles* y las *Prendas de vestir, cuero y calzado*. En estos dos últimos casos muchos de los productos han estado sujetos a derechos de importación

específicos mínimos, con equivalentes ad valores superiores al AEC. Sin embargo, debe destacarse que a lo largo de esos años se han producido fuertes cambios en los niveles de protección efectiva a nivel sectorial, con actividades que pasaron de gozar una elevada protección a estar poco protegidas, y otras que siguieron el camino opuesto. Así, los sectores de *Maquinaria de uso general y especial*, *Electrónica y telecomunicaciones*, *Otros productos químicos* y *Productos primarios de metales no ferrosos*, que en el año 1990 disponían de una elevada protección efectiva vieron como la misma se reducía hacia el año 2002, transformándose en negativa en el caso de *Maquinaria de uso general y especial*, debido a que los bienes de capital incluidos en la rama tenían a la fecha considerada un derecho de importación extrazona del 0% (diferente al del AEC). Esta situación especial o “waiver” en materia de derechos de importación extrazona hizo que se compensara a los productores domésticos de bienes de capital de Argentina con un bono fiscal del 14%, equivalente a la alícuota del arancel extrazona. Este bono fiscal no ha sido tenido en cuenta al estimar la tasas de protección efectiva, si así se hiciera aumentaría la tasa de protección tornándose positiva. Por su parte, los sectores de *Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas*, *Bebidas y Lácteos*, incrementaron en forma importante sus niveles de protección efectiva (ver cuadro adjunto).

### Ranking de tasas de protección efectiva por sector

Años 1990, 1995 y 2002 – Indicador: 27 tasa más alta; 1 tasa más baja

Sector	Argentina			Brasil		
	1990	1995	2002	1990	1995	2002
Vehículos automotores	27	21	27	26	27	27
Prendas de vestir, cueros y calzado	17	25	26	17	22	22
Artículos de materias textiles	18	27	25	10	10	11
Carnes, pescado, frutas, leg, hort.	5	16	24	8	17	25
Material eléctrico y electrodomésticos	24	17	23	22	26	24
Fibras, hilados y tejidos	15	19	22	12	18	14
Productos de plástico	21	20	21	23	15	18
Resto de manufacturas	12	23	20	20	12	13
Bebidas	4	22	19	27	24	26
Otros productos alimentarios y tabaco	7	15	18	18	23	23
Madera y muebles	16	18	17	15	14	21
Productos de caucho	13	26	16	24	9	12
Productos químicos básicos	11	11	15	9	7	9
Lácteos	3	12	14	11	21	19
Hierro y acero comunes	14	24	13	6	13	17
Productos de metal y fundición	20	10	12	14	11	15
Autopartes y otros vehículos	23	13	11	19	19	10
Otros productos químicos	26	7	10	25	16	16
Prod. primarios de met. no ferrosos	19	8	9	4	6	5
Productos de minerales no metálicos	9	9	8	13	8	7
Pasta, papel y edición	10	14	7	7	5	6
Electrónica y telecomunicaciones	22	5	6	21	25	20
Refinación de petróleo	1	2	3	3	2	3
Maq. de uso gral y especial	25	6	1	16	20	8
<b>Total (tasas promedio, en %)</b>	<b>20,3</b>	<b>13,9</b>	<b>15,3</b>	<b>34,1</b>	<b>15,8</b>	<b>16,4</b>

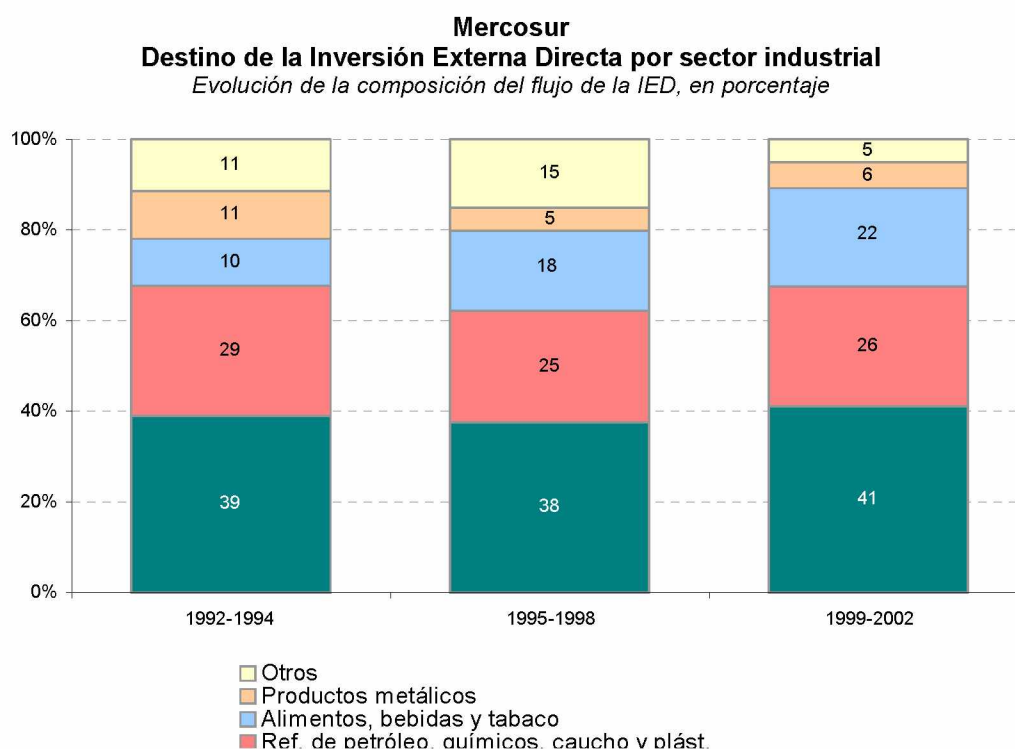
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción.

En el caso de Brasil, los mayores niveles de protección efectiva entre los años 1990 y 2002 estuvieron a disposición de los sectores de *Vehículos automotores*, *Material eléctrico y electrodomésticos*, *Bebidas*, *Electrónica y telecomunicaciones*, y *Otros productos alimentarios y tabaco*. No obstante ello, a lo largo de esos años se produjeron cambios en los niveles de protección efectiva a nivel sectorial, con actividades que pasaron de estar beneficiadas con elevada protección a estar poco protegidas y otras que siguieron el camino opuesto. En efecto, los sectores de *Maquinaria de uso general y especial*, *Otros productos químicos*, *Productos de caucho*, y *Productos de minerales no metálicos* vieron reducirse sus niveles de protección efectiva entre 1990 y 2002. Mientras, los sectores de *Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas*, *Lácteos* (ambos al igual que en Argentina), y *Hierro y acero comunes* obtuvieron fuertes incrementos en su protección (ver cuadro adjunto).

## 8. Inversión Externa Directa en la industria manufacturera del Mercosur

En esta sección se analiza la evolución de la Inversión Externa Directa y su composición sectorial, desagregando la industria manufacturera en ocho sectores, tanto a nivel Mercosur como por países.

En el ámbito sectorial, realizando una desagregación de la información en 8 actividades industriales, la Inversión Externa Directa (IED) en la industria manufacturera del Mercosur se concentró, principalmente a lo largo del período analizado, en los sectores de *Maquinaria, electrónica y automotriz*, *Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos*, y en *Alimentos, bebidas y tabaco*, observándose un importante crecimiento, en promedio, en la participación de la IED dirigida a este último sector entre el año 1995 y 2002.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCB, INDEC, BCP, y UNCTAD.



En cuanto al destino de la IED en la industria por país, se observa que en el único período para el que se dispone de información homogénea para todos los países (1999-2002), la IED se dirige en su mayoría a Brasil (un 86%) y el remanente se dirige casi en su totalidad a la Argentina. Esto indica que, en el sector manufacturero, Brasil concentra más IED que lo que hace para el total de los sectores.

### Flujo de Inversión Externa Directa en la industria manufacturera por país

Período 1999-2002, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCB, INDEC, BCP, y UNCTAD.

Uno de los efectos esperados de un proceso de integración es el beneficio en términos de la generación de nuevas oportunidades de inversión en los países miembros. En el caso de Argentina<sup>7</sup>, sin embargo, el comportamiento de la IED industrial ha sido ambiguo y dispar a lo largo del período analizado. En el período previo a la entrada en vigencia del Mercosur, 1992-1994, la IED Industrial se había concentrado principalmente en *Alimentos, bebidas y tabaco* y en *Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos*, y en menor medida en *Maquinaria, electrónica y automotriz*. En el período 1995-98 la IED industrial parecería comportarse de acuerdo a lo esperado ya que, en promedio, más que duplicó la verificada en el período previo, y, a su vez, sus destinos fueron más diversificados, sobresaliendo la IED recibidas por los sectores *Maquinaria, electrónica y automotriz* y *Petróleo y química*.

Sin embargo, en el período 1999-2002, se produce una fuerte reducción en el volumen de la IED dirigida al país, y se verifica una desinversión externa en varios sectores industriales (*Maquinaria, electrónica y automotriz, Textiles y cueros, Productos de minerales no metálicos, y Papel y edición*).

Considerando las tres etapas analizadas en forma conjunta los mayores volúmenes de IED se dirigieron a los sectores de *Refinación de Petróleo, químicos, caucho y plásticos* y *Alimentos, bebidas y tabaco* que fueron los que más crecieron en Argentina. Luego, se ubica el sector de *Maquinaria, electrónica y automotriz* aunque la IED se concentra en su mayoría, como fue mencionado, en el período 1995-1998. Asimismo, no debe dejar de destacarse la creciente importancia de la IED dirigida al sector de *Productos metálicos* que fue uno de los que ganó participación (junto al de *Alimentos, bebidas y tabaco*) en el PBI de la industria del Mercosur.

<sup>7</sup> No se analiza Brasil ya que no se dispone de información homogénea sobre la IED dirigida a este país en el período previo al Mercosur (1992-1994).

**Inversión Externa Directa dirigida a Argentina por sector industrial**

Evolución de la IED y de su composición, promedio anual en millones de dólares y en porcentaje

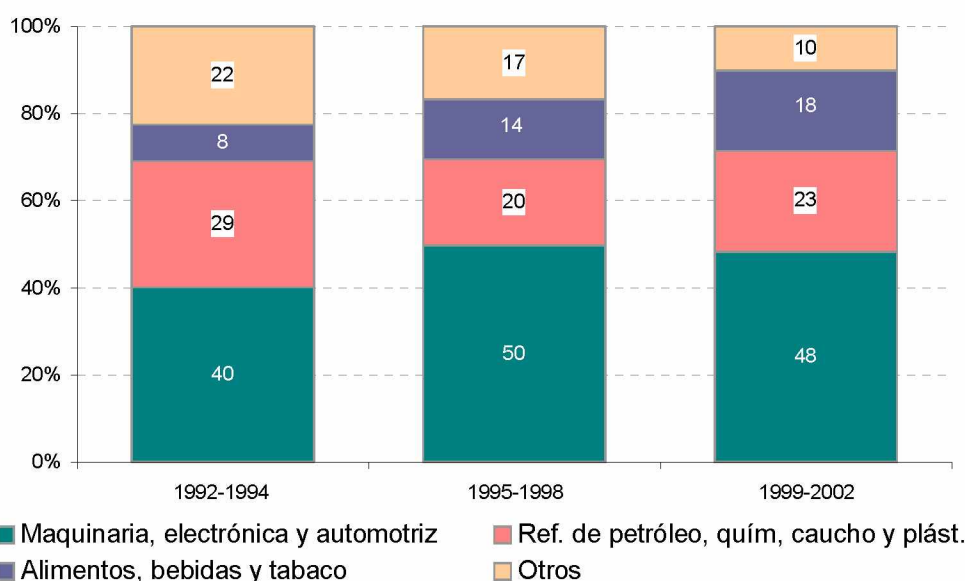
Sectores	1992-1994		1995-1998		1999-2002	
	U\$S	%	U\$S	%	U\$S	%
Ref. de petróleo, quím, caucho y plást.	297	27	683	29	507	50
Alimentos, bebidas y tabaco	579	53	453	19	407	40
Productos metálicos	50	5	180	8	205	20
Maquinaria, electrónica y automotriz	143	13	676	29	-35	-3
Textiles y cueros	7	1	31	1	-26	-3
Papel y edición	-15	-1	229	10	-15	-1
Productos de minerales no metálicos	35	3	102	4	-23	-2
Madera, muebles y resto de manuf.	0	0	0	0	0	0
<b>Total Industria Manufacturera</b>	<b>1.097</b>	<b>100</b>	<b>2.355</b>	<b>100</b>	<b>1.020</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCB, INDEC, BCP, y UNCTAD.

En el caso de Brasil, la IED industrial se concentra a lo largo del período analizado, principalmente en los sectores de *Maquinaria, electrónica y automotriz* y en *Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plásticos* (reuniendo entre ambos alrededor de un 70%, en promedio, de la IED que se dirigió a Brasil). Asimismo, cabe destacar el fuerte crecimiento experimentado en la IED y en su participación en el total del sector de *Alimentos, bebidas y tabaco* (uno de los sectores de mayor crecimiento del PBI en Brasil), en el período 1999-2002.

**Inversión Externa Directa dirigida a Brasil por sector industrial**

Evolución de la composición del flujo de la IED, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCB, INDEC, BCP, y UNCTAD.

De acuerdo a la metodología empleada para el cálculo de la IED en Brasil, la información puede presentarse en valores, de modo homogéneo, solo a partir de 1996. Los períodos considerados, en este caso, fueron 1996-1998, 1999-2000 y 2001-2002.

**Inversión Externa Directa dirigida a Brasil por sector Industrial**  
Evolución de la IED y de su composición, promedio anual en millones de dólares y en porcentaje

Sectores	1996-98*		1999-00*		2001-02	
	U\$S	%	U\$S	%	U\$S	%
Ref.de petroleo, Química, Caucho y Plastico.	431	20%	1,333	22%	1,742	24%
Automotriz y Equipo de transporte	553	25%	1,514	25%	1,705	23%
Material Eléctrico, Electrónico y Comunicaciones	290	13%	1,118	18%	1,294	18%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	297	14%	1,191	20%	1,257	17%
Maquinarias y Equipos	244	11%	377	6%	434	6%
Productos metálicos	49	2%	179	3%	285	4%
Papel y Edición	15	1%	58	1%	172	2%
Madera, Muebles y resto de manufacturas	79	4%	27	0%	135	2%
Productos de Minerales no metálicos	162	7%	178	3%	127	2%
Textiles y Cueros	60	3%	70	1%	116	2%
<b>Total Industria Manufacturera</b>	<b>2,181</b>	<b>100%</b>	<b>6,045</b>	<b>100%</b>	<b>7,267</b>	<b>100%</b>

Fuente: Banco Central de Brasil.

Nota: (\*) De 1996 a 2000, se consideran sólo los recursos destinados a las empresas que contabilizaron más de US\$ 10 millones al año.

En la comparación entre Argentina y Brasil, resulta notoria la diferencia entre los montos de IED recibidos por cada uno durante el período 1999-2002. Mientras para la Argentina, aquella fue de unos 1020 millones de dólares en promedio, para Brasil se registró un flujo de 6656 millones.

## 9. Análisis al interior de los Bloques sectoriales de la Industria manufacturera

En esta sección se realiza un análisis al interior de cada bloque sectorial, tanto para Argentina como para Brasil, con el fin de observar la evolución de la especialización relativa de cada uno de estos países al nivel de ramas tanto intra-zona como extra-zona.

### **Bloque de Madera y Papel**

En el Bloque de *Madera y papel* se observa que las importaciones intra-zona de Argentina han superado a las de Brasil a lo largo del período analizado. En cuanto a las ramas de mayor comercio regional se observa que, en el comienzo del período analizado (etapa 1991-1994), el *Bloque de Madera y papel* de Argentina importaba principalmente desde el mercado regional los productos de las ramas *Papel y cartón*, *Otros artículos de papel y cartón*, y *Aserraderos y otros talleres para preparar madera*, mientras que sobre el final del período relevado (etapa 1999-2003), se observa que este bloque sectorial ha incrementado significativamente sus compras intra-zona de *Muebles* y de *Otros artículos de papel y cartón* respecto de las compras que realiza a intra-zona el bloque en su conjunto.

Por su parte, el Bloque de *Madera y papel* de Brasil que importaba al comienzo del período analizado productos fundamentalmente de las ramas de *Aserraderos y otros talleres para preparar madera* y *Otros artículos de papel y cartón*, incrementó de manera notable sus importaciones intra-zona de *Pasta para papel* y de *Maderas terciadas y aglomeradas* disminuyendo significativamente sus compras de los productos de los *Aserraderos y otros talleres para preparar madera* (ver cuadros adjuntos).

**MADERA y PAPEL - Importación intra-zona***Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>MADERA Y PAPEL</b>	<b>256</b>	<b>454</b>	<b>381</b>	<b>50</b>	<b>239</b>	<b>168</b>
Silvicultura	1	1	1	2	1	2
Aserraderos y otros talleres para prep. madera	34	61	40	24	26	9
Maderas terciadas y aglomeradas	6	4	3	1	30	23
Muebles (exc. Metálicos)	21	45	49	3	24	6
Pasta para papel	9	14	3	4	24	57
Papel y cartón	106	178	164	3	23	16
Envases de papel y cartón	12	23	13	1	7	3
Otros art. De papel y cartón	43	94	82	7	49	21
Impresión de diarios y revistas	3	0	0	0	24	14
Resto	21	33	25	5	30	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**MADERA y PAPEL - Importación intra-zona sobre total de cada Rama***Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>MADERA Y PAPEL</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>13</b>
Silvicultura	24	39	46	67	29	63
Aserraderos y otros talleres para prep. madera	52	64	81	92	80	44
Maderas terciadas y aglomeradas	58	41	35	31	57	72
Muebles (exc. Metálicos)	39	35	47	14	16	5
Pasta para papel	23	18	5	5	14	29
Papel y cartón	41	37	48	1	3	4
Envases de papel y cartón	59	46	39	5	15	11
Otros art. De papel y cartón	42	39	43	8	20	12
Impresión de diarios y revistas	18	2	1	1	25	29
Resto	15	10	12	5	6	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

De este modo, puede deducirse que en el comercio intra-zona, este bloque sectorial en Argentina ha tendido a especializarse en las ramas de *Maderas terciadas y aglomeradas* y de *Pasta para papel*. Al respecto, el alto índice de complementariedad comercial con Brasil observado en las exportaciones de la rama de *Pasta para papel* estaría indicando una especialización intra-zona de Argentina en esta actividad. Mientras que el bloque de *Madera y Papel* de Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de *Muebles* y de *Otros artículos de papel y cartón*. En este sentido, Argentina exporta productos de menor valor agregado, en relación a aquellos que importa de Brasil.



Asimismo, es interesante observar lo sucedido con la rama de *Impresión de diarios y revistas* en la que Brasil incrementó sus importaciones intra-zona tanto respecto del total importado por el *Bloque de Madera y papel* desde el mercado regional como respecto de las compras realizadas por esta rama a terceros países (ver cuadros previos).

Al respecto, cabe destacar que dentro de este bloque las exportaciones de las ramas de *Impresión de diarios y revistas* poseen un alto nivel de complementariedad comercial con las importaciones de Brasil, lo que estaría indicando también una cierta especialización regional de Argentina en estos productos.

En cuanto al comercio intra-rama con Brasil, se observa que sólo ha predominado en unas pocas ramas del bloque de *Madera y papel*, en *Otros artículos de papel y cartón e Imprenta y encuadernación*. En el resto de las ramas han sido preponderantes las importaciones desde Brasil, con excepción de las ramas de *Pasta para papel*, y *Maderas terciadas y aglomeradas*, entre las más importantes, en las que han predominado las exportaciones hacia este país (ver cuadro adjunto).

Por último, en el comercio con todo el mundo, el bloque de *Madera y Papel* de Argentina, en el período 1995-2002 parece no presentar ventajas comparativas reveladas (VCR). Sin embargo, dentro del bloque existen situaciones diferenciales ya que se observa que casi la mitad de las ramas (*Impresión de diarios y revistas, Pasta para papel, Maderas terciadas y aglomeradas*, entre las de mayor índice) presentan VCR en dicho período. En tanto que un grupo importante de ramas (*Envases de madera y art. de cestería, Papel y cartón, Otros art. de papel y cartón*, entre las de mayor índice) exhibieron desventajas comparativas reveladas (DVCR) en el mismo período. Asimismo, cabe destacar que un grupo de ramas (*Impresión de diarios y revistas, Otros art. de papel y cartón, e Imprenta y encuadernación*) presentó simultáneamente tanto VCR como DVCR, en promedio entre 1995 y 2002, lo que implicaría que en las mismas existen niveles de comercio (exportaciones e importaciones) superiores, en términos relativos, a los que se verifican en el resto del mundo (ver próximo cuadro).

**Recuadro: Indicadores del Comercio Exterior Argentino**

En general los índices son construidos para analizar productos o ramas por lo tanto cuando se los utiliza para agregados mayores como son los Bloques Sectoriales pierden significación.

- **VCR:** *Ventajas comparativas reveladas de Argentina* (Balassa):  $(X_{Argj}/X_{ArgTot})/(MMun_j/MMunTot)$
- **DVCR:** *Desventajas comparativas reveladas de Argentina* (Balassa):  $(M_{Argj}/M_{ArgTot})/(MMun_j/MMunTot)$
- **ICC:** *Complementariedad comercial de las exportaciones argentinas con las importaciones de Brasil:*  $(X_{Argj}/X_{ArgTot})/(MMun_j/MMunTot) *$   $(MBra_j/MBraTot)/(MMun_j/MMunTot)$
- **ICI:** *Índice de comercio intrarama con Brasil* (Kosacoff/Fuchs, 1992):  $1-(X_{Argj}-M_{Argj})/(X_{Argj}+M_{Argj})$

Los valores de referencia para cada indicador son:

- **VCR:**  $\geq 1$  representa una ventaja comparativa revelada
- **DVCR:**  $\geq 1$  representa una desventaja comparativa revelada
- **ICC:**  $\geq 1$  representa un alto nivel de complementariedad comercial
- **ICI:** entre 0,5 y 1,5, posee un alto nivel de comercio intrarama/intrabloque

**MADERA Y PAPEL, Indicadores de comercio exterior argentino**

Período 1995-2002 - promedio anual

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>MADERA Y PAPEL</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>621</b>	<b>1.286</b>	<b>24</b>	<b>29</b>
ASERRAD. Y OTROS TALL. PARA PREP. MADERA	0,3	0,5	0,0	1,8	24	76	11	39
CARPINTERIA DE OBRA DE MADERA	0,3	1,2	0,0	1,8	5	38	10	9
CEPILLOS PINCELES Y ESCOBAS	0,2	1,2	0,2	1,9	2	17	14	19
ENVASES DE MADERA Y ART. DE CESTERIA	0,3	1,9	0,1	1,6	1	7	37	16
ENVASES DE PAPEL Y CARTON	1,0	1,3	0,4	1,6	20	45	17	29
FOSFOROS	0,2	1,1	0,1	1,8	1	11	19	17
IMPRESA Y ENCUADERNACION	1,2	1,6	1,3	0,7	83	186	27	6
IMPRESION DE DIARIOS Y REVISTAS	2,3	1,3	3,8	0,0	28	27	45	1
INSTRUMENTOS DE MUSICA	0,0	0,9	0,1	0,7	0	12	41	1
MADERAS TERCIDAS Y AGLOMERADAS	2,0	0,3	1,0	0,3	41	10	56	36
MUEBLES (EXC. METALICOS)	1,0	0,6	0,3	1,8	131	125	5	38
OTROS ART. DE PAPEL Y CARTON	1,4	1,8	1,0	1,5	106	223	29	38
OTROS PRODUCTOS DE MADERA	0,3	0,4	0,0	1,8	5	11	5	21
PAPEL Y CARTON	0,3	1,8	0,3	1,9	44	428	17	37
PASTA PARA PAPEL	2,2	0,8	2,1	0,4	106	68	39	13
SILVICULTURA	0,7	0,0	0,0	0,3	24	2	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

**Bloque de Textiles e Indumentaria**

Respecto del Bloque de *Textiles e indumentaria* en su conjunto cabe señalar que las importaciones de Argentina desde intra-zona de estos productos pasaron a ser superiores a las de Brasil a partir del período 1999-2003. Los productos que representaron las mayores importaciones del Bloque de *Textiles e Indumentaria* de Argentina desde el mercado regional al comienzo del período analizado (1991-1994) eran principalmente *Tejidos, Hilados, Tejidos y artículos de punto, y Prendas de vestir*. En los años posteriores continuaron siendo muy importantes estas compras aunque debe destacarse el significativo crecimiento, en términos relativos, de las compras a intra-zona de *Fibras sintéticas y artificiales, Ropa de cama y mantelería*, y la aún mayor participación de las importaciones de *Tejidos* en el total de compras a intra-zona.

Por su parte, el Bloque de *Textiles e Indumentaria* brasileño importa desde el mercado regional fundamentalmente *Fibras de algodón e Hilados*. Esto implica un desbalance del comercio bilateral ya que los productos del bloque exportados por Argentina representan un menor contenido de valor agregado que los productos importados.

De aquí puede deducirse que en el comercio intra-zona de productos textiles y prendas de vestir Argentina parece haberse encaminado hacia la especialización en las ramas de *Hilados y Tejidos y artículos de punto*, mientras que Brasil se estaría especializando en *Ropa de cama y mantelería*. Asimismo, en las ramas de *Fibras sintéticas y artificiales* y de *Tejidos* parece incrementarse el volumen de comercio intra-rama en el mercado regional, desplazando las compras a terceros países.

Asimismo, al analizar el tipo de comercio de *Productos Textiles e Indumentaria* que Argentina mantuvo con Brasil en el período 1995-2002, se observa que en la mayoría de las ramas han sido preponderantes las importaciones desde Brasil (entre las más deficitarias se encuentran las de *Ropa de cama y mantelería, Camisas, y Alfombras y tapices*), con la excepción de las ramas ubicadas en las primeras etapas de la Cadena de Valor en las que ha predominado el comercio intra-rama (*Fibras sintéticas y artificiales e Hilados*, entre las más importantes), o las exportaciones hacia Brasil (*Algodón*, aunque debe destacarse que esta situación se ha modificado en los últimos

años producto de la crisis que atraviesa la producción algodonera causada principalmente por su reemplazo por el cultivo de soja), ver cuadro siguiente.

A su vez, un patrón similar se observa en la complementariedad comercial con Brasil en el período 1995-2002. En efecto, los mayores niveles de complementariedad con las importaciones de Brasil han sido alcanzados por las exportaciones de las ramas ubicadas en las primeras etapas de la Cadena de Valor, en particular la de *Algodón*, que mostró un índice extremadamente elevado, y la de *Hilados de fibras textiles*.

### TEXTILES e INDUMENTARIA - Importaciones intra-zona

Promedio anual en millones de dólares

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>TEXTILES</b>	<b>205</b>	<b>379</b>	<b>344</b>	<b>296</b>	<b>638</b>	<b>284</b>
Lavaderos de lana	0	0	0	0	0	0
Preparación de fibras de algodón	7	9	20	168	296	80
Fibras artificiales y sintéticas	12	22	27	9	25	28
Hilado de fibras textiles	34	58	47	59	130	88
Tejidos de fibras textiles	36	103	76	22	82	40
Fabricación de tejidos y artículos de punto	33	43	46	6	23	7
Prendas de vestir (exc. Camisas, peletería, etc)	25	35	33	16	52	11
Ropa de cama y mantelería	17	45	41	0	1	0
Resto	39	65	54	15	27	28

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

### TEXTILES e INDUMENTARIA - Importación intra-zona sobre total de cada Rama

Promedio anual en porcentaje

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>TEXTILES</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>17</b>
Lavaderos de lana	4	21	11	90	61	33
Preparación de fibras de algodón	89	24	24	81	42	38
Fibras artificiales y sintéticas	19	27	49	13	14	19
Hilado de fibras textiles	43	41	42	33	28	22
Tejidos de fibras textiles	19	39	44	16	22	16
Fabricación de tejidos y artículos de punto	33	36	41	29	13	8
Prendas de vestir (exc. Camisas, peletería, etc)	23	32	38	43	28	17
Ropa de cama y mantelería	52	78	87	3	5	3
Resto	20	21	30	26	25	15

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Por último, en el comercio con el resto del mundo en su conjunto, el bloque de *Textiles e Indumentaria* de Argentina, en el período 1995-2002, también presentó un patrón similar. Así, se observa que las ramas que exhibieron en dicho período VCR en su comercio exterior son *Algodón, Lana, Hilados de fibras textiles*. Mientras que las ramas con mayores DVCR corresponden a *Ropa de cama y mantelería, Confección y reparación de bolsas, Frazadas, mantas, ponchos, etc.*, y *Cordelería*.

**TEXTILES e INDUMENTARIA, Indicadores de comercio exterior argentino**  
Período 1995-2002 - promedio anual

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>TEXTILES</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>707</b>	<b>984</b>	<b>41</b>	<b>30</b>
ALGODON	10,0	0,3	51,3	0,1	230	10	41	38
ARTICULOS DE LONA	0,2	0,9	0,1	1,9	0	4	4	5
CAMISAS	0,0	0,5	0,0	2,0	1	21	9	17
CONFECCION Y REPARACION DE BOLSAS	1,0	1,7	0,5	1,7	3	8	25	61
CORDELERIA	0,1	1,4	0,0	1,8	0	8	18	9
FABRICACION DE ALFOMBRAS Y TAPICES	0,1	0,6	0,0	1,8	1	20	46	31
FABRICACION DE TEJIDOS Y ARTICULOS DE PUNTO	0,1	0,3	0,0	1,6	30	123	31	33
FIBRAS ARTIFICIALES Y SINTETICAS	0,8	1,2	1,0	1,0	26	66	82	34
FRAZADAS, MANTAS, PONCHOS, ETC.	1,0	1,5	0,6	1,2	2	5	91	50
HILADO DE FIBRAS TEXTILES	2,1	0,8	2,7	0,7	185	123	52	38
LANA	8,9	0,0	0,3	0,0	70	0	1	0
LAVADEROS DE LANA	7,6	0,0	1,2	0,0	8	0	2	0
OTRAS CONFECC. EXC. PRENDAS DE VESTIR	0,1	0,3	0,0	1,7	1	6	15	17
OTROS CULTIVOS INDUSTRIALES	0,2	1,2	0,2	1,8	14	129	5	4
OTROS PRODUCTOS DE TEJEDURIA	0,3	0,8	0,2	1,2	3	15	65	24
OTROS PRODUCTOS TEXTILES	0,8	1,1	0,8	1,3	30	69	48	36
PRENDAS DE VESTIR (EXC. CAMISAS, PELET., ETC)	0,1	0,3	0,0	1,7	19	104	12	13
PREP. DE FIBRAS TEXT. VEGET. ( EX. ALGODON )	0,0	0,0	0,0	2,0	0	0	0	10
PREPARACION DE FIBRAS DE ALGODON	2,7	0,1	2,3	0,0	3	0	38	10
ROPA DE CAMA Y MANTELERIA	0,1	1,7	0,0	2,0	2	55	26	81
TEJIDOS DE FIBRAS TEXTILES	0,6	0,9	0,3	1,3	77	217	55	33

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

### **Bloque de Cueros**

En el Bloque de *Cueros* se observa claramente que en el mercado intra-zona y a lo largo del período analizado, la Argentina abastece de cueros a Brasil mientras que éste nos provee de calzados de cuero. Entre 1991-1994 y 1999-2003 Argentina incrementa fuertemente sus compras de los productos de este bloque en el mercado de intra-zona más que quintuplicando en la última etapa las importaciones que realizaba en el primer período.

Este incremento viene de la mano de un fuerte aumento en términos absolutos de las compras a Brasil de *Calzado de cuero*. Por su parte, si bien el Bloque de *Cueros* brasileño reduce en forma importante en valores absolutos sus importaciones desde intra-zona al disminuir sus compras de cueros en el mercado regional incrementando las compras de este producto en terceros países, el Mercosur continúa siendo mayoritariamente el principal proveedor de Brasil de este producto (ver cuadros adjuntos).

**FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS - Importaciones intra-zona***Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS</b>	<b>20</b>	<b>64</b>	<b>110</b>	<b>136</b>	<b>163</b>	<b>100</b>
Curtiembres	0	7	14	128	105	92
Calzado de cuero y otros	18	56	95	3	50	3
Otros productos de cuero	0	0	0	0	1	2
Resto	2	2	1	6	7	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS - Importación intra-zona sobre total de cada Rama***Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS</b>	<b>16</b>	<b>33</b>	<b>62</b>	<b>54</b>	<b>41</b>	<b>43</b>
Curtiembres	14	40	50	71	67	61
Calzado de cuero y otros	16	35	69	6	25	5
Otros productos de cuero	24	13	9	29	35	49
Resto	14	9	12	29	19	11

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Lo anterior se confirma al observar los elevados niveles de complementariedad comercial de las exportaciones de las ramas de *Curtiembres* con las importaciones de Brasil en el período 1995-2002 (véase cuadro siguiente, columna ICC).

Por su parte, en cuanto al tipo de comercio de productos del bloque de *Cueros* que Argentina mantuvo con Brasil en el período 1995-2002, debe señalarse que en casi todas las ramas de este bloque han predominado las exportaciones argentinas, con la excepción de la rama de *Calzado de cuero y otros* en la que hubo cierto nivel de comercio intra-rama (véase cuadro siguiente, columna ICI).

Finalmente, en el comercio global con el resto del mundo, el bloque de *Cueros* de Argentina también presentó un patrón similar, registrando VCR, en el período 1995-2002, en las ramas de *Curtiembres* y de *Otros productos de cuero* (ver cuadro adjunto).

**FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS, Indicadores de comercio exterior argentino***Período 1995-2002 - promedio anual*

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S			
					En %			
<b>FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS</b>	<b>4,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>	<b>0,8</b>	<b>919</b>	<b>195</b>	<b>11</b>	<b>39</b>
ACCESORIOS PARA VESTIR, UNIFORMES, ETC.	0,9	0,2	0,2	0,2	25	12	7	2
CALZADO DE CUERO Y OTROS	0,4	0,7	0,1	1,5	55	155	40	47
CURTIEMBRES	22,0	0,4	23,8	0,1	806	23	10	20
OTROS PRODUCTOS DE CUERO	9,5	0,2	3,8	0,1	26	1	6	7
SALADEROS Y PELADEROS DE CUERO	0,5	0,2	0,1	0,1	7	5	12	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

### Bloque de Petróleo y Química

Como ya fue mencionado, las importaciones desde intra-zona tanto de Argentina como de Brasil de los productos del Bloque de *Petróleo y química* se han incrementado fuertemente durante el período analizado. Respecto de la Argentina se observa que concentra sus importaciones desde intra-zona en los productos de las ramas de *Plásticos y resinas*, *Sustancias químicas y petroquímicas industriales básicas*, y *Otros productos químicos*. Mientras que a lo largo del período analizado ha incrementado, en términos relativos, sus compras a intra-zona de *Plásticos y resinas sintéticas* y ha comenzado a importar volúmenes más importantes desde el mercado regional de *Medicamentos y productos farmacéuticos*.

Por su parte, el bloque de *Petróleo y química* brasileño importa desde intra-zona principalmente *Petróleo, Gas natural y Combustibles*, sectores que concentran más de un tercio de las importaciones intrazona. En términos relativos, a lo largo del período analizado, se incrementan, tanto en términos absolutos como relativos, sus importaciones intra-zona de *Combustibles, Plásticos y resinas sintéticas, Envases de plástico y Destilación de alcoholes*.

De aquí puede deducirse que el Bloque de *Petróleo y química* de Argentina ha modificado relativamente su especialización en el comercio intra-zona incrementando su participación como proveedor de *Combustibles*. Por otro lado, en las ramas de *Plásticos y resinas sintéticas* y de *Medicamentos y productos farmacéuticos* parece incrementarse levemente el volumen de comercio intra-rama en el mercado regional reduciéndose las compras realizadas a terceros países (ver cuadros adjuntos).

#### PETROLEO Y QUÍMICA - Importaciones intra-zona Promedio anual en millones de dólares

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$9)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>PETROLEO Y QUIMICA</b>	<b>521</b>	<b>992</b>	<b>968</b>	<b>627</b>	<b>1.707</b>	<b>1.850</b>
Destilación de alcoholes (ex. Etílico)	17	26	27	6	13	21
Envases plásticos	18	21	23	5	39	46
Fabricación de otros prod. de caucho	33	62	42	17	40	45
Medicamentos y prod. farmacéuticos	16	61	79	18	96	89
Otros productos químicos	68	113	118	49	70	94
Petróleo y gas natural	0	0	25	255	768	535
Plásticos y resinas sintéticas	125	271	272	66	150	272
Productos plásticos	36	50	35	4	23	17
Refinerías de petróleo	2	43	37	68	215	273
Sustancias petroq. industriales básicas	126	204	175	54	105	119
Sustancias químicas industriales básicas	37	62	50	41	67	82
Resto	42	78	85	44	122	257

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Al respecto, cabe destacar que elevados niveles de comercio intra-rama con Brasil son comunes en la mayoría de las ramas que componen este bloque sectorial. En efecto, en el período 1995-2002, en promedio, en casi todas las ramas de este bloque ha predominado el comercio intra-rama con Brasil, con la excepción de las ramas de *Petróleo y gas natural, Refinerías de petróleo, y Gases comprimidos y licuados*, en las que las exportaciones de Argentina han sido preponderantes.

Por otra parte, es interesante destacar que las exportaciones de la mayoría de las ramas que componen este bloque presentaron, en el período 1995-2002, elevados niveles de complementariedad comercial con las importaciones de Brasil, con la excepción, principalmente, de las ramas de *Productos plásticos* y de *Otros productos de caucho*.

**PETROLEO Y QUÍMICA - Importación intra-zona sobre total de cada Rama**  
*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>PETROLEO Y QUÍMICA</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Destilación de alcoholes (ex. Etílico)	45	39	31	2	3	9
Envases plásticos	31	21	38	16	23	41
Fabricación de otros productos de caucho	31	28	26	11	8	10
Medicamentos y productos farmacéuticos	5	10	12	4	7	5
Otros productos químicos	21	22	25	11	8	10
Petróleo y gas natural	0	0	15	8	26	15
Plásticos y resinas sintéticas	32	32	38	12	10	18
Productos plásticos	14	11	12	2	5	4
Refinerías de petróleo	4	11	16	5	9	12
Sustancias petroquímicas industriales básicas	19	17	16	4	4	4
Sustancias químicas industriales básicas	21	25	21	9	9	10
Resto	18	17	23	7	9	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Por último, en el comercio con el resto del mundo en su conjunto, el bloque de *Petróleo y Química* presentó, en el período 1995-2002, un comportamiento similar. En efecto, más de la mitad de las ramas que componen este bloque presenta ventajas comparativas reveladas en este período, sin embargo, la mayoría de las ramas también presenta desventajas comparativas reveladas. Esto obedecería a que en las mismas existen niveles de comercio (exportaciones e importaciones) superiores, en términos relativos, a los que se verifican en el resto del mundo. A pesar de ello, entre las ramas más importantes, las de *Petróleo y gas natural*, y *Refinerías de petróleo*, presentaron sólo ventajas comparativas reveladas, mientras que las de *Sustancias químicas industriales básicas*, *Productos plásticos*, y *Otros productos de caucho*, tuvieron sólo desventajas comparativas reveladas.

**PETROLEO Y QUIMICA, Indicadores de comercio exterior argentino**

Período 1995-2002 - promedio anual

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S			
					En %			
<b>PETROLEO Y QUIMICA</b>	<b>1,9</b>	<b>1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>0,7</b>	<b>5.066</b>	<b>5.021</b>	<b>31</b>	<b>18</b>
ARTICULOS DE DEPORTE Y ATLETISMO	0,2	0,8	0,1	1,8	6	41	5	5
BOLSOS Y VALIJAS	0,1	0,5	0,0	1,2	5	38	19	4
CARTELES Y LETREROS	0,2	1,7	0,0	0,9	0	1	29	2
CURTIENTES	19,4	4,1	37,9	0,6	50	18	12	14
DESTILACION DE ALCOHOLES (EX. ETILICO)	1,7	1,4	4,9	1,3	53	75	25	34
ENVASES PLASTICOS	1,2	1,3	1,1	1,0	44	82	30	16
FABRICACION DE OTROS PROD. DE CAUCHO	0,5	1,7	0,8	1,5	31	192	52	25
GASES COMPRIMIDOS Y LICUADOS	2,2	0,0	4,1	0,0	173	5	56	0
JABONES DE TOCADOR, COSMETICOS, ETC.	1,9	1,3	1,3	1,2	102	118	18	22
MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS	1,1	1,6	1,9	0,9	275	667	27	10
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	1,3	1,5	1,6	1,3	250	492	25	23
PETROLEO Y GAS NATURAL	3,0	0,2	3,2	0,0	2.202	207	29	7
PINTURAS, BARNICES Y LACAS	0,8	1,8	1,2	1,4	37	143	41	23
PLASTICOS Y RESINAS SINTETICAS	1,2	1,6	1,6	1,2	355	786	49	32
PROD. DIVERSOS DERIV. DEL PETR. Y DEL CARB.	2,7	0,8	7,4	0,5	71	33	16	13
PRODUCTOS PLASTICOS	0,5	1,2	0,3	1,3	87	379	26	10
REFINERIAS DE PETROLEO	3,9	0,9	10,4	0,2	872	331	27	9
SAL COMUN	0,7	0,1	0,3	1,0	2	0	0	2
SUSTANCIAS PETROQUIM.Industr. BASICAS	0,9	2,2	2,0	1,3	274	1.141	34	16
SUSTANCIAS QUIMICAS INDUSTRIALES BASICAS	1,5	1,2	2,4	0,9	173	242	36	21
TINTA	0,5	2,2	0,9	1,0	4	28	65	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

**Bloque Metalmecánico****Sub-bloque de Insumos básicos**

En lo referente al sub-bloque *metalmecánico* de *Insumos básicos* deben destacarse las mayores importaciones intra-zona de Argentina respecto de Brasil de las ramas que componen este sub-bloque verificada a lo largo de todo el período analizado. A pesar de ello, no debe dejar de destacarse el mayor incremento, entre 1991-1994 y 1999-2003, en las compras regionales de estos insumos básicos por parte de Brasil respecto de Argentina.

En cuanto a las ramas más importantes dentro de este sub-bloque, se observa que, en la primer etapa analizada (1991-1994) las compras a intra-zona más relevantes de Argentina fueron las de productos de las ramas de *Hierro y acero*, *Mineral de hierro y feldespato* e *Industrias básicas de metales no ferrosos*. En las siguientes etapas se observa un incremento importante en las importaciones argentinas desde el mercado regional de los productos de las ramas de *Minerales metálicos no ferrosos* y de *Industrias básicas de metales no ferrosos*, cayendo las compras de *Hierro y acero*.

Por su parte Brasil viene realizando importaciones desde intra-zona muy inferiores a las de Argentina concentrándose en *Hierro y acero* y en los productos de las *Industrias básicas de metales no ferrosos*.



**METALMECANICA, INSUMOS BÁSICOS - Importaciones intra-zona**  
*Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, INSUMOS BASICOS</b>	<b>418</b>	<b>640</b>	<b>537</b>	<b>28</b>	<b>113</b>	<b>163</b>
Carbón vegetal y mineral	0	0	0	0	1	0
Hierro y acero	237	302	205	12	64	93
Ind. Bas. De metales no ferrosos	37	99	79	11	40	64
Mineral de hierro y feldespato	113	170	153	0	0	0
Minerales metalicos no ferrosos	22	54	88	1	0	0
Otros minerales	1	0	1	2	1	1
Otros productos minerales no metalicos	8	15	11	1	7	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**METALMECANICA, INSUMOS BÁSICOS - Importación intra-zona sobre total de cada Rama**  
*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, INSUMOS BASICOS</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>56</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Carbón vegetal y mineral	0	0	0	0	0	0
Hierro y acero	56	47	51	5	10	16
Ind. Bas. De metales no ferrosos	20	32	36	2	3	5
Mineral de hierro y feldespato	96	99	98	0	3	0
Minerales metalicos no ferrosos	33	58	84	0	0	0
Otros minerales	33	37	60	10	19	45
Otros productos minerales no metalicos	33	31	30	3	6	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2

A pesar de ello, en el período 1995-2002, en el comercio con Brasil, la mayoría de las ramas de este sub-bloque han sido deficitarias, predominando las importaciones, con la excepción, fundamentalmente, de las *Industrias básicas de metales no ferrosos* -principalmente aluminio-, en las que hubo elevados niveles de comercio intra rama. Así, dentro de este sub-bloque sólo dicha rama presentó complementariedad comercial de sus exportaciones con las importaciones de Brasil (ver cuadro siguiente).

En el comercio con el mundo en su conjunto, se observa que, en el período 1995-2002, las ramas de *Hierro y acero* (que a nivel intra-zona fue deficitaria) y la de *Industrias básicas de metales no ferrosos* exhibieron ventajas comparativas reveladas, y que las ramas de *Mineral de hierro y feldespato* y *Minerales metálicos no ferrosos* presentaron desventajas comparativas reveladas explicadas principalmente por el fuerte déficit que ambas ramas exhibieron con Brasil.

**METALMECANICA, INSUMOS BASICOS, Indicadores de comercio exterior argentino**  
*Período 1995-2002 - promedio anual*

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>METALMECANICA, INSUMOS BASICOS</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1.364</b>	<b>1.153</b>	<b>8</b>	<b>50</b>
CARBON VEGETAL y MINERAL	0,2	0,5	0,5	1,9	11	53	0	0
HIERRO Y ACERO	1,9	0,9	0,8	1,6	659	527	9	47
IND. BAS. DE METALES NO FERROSOS	1,7	0,4	1,5	1,3	670	273	7	32
MINERAL DE HIERRO Y FELDESPATO	0,1	1,8	0,0	2,0	5	158	5	99
MINERALES METALICOS NO FERROSOS	0,1	1,4	0,1	2,0	6	98	3	72
OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METALICOS	0,5	0,9	0,5	1,5	14	44	34	28

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

**Sub-bloque de Productos metálicos**

Respecto del sub-bloque *metalmecánico* de *Productos metálicos* las importaciones argentinas desde intra-zona superan a las de Brasil a lo largo de todo el periodo analizado. Al nivel de ramas debe mencionarse que son importantes tanto para Argentina como para Brasil las importaciones intra-zona de *Otros productos metálicos* y de *Herramientas manuales, cuchillería, etc.* (ver cuadros adjuntos).

**METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS- Importaciones intra-zona**  
*Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS</b>	<b>137</b>	<b>246</b>	<b>178</b>	<b>32</b>	<b>92</b>	<b>68</b>
Clavos y productos de bulonería	13	20	12	1	5	2
Estructuras metálicas para la construcción	5	19	10	0	5	1
Herramientas manuales, cuchillería, etc.	45	80	60	10	4	14
Muebles y accesorios metálicos	2	3	3	0	5	1
Otros productos metálicos	58	101	71	19	54	41
Tanques y depósitos metálicos	13	21	22	2	19	7
Tejidos de alambre	1	1	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS- Importación intra-zona sobre total de cada Rama**

*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
Clavos y productos de bulonería	37	28	25	2	3	1
Estructuras metálicas para la construcción	38	25	26	0	13	5
Herramientas manuales, cuchillería, etc.	30	29	33	8	1	5
Muebles y accesorios metálicos	29	21	32	6	23	10
Otros productos metálicos	19	17	16	4	5	4
Tanques y depósitos metálicos	24	28	42	6	19	30
Tejidos de alambre	34	28	17	2	2	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

A pesar de este déficit con Brasil en todas las ramas que componen este sub-bloque, en un grupo de cuatro ramas (*Otros productos metálicos, Tanques y depósitos metálicos, Tejidos de alambre y Muebles y accesorios metálicos*) el comercio con Brasil ha sido principalmente intra-rama en el período 1995-2002.

Sin embargo, sólo las exportaciones de la rama de *Tanques y depósitos metálicos* han presentado, en el período 1995-2002, complementariedad comercial con las importaciones de Brasil.

A su vez, en el comercio con el mundo en su conjunto, en el período 1995-2002, sólo esta rama, la de *Tanques y depósitos metálicos*, exhibe ventajas comparativas reveladas, mientras que la mayoría de las ramas (incluida esa misma) presenta desventajas comparativas reveladas (ver cuadro siguiente).

**METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS, Indicadores de comercio exterior argentino**

*Período 1995-2002 - promedio anual*

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>233</b>	<b>969</b>	<b>36</b>	<b>22</b>
CLAVOS Y PRODUCTOS DE BULONERIA	0,3	1,2	0,4	1,6	8	61	55	26
ESTRUCTURAS METALICAS PARA LA CONSTRUCCI	0,4	1,3	0,1	1,7	12	63	19	24
HERRAMIENTAS MANUALES,CUCHILLERIA,ETC	0,5	1,7	0,5	1,7	41	236	29	31
MUEBLES Y ACCESORIOS METALICOS	0,5	0,7	0,3	0,9	5	11	58	24
OTROS PRODUCTOS METALICOS	0,5	1,2	0,6	1,3	140	528	35	16
TANQUES Y DEPOSITOS METALICOS	1,6	2,5	1,5	1,3	25	66	47	30
TEJIDOS DE ALAMBRE	0,4	0,6	0,3	1,3	2	4	26	23

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC

**Sub-bloque de Maquinaria y equipos**

En relación con el sub-bloque de *Maquinaria y equipos* las compras a intra-zona realizadas por Argentina han superado largamente, en las tres etapas consideradas, a las importaciones de estos productos por parte de Brasil, siendo todas las ramas que componen el sub-bloque argentino

deficitarias en el comercio con este país a lo largo de todo el período analizado. De todos modos cabe resaltar que, durante este período, tanto Argentina como Brasil incrementaron relativamente sus compras a intra-zona de estos productos.

A nivel de ramas se observa que en la primera etapa (1991-1994) las compras regionales de Argentina se concentraban en *Maquinaria y equipos especiales para la industria*, en *Otras maquinarias y equipo no eléctrico* y en *Tractores y Maquinaria para la agricultura*. En los períodos siguientes, si bien estos productos continúan siendo relevantes en las importaciones argentinas desde intra-zona, son desplazados en importancia por las compras regionales de *Equipos y aparatos de comunicación*.

Por su parte Brasil, en la etapa 1991-1994, concentraba sus compras a intra-zona, en *Maquinaria y equipos especiales para la industria* y en *Otras maquinarias y equipo no eléctrico*. Luego de la profundización del Mercosur mantuvo en términos relativos sus compras de *Maquinaria y equipos especiales para la industria* y aumentó significativamente, en términos absolutos y relativos, sus compras a intra-zona de *Tractores, Equipo profesional y científico* y *Otras maquinarias y equipo no eléctrico*.

En este sentido, debe destacarse que, en el período 1995-2002, casi la mitad de las ramas de este sub-bloque mantuvo un alto nivel de comercio intra rama con Brasil, aunque en el resto de las ramas hayan predominado las importaciones.

A pesar de ello, sólo una de las ramas de este sub-bloque, *Maquinaria y equipos especiales para la industria*, presenta complementariedad comercial con las importaciones de Brasil.

### METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS - Importaciones intra-zona

Promedio anual en millones de dólares

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS</b>	<b>362</b>	<b>665</b>	<b>588</b>	<b>78</b>	<b>186</b>	<b>211</b>
Con. Maquinaria y aparatos industriales eléctricos	29	71	40	3	26	18
Const. De maquinaria y equipo para la agricultura	28	63	44	2	6	4
Equipo ferroviario	0	4	7	4	2	2
Equipo profesional y científico	21	42	37	6	10	36
Equipos y aparatos de comunicación	13	42	175	1	6	3
Fabricación de tractores	34	94	58	1	4	25
Generadores de vapor	0	2	1	0	0	0
Maquinaria para trabajar metales y madera	8	15	5	6	12	10
Maquinaria y equipos especiales para la industria	93	135	79	17	47	50
Maquinas de coser y tejer	7	5	1	0	1	0
Motocicletas, bicicletas y afines	17	18	29	2	2	0
Aeronaves	1	0	0	6	1	0
Otras maquinarias y equipo no electrico	100	149	104	30	65	60
Resto	12	24	9	0	3	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2

**METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS - Importación intra-zona  
sobre total de cada Rama**  
*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Con. Maquinaria y aparatos industriales eléctricos	10	10	11	1	2	1
Const. De maquinaria y equipo para la agricultura	41	34	49	6	6	5
Equipo ferroviario	10	12	39	10	2	1
Equipo profesional y científico	6	8	9	1	1	2
Equipos y aparatos de comunicación	2	4	20	0	0	0
Fabricación de tractores	59	65	76	4	10	62
Generadores de vapor	4	3	4	0	1	0
Maquinaria para trabajar metales y madera	7	10	7	3	2	2
Maquinaria y equipos especiales para la industria	12	11	12	1	1	2
Maquinas de coser y tejer	17	17	6	0	1	0
Motocicletas, bicicletas y afines	8	13	29	2	1	0
Aeronaves	0	0	0	2	0	0
Otras maquinarias y equipo no electrico	16	13	15	3	2	2
Resto	30	26	21	0	3	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Este déficit de competitividad también se observa en el comercio con el resto del mundo en su conjunto ya que en el período 1995-2002, ninguna de las ramas que componen este sub-bloque ha presentado ventajas comparativas reveladas, mientras que casi todas (con la excepción del *Equipo ferroviario* y de *Otras maquinarias y equipo no eléctrico*) exhibieron desventajas comparativas reveladas.

**METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS, Indicadores de comercio exterior argentino**  
*Período 1995-2002 - promedio anual*

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS</b>	<b>0,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>808</b>	<b>4.996</b>	<b>25</b>	<b>12</b>
AERONAVES	0,5	1,0	0,5	0,3	102	325	2	0
CON. MAQUINARIA Y APARAT.Industr. ELECT.	0,2	1,3	0,2	1,5	46	560	45	10
CONST. DE MAQUINARIA Y EQUIPO P/LA AGRICULT.	0,5	2,9	0,5	1,8	13	126	31	34
EQUIPO FERROVIARIO	0,2	0,7	0,3	1,4	4	26	59	22
EQUIPO PROFESIONAL Y CIENTIFICO	0,2	1,0	0,3	1,2	65	490	38	8
EQUIPOS Y APARATOS DE COMUNICACION	0,1	1,6	0,1	1,9	32	1.081	12	11
FABRICACION DE TRACTORES	0,4	1,4	0,1	1,6	18	102	83	65
GENERADORES DE VAPOR	0,1	3,4	0,1	1,8	1	44	11	3
MAQUINARIA PARA TRABAJAR METALES Y MADERA	0,2	1,0	0,5	1,0	17	117	62	9
MAQUINARIA Y EQUIP. ESPEC. PARA LA INDUSTRIA	0,8	1,3	1,3	1,4	339	963	15	11
MAQUINAS DE COSER Y TEJER	0,1	1,1	0,1	1,7	1	19	57	14
MOTOCICLETAS, BICICLETAS Y AFINES	0,1	1,7	0,1	1,9	5	131	19	15
OTRAS MAQUINARIAS Y EQUIPO NO ELECTRICO	0,2	0,8	0,2	1,3	161	942	40	14
RESTO DE MATERIAL DE TRANSPORTE	0,2	1,4	0,1	1,8	5	71	38	24

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

**Sub-bloque Automotriz**

Respecto del sub-bloque *Automotriz* en su conjunto debe destacarse que a partir de la etapa 1995-1998 las importaciones desde intra-zona de Brasil han superado a las realizadas por Argentina. En el análisis al nivel de ramas se observa que Argentina sigue concentrando sus compras regionales en *Automotores*, *Autopartes* y *Motores* aunque es de destacar que en la última etapa redujo en términos absolutos y relativos sus importaciones intra-zona de *Autopartes* e incrementó las de *Automotores*. Por su parte Brasil también ha concentrado sus compras regionales en estos mismos productos.

De este modo, puede deducirse que los Sub-bloques *Automotrices* de ambos países estarían especializándose en el mercado regional, en términos relativos, en la producción y el comercio de *Automotores* en desmedro de la de *Autopartes*. Esto puede corroborarse en uno de los cuadros adjuntos, que muestra la reducción en la participación de las *Autopartes* regionales respecto de la de las *Autopartes* de terceros países. En el mismo cuadro también puede observarse el incremento en la participación del comercio regional de *Automotores* en el comercio total de estos productos (ver cuadros adjuntos).

**METALMECANICA, AUTOMOTRIZ - Importaciones intra-zona***Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, AUTOMOTRIZ</b>	<b>1.099</b>	<b>1.806</b>	<b>1.108</b>	<b>494</b>	<b>2.186</b>	<b>1.333</b>
Acumuladores eléctricos	9	17	21	0	2	1
Armado de carrocerías	21	41	11	0	2	1
Autopartes	364	583	289	197	334	239
Construcción y reparación de motores y turbinas	123	251	129	83	217	114
Fabricación de cámaras y cubiertas	53	78	77	19	65	44
Fabricación y armado de automotores	529	836	581	196	1.566	933

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2

**METALMECANICA, AUTOMOTRIZ - Importación intra-zona sobre total de cada Rama***Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, AUTOMOTRIZ</b>	<b>48</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>24</b>
Acumuladores eléctricos	17	17	28	2	1	1
Armado de carrocerías	83	71	65	1	10	7
Autopartes	50	42	34	25	18	14
Construcción y reparación de motores y turbinas	40	38	32	13	15	6
Fabricación de cámaras y cubiertas	71	53	54	45	29	24
Fabricación y armado de automotores	47	40	60	22	45	58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2

No obstante ello, en el período 1995-2002, las ramas argentinas de *Autopartes, Motores y turbinas, y Cámaras y cubiertas* han mantenido un intercambio comercial de carácter intra rama con Brasil y, a su vez, han logrado un alto nivel de complementariedad comercial de sus exportaciones con las importaciones de este país.

Debido a ello, al considerar el comercio con el mundo en su conjunto, las ramas de *Autopartes y Cámaras y cubiertas*, junto con la de *Automotores* exhiben, en promedio para el período 1995-2002, tanto ventajas como desventajas comparativas reveladas, lo que indicaría que en estas actividades existen niveles de comercio (exportaciones e importaciones) superiores, en términos relativos, a los que se verifican para estas mismas ramas en el resto del mundo.

Mientras que el resto de las ramas que componen el sub-bloque *Automotor*, las de *Acumuladores eléctricos, Carrocerías, y Motores y turbinas*, presentaron desventajas comparativas reveladas en el período 1995-2002.

#### METALMECANICA, AUTOMOTRIZ, Indicadores de comercio exterior argentino Período 1995-2002 - promedio anual

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>METALMECANICA, AUTOMOTRIZ</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>2.294</b>	<b>3.497</b>	<b>77</b>	<b>40</b>
ACUMULADORES ELECTRICOS	0,1	1,5	0,1	1,9	5	92	33	22
ARMADO DE CARROCERIAS	0,2	1,4	0,1	1,9	3	39	53	70
AUTOPARTES	1,4	2,0	1,9	1,2	478	1.141	58	37
CONSTRUCCION Y REP. DE MOTORES Y TURBINAS	0,9	1,2	1,4	1,1	243	541	71	36
FABRICACION DE CAMARAS Y CUBIERTAS	1,9	1,8	2,1	1,2	93	144	49	50
FABRICACION Y ARMADO DE AUTOMOTORES	1,8	1,1	1,4	0,7	1.473	1.540	87	42

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

#### Sub-bloque de Bienes de consumo para el hogar

El comercio intra-zona en el sub-bloque de *Bienes de consumo para el hogar* muestra que a lo largo de todo el período analizado las importaciones regionales de Argentina han superado ampliamente a las de Brasil en las tres ramas que componen este sub-bloque y en las tres etapas consideradas. En cuanto a la evolución de las importaciones al nivel de ramas observamos que tanto Argentina como Brasil aumentan sus compras a intra-zona de *Heladeras, lavarropas y acondicionadores de aire* (ver cuadros adjuntos).

#### METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR - Importaciones intra-zona Promedio anual en millones de dólares

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR</b>	<b>80</b>	<b>107</b>	<b>118</b>	<b>11</b>	<b>49</b>	<b>30</b>
Cocinas, calefones y calefactores	13	15	15	2	6	3
Electrodomésticos	17	15	10	3	6	2
Heladeras, lavarropas, acondicionadores de aire, etc.	50	77	92	6	37	26

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR - Importación intra-zona  
sobre total de cada Rama**  
*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>METALM, BS DE CONSUMO PARA EL HOGAR</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>
Cocinas, calefones y calefactores	30	20	29	5	4	3
Electrodomésticos	14	11	12	4	4	2
Heladeras, lavarropas, acondicionadores de aire, etc.	25	21	38	10	14	13

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

Así, en el período 1995-2002, sólo en la rama de *Heladeras, lavarropas y acondicionadores de aire*, parece existir cierto nivel de comercio intra-rama con Brasil, mientras que en las dos ramas restantes han predominado las importaciones desde este país. Por su parte, en el comercio con el mundo en su conjunto, en el período 1995-2002 este sub-bloque tampoco exhibe resultados satisfactorios. Efectivamente, las tres ramas que lo componen han presentado desventajas comparativas reveladas en el comercio con el resto del mundo en dicho período.

**METALMECÁNICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR**  
**Indicadores de comercio exterior argentino**

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S			
					En %			
<b>METALMEC., BS. DE CONSUMO PARA EL HOGAR</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>65</b>	<b>498</b>	<b>50</b>	<b>22</b>
COCINAS, CALEFONES Y CALEFACTORES	0,3	1,2	0,3	1,6	11	67	37	23
ELECTRODOMESTICOS	0,1	1,1	0,0	1,7	4	114	51	9
HELADERAS, LAVARROP., ACONDIC. DE AIRE	0,7	2,5	0,6	1,5	50	317	53	26

**Período 1995-2002 - promedio anual**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC

***Sub-bloque de Productos eléctricos, electrónicos e instrumental***

El comercio intra-zona en el sub-bloque de *Productos eléctricos, electrónicos e instrumental* nos muestra que las importaciones regionales de Argentina fueron mayores que las de Brasil a lo largo de todo el período analizado, lo que se verifica, en líneas generales, para las ramas que componen este sub-bloque en las tres etapas consideradas. A esto debe agregarse que en la mitad de estas ramas hubo un predominio de las importaciones desde ese país y que todas las ramas presentaron pobres niveles de complementariedad comercial en sus exportaciones respecto de las importaciones de Brasil (ver tercer cuadro siguiente).

En cuanto a la evolución del comercio por rama se destaca que las importaciones desde intra-zona de *Máquinas de oficina, cálculo y contabilidad* se han transformado en las principales compras desde la región de Argentina en este sub-bloque.

Por su parte, Brasil ha incrementado en términos absolutos y relativos, sus importaciones intra-zona de *Conductores eléctricos*, que pasaron a ser el principal producto importado de este sub-bloque desde la región, a pesar de que –en valores absolutos– resulten menores a las importaciones de Argentina



Estos cambios indican que en el mercado regional se estaría produciendo una especialización creciente de Argentina en *Conductores eléctricos* y de Brasil en *Aparatos de Radio, TV, y afines* y en *Máquinas de oficina, cálculo y contabilidad*.

Por último, en el comercio con el mundo en su conjunto, el sub-bloque de *Productos eléctricos, electrónica e instrumental*, en el período 1995-2002, exhibe magros resultados al nivel de ramas ya que ninguna de las ramas que componen este sub-bloque tuvo ventajas comparativas reveladas en dicho período.

**PRODUCTOS ELÉCTRICOS, ELECTRÓNICA E INSTRUMENTAL- Importaciones intra-zona**  
*Promedio anual en millones de dólares*

Bloque/Ramas	Importaciones intrazona (en millones de U\$S)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL</b>	<b>111</b>	<b>194</b>	<b>252</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>69</b>
APARATOS DE RADIO, T.V. Y AFINES	10	11	41	6	38	12
APARATOS FOTOGRAFICOS E INSTRUMENTOS DE OPTICA	4	5	11	0	1	3
CONDUCTORES ELECTRICOS	24	35	37	3	23	29
LAMPARAS Y TUBOS ELECTRICOS	32	41	35	2	9	5
MAQUINAS DE OFICINA, CALCULO Y CONTABILIDAD	17	59	107	8	8	3
RESTO	24	43	21	3	20	17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**PRODUCTOS ELÉCTRICOS, ELECTRÓNICA E INSTRUMENTAL- Importación intra-zona sobre total de cada Rama**  
*Promedio anual en porcentaje*

Bloque/Ramas	Importación intrazona / Importación Total (%)					
	Argentina			Brasil		
	1991-1994	1995-1998	1999-2003	1991-1994	1995-1998	1999-2003
<b>PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Aparatos de radio, T.V. y afines	3	4	26	4	11	9
Aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	5	5	13	1	0	1
Conductores eléctricos	23	21	34	4	8	8
Lamparas y tubos eléctricos	17	19	25	1	1	1
Maquinas de oficina, calculo y contabilidad	3	6	13	1	0	0
Resto	14	13	10	1	3	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC y según CUCI Rev. 2.

**PRODUCTOS ELÉCTRICOS, ELECTRÓNICA E INSTRUMENTAL**  
**Indicadores de comercio exterior**  
**Período 1995-2002 - promedio anual**

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
<b>PROD. ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUM.</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>	<b>196</b>	<b>1.844</b>	<b>42</b>	<b>13</b>
APARATOS DE RADIO, T.V. Y AFINES	0,2	0,8	0,1	1,1	31	216	71	13
APARATOS FOTOGRAF. E INSTRUM. DE OPTICA	0,1	0,6	0,1	1,6	11	93	21	9
CONDUCTORES ELECTRICOS	0,6	1,0	0,5	1,1	52	142	53	24
LAMPARAS Y TUBOS ELECTRICOS	0,1	0,7	0,1	1,7	15	188	39	21
MAQUINAS DE OFICINA, CALCULO Y CONTABILIDAD	0,1	0,7	0,0	1,9	41	921	13	10
OTROS APARATOS Y SUMINISTROS ELECTRICOS	0,2	0,8	0,3	1,2	47	284	42	11

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade e INDEC.

## 10. Indicadores de Comercio Exterior: Comparación del desempeño de las actividades que componen la Industria manufacturera argentina por Bloque, Rama y Producto

En esta sección, a diferencia de la anterior, se utilizarán los indicadores de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR), Desventajas Comparativas Reveladas (DVCR), Índice de Complementariedad Comercial con Brasil (ICC) e Índice de Comercio Intra-rama con Brasil (ICI) para establecer una comparación del desempeño de las distintas actividades que componen la industria manufacturera argentina. Esto se realizará para cada indicador a tres diferentes niveles de agregación: (i) bloque o sub-bloque,<sup>5</sup> (ii) rama y (iii) producto.

### Análisis por Bloque

El análisis del comercio exterior argentino al nivel de bloques sectoriales manufactureros arroja que en el período 1995-2002 los bloques de *Cueros, Petróleo y química, Insumos básicos metalmeccánicos y Automotriz* de la Argentina presentaron ventajas comparativas reveladas, mientras que los bloques de *Madera y papel, Productos metálicos, Maquinaria y equipo, y Bienes de consumo para el hogar* tuvieron desventajas comparativas reveladas. Asimismo, cabe destacar que los bloques sectoriales *Automotriz y Petróleo y Química* también sufrieron desventajas comparativas reveladas lo que indicaría que el comercio (tanto exportaciones como importaciones) de ambos bloques fue superior, en términos relativos, al que se verificó en estos bloques en el resto del mundo.

Por su parte, los bloques sectoriales argentinos que registraron un elevado nivel de complementariedad comercial de sus exportaciones con las importaciones de Brasil fueron los mismos que presentaron ventajas comparativas reveladas en el período 1995-2002, estos son los bloques de *Cueros, Petróleo y química, Insumos básicos metalmeccánicos, y Automotriz*.

Por último en el período 1995-2002, se verificaron en la mayoría de los bloques sectoriales elevados niveles de comercio intra-bloque manufacturero con Brasil, con la excepción del sub-bloque *metalmeccánico* de *Insumos básicos* en el que predominaron las importaciones.

### Indicadores de comercio exterior argentino por bloques seleccionados

Período 1995-2002 - promedio anual

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Tota	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	4,4	0,6	1,7	0,8	919	195	11	39
MADERA Y PAPEL	0,9	1,1	0,5	1,4	621	1.286	24	29
TEXTILES	0,8	0,6	0,5	1,0	707	984	41	30
PETROLEO Y QUIMICA	1,9	1,1	2,8	0,7	5.066	5.021	31	18
PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	0,4	0,5	0,2	1,4	127	248	23	30
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	1,5	0,7	1,1	1,7	1.364	1.153	8	50
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	0,5	1,3	0,5	1,4	233	969	36	22
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	0,3	1,2	0,4	1,5	808	4.996	25	12
METALMECANICA, BS. DE CONSUMO PARA EL HOGAR	0,4	1,8	0,3	1,5	65	498	50	22
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	1,5	1,4	1,6	0,9	2.294	3.497	77	40
PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUM.	0,1	0,7	0,1	1,5	196	1.844	42	13
NO EMBOCLADOS	0,8	1,2	0,1	2,0	37	91	3	81
RESTO DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS	0,5	0,5	0,1	0,7	340	582	13	4
<b>TOTAL</b>					<b>12.776</b>	<b>21.363</b>	<b>35</b>	<b>23</b>

Fuente: Comtrade, INDEC.

<sup>5</sup> En general los índices son construidos para analizar productos o ramas por lo tanto cuando se los utiliza para agregados mayores como son los Bloques Sectoriales pierden significación.

## Análisis por Rama y Producto

### Ventajas comparativas reveladas

Las **ramas** con mayores ventajas comparativas reveladas en el período 1995-2002 corresponden a actividades productivas que se ubican en las primeras etapas de procesamiento, es decir, constituyen ramas con bajos niveles de agregación de valor, tales son los casos de: *Curtiembres, Algodón, Lana, y Petróleo y gas natural*, entre las de mayores ventajas.

A pesar de ello, también encontramos entre las **ramas** de mayores ventajas comparativas reveladas a algunas actividades ubicadas en las etapas finales de la cadena de agregación de valor, tales son los casos de *Automotores, Cámaras y cubiertas, y Jabones de tocador, cosméticos, etc.*, entre otras. Asimismo, Dentro de la metalmecánica, la rama con ventajas más importantes es *Hierro y acero*. Las demás, excluyendo al sector *automotriz*, muestran, por lo general, valores bajos. (ver cuadro siguiente y anexo estadístico).

### Quince ramas con mayores ventajas comparativas reveladas - Argentina

Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002  
Exportaciones promedio totales mayores a 50 millones de dólares anuales

Bloque / Rama	VCR	DVCR	ICC	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
					Totales	Totales	Brasil/Total	Brasil/Total
					En millones de U\$S		En %	
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	4,4	0,6	1,7	0,8	919	195	11	39
MADERA Y PAPEL	0,9	1,1	0,5	1,4	621	1.286	24	29
TEXTILES	0,8	0,6	0,5	1,0	707	984	41	30
PETROLEO Y QUIMICA	1,9	1,1	2,8	0,7	5.066	5.021	31	18
PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	0,4	0,5	0,2	1,4	127	248	23	30
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	1,5	0,7	1,1	1,7	1.364	1.153	8	50
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	0,5	1,3	0,5	1,4	233	969	36	22
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	0,3	1,2	0,4	1,5	808	4.996	25	12
METALMECANICA, BS. DE CONSUMO PARA EL HOGAR	0,4	1,8	0,3	1,5	65	498	50	22
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	1,5	1,4	1,6	0,9	2.294	3.497	77	40
PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUM.	0,1	0,7	0,1	1,5	196	1.844	42	13
NO EMBOCLADOS	0,8	1,2	0,1	2,0	37	91	3	81
RESTO DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS	0,5	0,5	0,1	0,7	340	582	13	4
<b>TOTAL</b>					<b>12.776</b>	<b>21.363</b>	<b>35</b>	<b>23</b>

Fuente: Comtrade, INDEC.

A nivel de **productos**, los *Cueros bovinos y equinos y Extractos curtientes y tintóreos* son los que muestran las mayores ventajas comparativas reveladas. Dentro de las ramas de la metalmecánica, los productos con mayor ventaja comparativa revelada son los *Tubos sin costura, de hierro o acero* (ver cuadro adjunto).

**12 productos con mayores Ventajas comparativas reveladas - Argentina**

Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002

Exportaciones promedio totales mayores a 5 millones de dólares anuales

Cuci 2	Producto	Bloque	Rama	VCR
6114	Cueros bovinos o equinos	FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	CURTIEMBRES	17,1
5322	Extractos cutrientes	PETROLEO Y QUIMICA	CURTIENTES	16,0
2871	Concentrados de cobre	METALM., INSUMOS BASICOS	IND. BAS. DE MET. NO FERROSOS	11,2
2686	Desechos de lana de oveja	TEXTILES	LAVADEROS DE LANA	8,1
5513	Aceites esenciales y resinas	PETROLEO Y QUIMICA	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	7,5
2450	Carbón de madera y madera para combustible	METALM., INSUMOS BASICOS	CARBON VEGETAL y MINERAL	7,4
5249	Demás productos radioactivos	PETROLEO Y QUIMICA	SUSTANCIAS QUIM. IND. BASICAS	7,1
6782	Tubos sin costura, de hierro o acero	METALM., INSUMOS BASICOS	HIERRO Y ACERO	6,8
5851	Resinas naturales modificadas, derivados de caucho natural	PETROLEO Y QUIMICA	PRODUCTOS PLASTICOS	6,6
6122	Monturas y art. similares	FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	OTROS PRODUCTOS DE CUERO	5,9
2631	Algodón en bruto	TEXTILES	ALGODON	5,6
2681	Lana sin lavar	TEXTILES	LANA	5,6

Fuente: Comtrade, INDEC.

**Desventajas comparativas reveladas**

Por su parte, las 15 ramas con mayores desventajas comparativas reveladas en el período 1995-2002, son actividades situadas en las etapas finales de la producción industrial, es decir, aquellas con mayores coeficientes de agregación de valor, tales son los casos de *Maquinaria y equipo para la agricultura, Heladeras, lavarropas, acondicionadores de aire, etc., Autopartes, y Cámaras y cubiertas*, entre las de mayores desventajas. Del mismo modo, cabe agregar que en general las ramas con mayores desventajas pertenecen al bloque *metalmecánico* (ver cuadro siguiente).

**15 ramas con mayores desventajas comparativas reveladas**

Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002

Exportaciones promedio totales mayores a 50 millones de dólares anuales

Rama	DVCR	Expo	Impo	Expo	Impo
		Totales	Totales	Brasil/Tot	Brasil/Tot
		En millones de U\$S		En %	
CONST. DE MAQUINARIA Y EQUIPO P/LA AGRIC.	2,9	13	126	31	34
HELADERAS, LAVARROPAS, ACOND. DE AIRE	2,5	50	317	53	26
TANQUES Y DEPOSITOS METALICOS	2,5	25	66	47	30
SUSTANCIAS PETROQUIMICAS INDUSTRI. BASICAS	2,2	274	1.141	34	16
AUTOPARTES	2,0	478	1.141	58	37
PINTURAS, BARNICES Y LACAS	1,8	37	143	41	23
FABRICACION DE CAMARAS Y CUBIERTAS	1,8	93	144	49	50
OTROS ART. DE PAPEL Y CARTON	1,8	106	223	29	38
MINERAL DE HIERRO Y FELDESPATO	1,8	5	158	5	99
PAPEL Y CARTON	1,8	44	428	17	37
FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS DE CAUCHO	1,7	31	192	52	25
ROPA DE CAMA Y MANTELERIA	1,7	2	55	26	81
HERRAMIENTAS MANUALES, CUCHILLERIA, ETC	1,7	41	236	29	31
MOTOCICLETAS, BICICLETAS Y AFINES	1,7	5	131	19	15

Fuente: Comtrade, INDEC.

Al respecto, cabe señalar que las importaciones desde Brasil explican gran parte de las desventajas comparativas reveladas que se verificaron en estas ramas en el período 1995-2002. Efectivamente, la participación de las importaciones desde Brasil en las importaciones totales de productos que elaboran estas ramas ha sido muy importante superando en casi todas estas actividades el 25%.

Contemplando los **productos**, las mayores desventajas comparativas reveladas se registran en los *Compuestos químicos inorgánicos*, *Sustancias tintóreas sintéticas*, *Lavarropas* y *Motores y generadores de corriente eléctrica* (ver próximo adjunto).

### 12 productos con mayores Desventajas comparativas reveladas - Argentina

Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002  
Exportaciones promedio totales mayores a 5 millones de dólares anuales

Cuci 2	Producto	Bloque	Rama	DVCR
5155	Otros compuestos organo-inorgánicos	PETROLEO Y QUIMICA	SUSTANCIAS PETROQ. IND. BASICAS	13,6
3510	Electricidad	RESTO DE PRODUCTOS MANUF.		5,7
5323	Sustancias tintóreas sintéticas	PETROLEO Y QUIMICA	CURTIENTES	5,2
2925	Semillas, frutos y esporas para plantar	TEXTILES	OTROS CULTIVOS INDUSTRIALES	4,6
7161	Motores y generadores, corriente directa	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	CON. MAQ. Y APARATOS IND. ELECTRICOS	4,2
7751	Lavarropas	METALM., BS DE CONSUMO P/ EL HOGAR	HELADERAS, LAVARROPAS, ACON. DE AIRE	4,1
8731	Medidores de gas, líquidos y electricidad	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	EQUIPO PROFESIONAL Y CIENTIFICO	3,8
7212	Cosechadoras y trilladoras	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	CONST. DE MAQ. Y EQ. PARA LA AGRIC.	3,8
5852	Otros materiales plásticos artificiales	PETROLEO Y QUIMICA	PRODUCTOS PLASTICOS	3,5
5322	Extractos curtientes y tintóreos	PETROLEO Y QUIMICA	CURTIENTES	3,5
5138	Acidos policarboxílicos	PETROLEO Y QUIMICA	SUSTANCIAS PETROQ. IND. BASICAS	3,2
6413	Papel kraft	MADERA Y PAPEL	PAPEL Y CARTON	3,1

Fuente: Comtrade, INDEC.

### Complementaridad comercial con Brasil

Se computó un índice para medir la complementariedad entre las exportaciones argentinas y las importaciones de BRASIL. Las **ramas** *Destilación de alcoholes*, *Sustancias químicas industriales básicas*, *Fabricación de cámaras y cubiertas*, *Sustancias petroquímicas industriales básicas* y *Medicamentos y productos farmacéuticos* han sido las de mayor grado de complementariedad comercial con Brasil en el período 1995-2002. Asimismo, las exportaciones de los bloques *Automotor* (básicamente *Cámaras y cubiertas* y *Autopartes*) y de *Papel* también presentaron ciertos niveles de complementariedad comercial con las importaciones de Brasil.

**12 ramas con mayor complementariedad de las  
Exportaciones argentinas y las Importaciones de Brasil**  
Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002  
Exportaciones promedio totales mayores a 50 millones dólares anuales

Rama	ICC	Expo	Impo	Expo	Impo
		Totales	Totales	Brasil/Tot	Brasil/Tot
		En millones de U\$S		En %	
DESTILACION DE ALCOHOLES (EX. ETILICO)	4,9	53	75	25	34
SUSTANCIAS QUIMICAS INDUSTRIALES BASICAS	2,4	173	242	36	21
FABRICACION DE CAMARAS Y CUBIERTAS	2,1	93	144	49	50
SUSTANCIAS PETROQUIMICAS INDUSTRIALES BASICAS	2,0	274	1.141	34	16
MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS	1,9	275	667	27	10
AUTOPARTES	1,9	478	1.141	58	37
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	1,6	250	492	25	23
PLASTICOS Y RESINAS SINTETICAS	1,6	355	786	49	32
IMPRESA Y ENCUADERNACION	1,3	83	186	27	6
JABONES DE TOCADOR, COSMETICOS, ETC.	1,3	102	118	18	22
MAQUINARIA Y EQUIPOS ESPECIALES PARA LA INDUSTRIA	1,3	339	963	15	11
OTROS ART. DE PAPEL Y CARTON	1,0	106	223	29	38

Fuente: Comtrade, INDEC.

A nivel de **producto**, los de mayor complementariedad de sus exportaciones con las importaciones brasileñas son *Algodón en bruto*, *Cueros bovinos y equinos*, y *Extractos curtientes y tintóreos*. De los productos de la *metalmecánica*, los *Vehículos automotores para el transporte de pasajeros* y los *Tubos sin costura* son los más relevantes (ver próximo cuadro).

**14 productos con mayor complementariedad con Brasil - Argentina**

Según indicador de Bela Balassa – Período 1995-2002  
Exportaciones promedio totales mayores a 5 millones de dólares anuales

Cuci 2	Producto	Bloque	Rama	ICC
2871	Concentrado de cobre	METALM., INSUMOS BASICOS	IND. BAS. DE METALES NO FERROSOS	48,9
2631	Algodón en bruto	TEXTILES	ALGODON	28,6
6114	Cueros de bovinos o equinos	FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	CURTIEMBRES	20,9
5322	Extractos curtientes y tintóreos	PETROLEO Y QUIMICA	CURTIENTES	18,8
5513	Aceites esenciales y resinas	PETROLEO Y QUIMICA	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	17,8
3341	Gasolinas	PETROLEO Y QUIMICA	REFINERIAS DE PETROLEO	12,0
5323	Sustancias tintóreas sintéticas	PETROLEO Y QUIMICA	CURTIENTES	11,9
3343	Gas oil	PETROLEO Y QUIMICA	REFINERIAS DE PETROLEO	10,5
5851	Resinas naturales modificadas, derivados de caucho natural	PETROLEO Y QUIMICA	PRODUCTOS PLASTICOS	10,0
5223	Compuestos halogenados y sulfuros de no metales	PETROLEO Y QUIMICA	SUSTANCIAS QUIM. IND. BASICAS	9,7
3354	Bitumen de petróleo	PETROLEO Y QUIMICA	PROD. DERIV. PETROLEO Y DEL CARBON	8,5
5249	Demás productos radioactivos	PETROLEO Y QUIMICA	SUSTANCIAS QUIM. IND. BASICAS	6,5
7831	Vehículos automotores para el transporte de pasajeros	METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	FABRIC. Y ARMADO DE AUTOMOTORES	5,7
6782	Tubos sin costura, de hierro o acero	METALM., INSUMOS BASICOS	HIERRO Y ACERO	5,7

Fuente: Comtrade, INDEC.

### Comercio intra-rama con Brasil

Las **ramas** que componen el bloque sectorial de *Petróleo y química* se encuentran entre las de mayor comercio intra-rama, tales son los casos de *Medicamentos y productos farmacéuticos*, *Sustancias químicas industriales básicas* y *Plásticos y Resinas sintéticas*. Asimismo, debe destacarse que otras ramas pertenecientes a los bloques sectoriales *Automotor (Motores y turbinas, Autopartes y Cámaras y cubiertas)*, *Electrónica (Conductores eléctricos y Aparatos de Radio, TV y afines)* y *Textil (Fibras artificiales y sintéticas y Tejidos)* también han presentado elevados niveles de comercio intra-rama con Brasil en el período analizado.

#### 15 ramas con mayor comercio intra-rama Argentina-Brasil

Basado en la fórmula de Grubel y Lloyd – Período 1995-2002

Exportaciones promedio a Brasil mayores a 20 millones de dólares anuales

Rama	ICI	Expo	Impo	Expo	Impo
		Totales	Totales	Brasil/Tot	Brasil/Tot
		En mill. de U\$S		En %	
FIBRAS ARTIFICIALES Y SINTETICAS	1,0	26	66	82	34
MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS	0,9	275	667	27	10
CONSTRUCCION Y REPARACION DE MOTORES Y TURBINAS	1,1	243	541	71	36
SUSTANCIAS QUIMICAS INDUSTRIALES BASICAS	0,9	173	242	36	21
CONDUCTORES ELECTRICOS	1,1	52	142	53	24
APARATOS DE RADIO, T.V. Y AFINES	1,1	31	216	71	13
PLASTICOS Y RESINAS SINTETICAS	1,2	355	786	49	32
AUTOPARTES	1,2	478	1.141	58	37
FABRICACION DE CAMARAS Y CUBIERTAS	1,2	93	144	49	50
EQUIPO PROFESIONAL Y CIENTIFICO	1,2	65	490	38	8
TEJIDOS DE FIBRAS TEXTILES	1,3	77	217	55	33
PRODUCTOS PLASTICOS	1,3	87	379	26	10
OTROS PRODUCTOS METALICOS	1,3	140	528	35	16
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	1,3	250	492	25	23
SUSTANCIAS PETROQUIMICAS INDUSTRIALES BASICAS	1,3	274	1.141	34	16

Fuente: Comtrade, INDEC.

Sin embargo, a nivel de **producto**, se observa que aquellos pertenecientes al bloque *metalmecánico* y en particular al sub-bloque de *Maquinaria y equipo (Máquinas herramientas para industrias especializadas e Instrumentos de control y medición, entre los de superior índice)* son los de mayor comercio intra-industrial, ya que cinco de los 12 productos de mayor índice pertenecen a dicho sub-bloque (ver próximo cuadro).

**12 productos con mayor comercio intra-industrial Argentina-Brasil***Basado en la fórmula de Grubel y Lloyd – Período 1995-2002**Exportaciones promedio a Brasil mayores a 10 millones de dólares anuales*

Cuci 2	Producto	Bloque	ICI
6749	Las demás chapas de hierro o acero	METALM., INSUMOS BASICOS	1,00
7281	Partes de herramientas para usos especiales	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	1,00
2782	Arcillas y otros minerales refractarios	PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	1,01
8931	Envases de plástico	PETROLEO Y QUIMICA	1,01
8748	Medidores de medición y control del flujo eléctrico	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	1,01
8749	Partes y accesorios de maquinaria de uso general	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	1,01
7493	Manivelas, poleas	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	1,01
4249	Aceites vegetales, ncp	ACEITES	0,98
5982	Preparaciones anti golpes, anticorrosivas	PETROLEO Y QUIMICA	0,98
7267	Demás maquinaria para imprimir	METALM., MAQUINARIA Y EQUIPOS	0,98
9310	Otros productos manufacturados	RESTO DE PRODUCTOS MANUF.	0,98
5836	Polímeros acrílicos y metaacrílicos	PETROLEO Y QUIMICA	0,98

Fuente: Comtrade, INDEC.

**11. Argentina: análisis de productos que más incrementaron sus importaciones**

En esta sección se muestra el comportamiento de un subconjunto de productos que han incrementado sus importaciones de manera significativa entre 1991 y 2003. Los criterios utilizados para la selección de productos fueron:

- que las importaciones totales del producto hayan sido mayores a US\$ 5 millones anuales (en promedio) entre 1991 y 2003.
- que las importaciones totales del producto se hayan incrementado más de un 19% entre 1995-2003 y 1991-1994 (en ambos casos, promedios anuales).

El primer criterio, busca evitar incluir productos poco significativos para el comercio global. El segundo, en cambio, tiene como fundamento la variación registrada en el producto bruto a precios constantes en los años mencionados.

Los criterios y su significación para las importaciones argentinas se exponen en el siguiente cuadro.<sup>6</sup>

De esta forma se escogieron 326 partidas que cumplen con los dos criterios. Estas partidas (que son menos de la mitad de las totales), representan más del 75% de las importaciones provenientes de todo destino. En adición, las mismas partidas representan más del 80% de las importaciones desde Brasil.

Respecto a la distribución sectorial de las partidas seleccionadas, y como se observa en el siguiente cuadro, la gran mayoría pertenece a bienes manufacturados y los bloques más representados son “Petróleo y química”, “Maquinaria y equipo”, “Textiles” y “Metalmeccánica: insumos básicos”.

<sup>6</sup> Como clasificación de productos se eligió la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), segunda revisión.



**Importaciones argentinas- Criterio de selección de Partidas CUCI**

miles de dólares y número de partidas CUCI - 1995/2003 (promedio anual)

		Partidas que crecieron más que el PBI a precios constantes 1995/2002 vs 1991/1994 (19%)	Partidas que crecieron menos que el PBI a precios constantes 1995/2002 vs 1991/1994 (19%)	Total
Partidas con importaciones por más de US\$ 5 millones (prom 1991/2003)	Importaciones promedio 1995/2002	16,693	4,818	<b>21,511</b>
	Partidas CUCI (4d)	326	136	<b>462</b>
Partidas con importaciones por menos de US\$ 5 millones (prom 1991/2003)	Importaciones promedio 1995/2002	266	217	<b>484</b>
	Partidas CUCI (4d)	155	164	<b>319</b>
<b>Total importaciones 1995-2003 (promedio)</b>		<b>16,960</b>	<b>5,035</b>	<b>21,995</b>
<b>Total partidas CUCI (4d)</b>		<b>481</b>	<b>300</b>	<b>781</b>

**Importaciones argentinas desde Brasil y extrazona**Principales partidas CUCI importadoras organizadas por Bloque Sectorial  
millones de dólares y número de partidas / años 1991-1994 / 1995-2003 (promedio anual)

Bloques	Brasil		Extrazona		Total		Número de partidas en la selección
	1991-1994	1995-2003	1991-1994	1995-2003	1991-1994	1995-2003	
TRIGO	0	1	5	14	5	16	2
GRANJAS	23	48	45	101	70	155	4
FRUTAS Y LEGUMBRES	41	95	231	478	280	581	14
TABACO	4	10	3	6	7	17	2
ACEITES	0	2	4	38	4	84	3
AZUCAR	40	58	29	42	70	100	4
VINOS	0	0	11	15	11	15	1
CERVEZA	0	0	0	2	1	6	1
PESCA	5	8	27	46	32	55	3
FRIGORIFICOS, BLOQUE CARNES	34	100	78	125	125	247	8
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	11	76	96	79	114	166	3
TEXTILES	92	227	263	351	378	602	28
MADERA Y PAPEL	175	313	315	672	516	1,026	18
PETROLEO Y QUIMICA	400	843	1,729	3,462	2,179	4,361	77
PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	25	49	59	97	91	161	14
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	264	491	175	309	450	813	24
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	107	180	325	597	435	779	17
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	253	519	1,664	2,919	1,931	3,442	59
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	30	50	96	178	127	230	5
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	577	903	587	1,216	1,230	2,166	13
PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	69	174	800	1,155	875	1,330	17
NO EMBOCLADOS	47	69	12	11	63	81	3
RESTO DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS	2	5	25	89	31	262	6
<b>Total general</b>	<b>2,201</b>	<b>4,222</b>	<b>6,580</b>	<b>12,001</b>	<b>9,027</b>	<b>16,693</b>	<b>326</b>

El cuadro siguiente muestra los cinco productos de cada bloque que más crecieron (de manera absoluta) sus importaciones desde Brasil. Por cuestiones de espacio se omitieron los productos primarios y alimenticios. Se incluye también la importancia de Brasil en el incremento total de las importaciones argentinas de cada producto y la participación de Brasil en el total importado y exportado por la Argentina, para cada período considerado.

**Importaciones Argentinas**  
Miles de dólares / años 1991-1994 / 1995-2003 (promedio anual)  
Principales partidas CUCI con mayores incrementos en las importaciones desde Brasil,  
organizadas por Bloque de Actividad

Bloque	Descripción	Incremento Importaciones Brasil (1995-2003 vs 1991-1994)	Participación de Brasil en el incremento total de las importaciones, % (**)	Importancia en las importaciones totales (1991-1994, %)	Importancia de Brasil en las importaciones totales (1995-2003, %)	Importancia de Brasil en las exportaciones totales (1991-1994, %)	Importancia de Brasil en las exportaciones totales (1995-2003, %)
MADERA Y PAPEL	Kraft paper and paperboard, in rolls or sheets	40,757	77	57	68	1	25
	Printing paper and writing paper, in rolls or sheets	21,280	26	23	25	34	27
	Paper and paperboard, coated, impregnated, etc, in rolls or sheets	18,192	32	38	35	49	17
	Paper and paperboard cut to size or shape, nes	17,055	59	51	56	8	28
	Other furniture and parts thereof, nes	16,144	48	39	44	3	12
TEXTILES	Cotton fabrics, woven, bleached, dyed, etc, or otherwise finished	33,595	243	30	73	18	39
	Linens and furnishing articles of textile, not knitted or crocheted	26,065	142	49	82	8	23
	Raw cotton, excluding linters, not carded or combed	9,575	150	0	58	25	42
	Bonded fibre fabrics, etc, whether or not impregnated or coated	8,362	54	18	39	64	48
	Cotton yarn	7,735	96	58	76	32	69
FRIGORIFICOS, BLOQUE CUEROS	Footwear	60,036	249	10	54	4	57
	Leather of other bovine cattle and equine leather	3,797	22	9	22	15	9
	Parts of footwear of any material except metal and asbestos	1,968	18	4	13	1	2
PETROLEO Y QUIMICA	Polyethylene	71,091	55	61	58	37	48
	Medicaments (including veterinary medicaments)	46,807	19	6	15	13	29
	Alkyds and other polyesters	23,969	31	20	26	42	83
	Other organo-inorganic compounds	22,931	17	1	15	19	8
	Photographic film, plates and paper (other than cinematograph film)	18,076	55	29	38	48	53
PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	Non-refractory ceramic bricks, tiles, pipes and similar products	6,307	74	36	47	0	4
	Refractory bricks and other refractory construction materials	4,507	75	30	44	21	3
	Glass, cast, rolled, etc, surface-ground, but no further worked	3,577	61	17	43	4	7
	Bottles etc of glass	2,674	34	23	31	60	51
	Safety glass consisting of toughened or laminated glass, cut or not	2,219	36	29	33	28	34
METALMECANICA, INSUMOS BASICOS	Aluminium ores and concentrates (including alumina)	50,743	176	36	80	0	8
	Aluminium and aluminium alloys, worked	28,597	45	28	39	11	13
	Iron ore agglomerates	26,333	108	96	99	nc	0
	Iron ore and concentrates, not agglomerated	22,155	105	97	100	0	0
	Copper and copper alloys, worked	14,387	82	40	56	36	54
METALMECANICA, PRODUCTOS METALICOS	Cutlery	23,445	87	46	65	1	5
	Structures and parts of, of iron, steel; plates, rods, and the like	8,800	24	40	28	3	19
	Cask, drums, etc, of iron, steel, aluminium, for packing goods	8,527	98	25	37	19	45

Bloque	Descripción	Incremento Importaciones Brasil (1995-2003 vs 1991-1994)	Participación de Brasil en el incremento total de las importaciones, % (**)	Importancia de Brasil en las importaciones totales (1995-2003, %)	Importancia de Brasil en las exportaciones totales (1991-1994, %)	Importancia de Brasil en las exportaciones totales (1995-2003, %)
	Miscellaneous articles of base metal	8,078	39	18	29	23
	Cocks, valves and similar appliances, for pipes boiler shells, etc	3,254	5	13	9	34
METALMECANICA, MAQUINARIA Y EQUIPOS	Television, radio-broadcasting; transmitters, etc	95,149	36	0	22	16
	Harvesting and threshing machines; fodder presses, etc; parts nes	26,602	45	40	43	45
	Wheeled tractors (other than those falling in heading 74411, 7832)	22,637	81	38	58	28
	Road tractors for semi-trailers	13,993	92	87	89	90
	Reciprocating pumps (other than those of heading 74281)	11,225	50	29	39	33
METALMECANICA, BIENES DE CONSUMO PARA EL HOGAR	Air conditioning machines and parts thereof, nes	15,010	27	13	21	58
	Non-domestic refrigerators and refrigerating equipment, parts, nes	4,087	14	25	20	45
	Domestic, non-electric, heating, cooking apparatus, and parts, nes	3,619	63	51	54	26
	Central heating equipment, not electrically heated, parts, nes	51	1	2	1	57
METALMECANICA, AUTOMOTRIZ	Motor vehicles for the transport of goods or materials	163,300	67	42	54	81
	Motor vehicles piston engines, headings: 722, 78; 74411 and 95101	67,249	40	67	49	94
	Other parts and accessories, for vehicles of headings 722, 781-783	46,584	14	49	37	55
	Tires, pneumatic, new, for buses and lorries	16,161	41	78	60	59
	Batteries and electric accumulators, and parts thereof, nes	10,597	30	17	22	31
PRODUCTOS ELECTRICOS, ELECTRONICA E INSTRUMENTAL	Complete digital central processing units; digital processors	46,957	108	3	30	8
	Peripheral units, including control and adapting units	19,053	29	1	8	9
	Insulated electric wire, cable, bars, etc	9,630	43	18	23	58
	Radio receivers for motor-vehicles	6,016	144	3	35	90
	Lenses and other optical elements of any material	5,561	32	6	17	21

Nota: (\*\*) los valores superiores a 100% implican que el incremento de las importaciones desde Brasil fueron superiores al incremento total debido a que las importaciones desde algunos otros destinos registraron caídas.

## Comentarios finales sobre los resultados observados del procesamiento de las estadísticas de comercio exterior, PBI e inversiones

### Mercosur respecto al resto del mundo

A lo largo de todo el período analizado, la participación del PBI del Mercosur, en el total mundial, se mantuvo relativamente estable (entre el 2,5% y el 3,7%). Su etapa de mayor crecimiento se ubicó durante el período 1995-1998.<sup>7</sup>

En el caso del comercio exterior (exportaciones más importaciones), la participación del Mercosur se ubicó (sin variaciones) en el 1,4% del total mundial. Es interesante remarcar que, tanto para el caso del Mercosur como para el resto de los bloques regionales, se verifica un crecimiento del comercio superior al del PBI, aunque la brecha sea menos marcada para el Mercosur.

<sup>7</sup> En todos los casos en que se hace referencia a los sub períodos los comentarios corresponden al promedio anual.

La IED (ingresos) del Mercosur es muy baja cuando se la compara con el total mundial, a pesar de registrar un mayor flujo en el último período. Sin embargo, si se la compara con el PBI, resulta bastante elevada (4,5%).

El coeficiente de apertura (comercio respecto al PBI) del Mercosur aumentó más que en el caso de los restantes bloques, pero aún así sigue siendo bajo, ubicándose en niveles similares al NAFTA (24%). Para la industria, este coeficiente es mucho más elevado que el correspondiente al total de la economía.

El Mercosur tiene un coeficiente de comercio intrazona inferior al de los restantes bloques, aunque casi se triplicó (pasó del 7% al 20%) entre el primer período (1985-1990) y el último (1999-2002).

### **Los países del Mercosur**

En estos años, ARGENTINA mejora su participación relativa dentro del PBI del Mercosur, pasando del 24% (1985-1990), a un porcentaje en torno al 30% en la última etapa; este crecimiento se hizo a expensas de Brasil.

La estructura del comercio del Mercosur se modifica, aumentando la participación de ARGENTINA en las exportaciones e importaciones del Mercosur y, en mayor medida, en relación al comercio intra zona.

ARGENTINA participa con más de un cuarto de las importaciones que realiza todo el Mercosur y con el 30% de las exportaciones, habiendo mejorado desde fines de los ochenta su participación en ambos indicadores. En otras palabras, la dependencia de ARGENTINA respecto al Mercosur aparece como mucho más fuerte que para el socio mayor.

A lo largo del período, se observa un fuerte aumento de la IED con destino al Mercosur y al mismo tiempo, un retroceso de ARGENTINA frente a BRASIL. En efecto, del total de la IED que recibió la región entre 1991 y 1994, el 70% fue hacia ARGENTINA y el resto casi todo a BRASIL; la relación se invierte durante los dos períodos subsiguientes, pasando BRASIL a recibir la mayoría de los ingresos por IED

Los coeficientes de importaciones<sup>8</sup> de ARGENTINA y BRASIL, prácticamente se han duplicado con respecto a los valores que registraban a mediados de los ochenta. En la actualidad, el coeficiente de apertura de ambas economías es similar.

### **El Mercosur, sus cuatro grandes sectores:**

1- Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal, 2- Extractiva mineral 3- Industrias manufactureras y 4- Servicios

A lo largo de todo el período se modifica la estructura sectorial del PBI, observándose un aumento de la participación de los sectores primario y terciario en detrimento de la industria manufacturera. Este proceso aparece muy marcado, tanto en ARGENTINA como en BRASIL.

---

<sup>8</sup> El cociente es un proxy que permite ver la evolución del consumo aparente de un sector, rama o bien en cuestión. Para analizar de manera estricta el valor agregado consumido localmente hay que tener en cuenta, también, el valor agregado indirecto que es el de los insumos que intervienen en la producción del bien. Además de medir el coeficiente de importaciones frecuentemente se utiliza una manera alternativa que consiste en comparar las importaciones con el valor de la producción, lo mismo para el caso de las exportaciones.

Durante los períodos considerados las exportaciones de manufacturas pierden participación en el total exportado (por caída relativa de BRASIL) y la gana la minería, en este último caso por las ventas externas de ARGENTINA.

El Mercosur y todos sus países socios son grandes importadores de manufacturas y a lo largo de los años, las compras a los proveedores externos aumentaron. En el caso de BRASIL, las importaciones de manufacturas pasaron de representar un 66% de las compras externas totales (en los años 1985-1990) al 90% (en los años 1999-2002). Para ARGENTINA este valor siempre fue muy elevado, entorno al 90% (importaciones de manufacturas respecto al total).

El Mercosur sólo presenta superávit comercial en los cuatro períodos para el primer grupo de productos (agricultura, ganadería, pesca y forestal), aunque es interesante remarcar que, en el período que va de 1985 a 1990, el comercio de manufacturas tuvo superávit (tanto en ARGENTINA como en BRASIL).

En el caso de la industria el coeficiente de importaciones (importaciones como porcentaje del PBI), aumentó significativamente. En ARGENTINA, pasó del 14% a casi el 50%. El coeficiente de exportaciones manufactureras también se incrementó, pero mucho más en la ARGENTINA que en BRASIL.

### **La industria manufacturera a lo largo del período**

El PBI manufacturero del Mercosur (en dólares corrientes) correspondiente al promedio anual del período 1995-2002 coincide con el PBI de los años previos (1991-1994). Esto se corrobora tanto para el BRASIL como para ARGENTINA, países que tuvieron un crecimiento importante y similar durante los primeros años del Mercosur con la consabida caída que se produjo a partir de 1998.

En términos relativos al total industrial de Argentina los sectores agregados sectoriales que mejoraron su participación en el total fueron "*Refinación de petróleo, químicos, caucho y plástico*" y "*Alimentos, bebidas y tabaco*". Dentro del primer grupo los sub sectores que experimentaron una tasa de crecimiento más elevada fueron "*Productos de plástico*" y dentro del segundo grupo los "*Lácteos*". Los agregados sectoriales que más retrocedieron, también en términos relativos al total industrial, fueron "*Textiles*" y "*Maquinaria y equipo*". En BRASIL el sector que más creció en términos relativos fue el complejo papelero, también el alimenticio. Asimismo, experimentaron tasas de crecimiento positivo el PBI de las ramas "*Vehículos automotores*", "*Insumos básicos de la metal mecánica*" y "*Maquinaria y equipo*". Los agrupamientos que retrocedieron, respecto al total industrial fueron "*Refinación de petróleo*", "*Químicos*", "*Caucho y plástico*" y "*Textiles y cuero*" (por las ramas de textiles).

En el caso de ARGENTINA, la IED se dirigió a los dos agregados sectoriales que más crecieron: "*Alimentos, bebidas y tabaco*" y "*Refinerías de petróleo, químicos, caucho y plástico*" y hasta el segundo período (1995-1998) al agrupamiento "*Maquinaria, electrónica y automotriz*" (por la industria automotriz). Durante el segundo período del Mercosur hubo un retroceso de los ingresos que la ARGENTINA recibió, llamando la atención el monto recibido por BRASIL, del orden de los 6.600 millones de dólares anuales, seis veces lo que ingresó a la ARGENTINA durante la misma época. Es interesante señalar que, tanto en el caso del sector de alimentos como de la industria automotriz (terminales), las inversiones se asociaron a tasas de protección efectiva muy elevadas.

Esta correlación entre inversiones y tasas de protección efectiva no se verificó en todos los sectores. Por ejemplo, el sector textil tuvo, sistemáticamente, una alta tasa de protección, pero esto no se asoció con un aumento de la producción ni con un aumento de las IED.

En el caso de BRASIL, las inversiones se han dirigido, a “*Refinerías de Petróleo, químicos, caucho y plástico*” y también con bastante regularidad a los siguientes sectores: “*Material eléctrico*”, “*Electrónica y comunicaciones*”, “*Automotriz incluidas las piezas*”, “*Química*” y “*Alimentos*”. En casi todos los sectores, a excepción de las piezas de automotores, las tasas de protección efectiva resultaron elevadas respecto al promedio de la economía.

BRASIL invirtió en sectores de punta que tuvieron y tienen tasas de protección efectiva elevadas como electrónica y comunicaciones, mientras que en la ARGENTINA las tasas de protección efectiva de esos sectores fueron bajas al igual que la IED y lo mismo se observa para los bienes de capital.

Analizando los saldos de comercio exterior totales de la industria, se observa que fueron negativos o bajos para la mayoría de los sectores de la ARGENTINA, excepto en “*Alimentos, bebidas y tabaco*” y “*Textiles y cueros*” (por la incidencia de este último sub sector). Cabe destacar que cuando se incorpora el año 2003 al último período, el saldo total se torna positivo por el aumento de las exportaciones agroindustriales y el bajo valor de las importaciones, las que a pesar de haber aumentado, se mantuvieron en niveles inferiores a los de los años anteriores a 2002.

Los saldos comerciales de BRASIL son negativos, prácticamente, en todas las ramas de la química, maquinaria y electrónica, mientras que para la mayoría de las restantes actividades son positivos.

En el caso de las importaciones argentinas de manufacturas se observa que la participación de Brasil en el total pasó del 14% (1985-1990) al 26% (1999-2003), mientras que en el caso de las exportaciones pasó del 8% al 21% entre los mismos períodos. Por otra parte se verifica una menor significación de Argentina dentro del comercio de Brasil. En el caso de las importaciones la participación de Argentina pasó del 5% al 9% mientras que en el total exportado lo hizo del 2% al 9%, también en los mismos períodos considerados.

Cuando se analiza el comercio industrial de ARGENTINA con BRASIL, se observan persistentes saldos negativos a lo largo de los diferentes períodos en la mayoría de los sectores, con algunas excepciones, por ejemplo, “*Refinerías de petróleo*”, “*Alimentos*”, “*Bebidas*” y “*Vehículos automotores*” (esta rama en los dos últimos períodos).

A lo largo de todo el período analizado la industria manufacturera argentina ha sido deficitaria en su comercio de valor agregado con Brasil. En efecto, en las tres etapas analizadas el valor agregado directo e indirecto contenido en las exportaciones a Brasil ha sido inferior al contenido en las importaciones desde este país, esto es, el que se hubiera generado de producir en la Argentina los bienes que se importaron desde aquel país.

En el comercio de productos manufacturados con Brasil, el saldo de empleo es crecientemente negativo. Además el saldo negativo se verifica en la mayoría de los sectores industriales de la Argentina, con la excepción de “*Carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas*”; “*Fabricación de vehículos automotores*” (sólo en las últimas dos etapas); “*Elaboración de productos lácteos*”; “*Curtido y acabado de cueros*” y “*Fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería*”.

Los sectores con los mayores saldos negativos acumulados con Brasil son "*Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática*" y "*Fabricación de maquinaria de uso especial*".

El empleo implícito en las exportaciones argentinas hacia Brasil representa cada vez menos del empleo contenido en las exportaciones a todo el mundo. Por el contrario, el empleo implícito en las importaciones desde Brasil representa cada vez más respecto al total.

### **Un análisis del comercio exterior de ARGENTINA y BRASIL, por bloque sectorial (excluidos los alimentos)**

La mayoría de los bloques tienen en común el superávit en el comercio exterior de materias primas o de productos industriales básicos. En cambio, el comportamiento de las ramas industriales más complejas es diferente según el complejo sectorial.

#### *Textiles e Indumentaria*

En Argentina, durante los tres períodos, el sector fue deficitario frente a terceros países y frente a los socios en casi todas sus ramas, excepto "*Hilados y fibras naturales*" (lana y algodón). A lo largo de los períodos se destaca la creciente participación de las importaciones intra zona en el total del bloque "*Textil e indumentaria*" a excepción de las fibras naturales.

Para la ARGENTINA, algunos de los productos del bloque presentan ventajas comparativas reveladas (VCR) y alta complementariedad (algodón, lana, hilados). En los casos de fibras, hilados y tejidos se corroboró la existencia de comercio intra rama.

En conjunto el sector ha sido deficitario en el empleo contenido en el comercio con Brasil, en especial las "*Prendas de vestir*", "*Otros productos textiles*", "*Hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles*".

#### *Cueros*

Se observa claramente que en el mercado intra-zona y a lo largo del período analizado, la Argentina se encuentra especializada en el abastecimiento de cueros mientras que Brasil en la provisión de calzados. Entre 1991-1994 y 1999-2003 Argentina incrementa fuertemente sus compras del calzado en el mercado de intra-zona prácticamente quintuplicando las importaciones que realizaba en el primer período.

En Argentina, este sector es uno de los que más empleo implícito ha perdido en el comercio bilateral con Brasil durante el período 1999-2003 (anualmente casi 4000 puestos de trabajo directos).

En Argentina se observan altas VCR en el caso de las curtiembres y de "*Otros productos de cuero*", que incluye marroquinería y tapizados.

#### *Madera y Papel*

Antes y después del Mercosur, el sector fue deficitario, extrazona e intrazona. El déficit de intrazona de ARGENTINA se debió, primordialmente, a las importaciones de Papel y Cartón procedentes de BRASIL.

BRASIL presentó superávit en las dos balanzas principalmente por las exportaciones de pasta celulósica y madera (aserraderos y talleres). Lo único significativo que importa Brasil desde Argentina es pasta celulósica.

Para la ARGENTINA, los productos del bloque no presentan, en general, VCR, ni registran comercio intra rama ni son complementarios respecto a Brasil.

El empleo contenido en el comercio intra zona es deficitario en el caso de las principales ramas tanto del sendero "*Madera y muebles*" como del Celulósico-Papelero (por la rama "*Papel y Cartón*").

#### *Petróleo y Química*

Cuando se analiza el comercio de ARGENTINA, se observa que el sector fue superavitario en el caso de intrazona, durante todos los períodos analizados, mientras que en el comercio extrazona, sólo en el último. Si se excluyen los hidrocarburos, los balances intra zona de los períodos 1991-1994 y 1995-1998 presentan leves déficit mientras que en el período 1999-2003 el signo se torna positivo. Los balances extra zona presentan fuertes pérdidas.

Para BRASIL, los déficit intrazona y extrazona son muy importantes en una amplia gama de productos. Igualmente, presenta superávit intrazona en algunos -por ejemplo, en la Petroquímica básica.

Muchas ramas del bloque registran VCR, comercio intra rama y se complementan con BRASIL.

#### *Metalmecánica y electrónica y telecomunicaciones.*

En el caso de ARGENTINA, el déficit intrazona y extrazona del bloque y de la mayoría de sus sub bloques y ramas fue muy pronunciado. En el caso de intrazona, el único sub bloque que presentó superávit fue el automotriz por la exportación de la rama "*Fabricación y armado de automotores*" (sujeto al régimen automotriz).

En el comercio extrazona, el único sub bloque con superávit fue el de "*Insumos Básicos*" por las exportaciones de la rama "*Hierro y acero*" y de "*Productos de la industria no ferrosa*". El sub bloque que más ha contribuido al déficit fue "*Maquinaria y equipos*".

Para algunos sub bloques, la situación intrazona ha empeorado durante los últimos años. Este es el caso de "*Bienes de consumo para el hogar*" y de "*Productos eléctricos, electrónica e instrumental médico*".

En síntesis, lo más interesante que resulta del análisis es la importancia que tienen para la economía argentina las compras externas de productos de la metalmecánica y la electrónica, tanto de extrazona como de intrazona, situación que se agudiza para los bienes más complejos.

Otro aspecto importante para remarcar es que, durante los últimos años, mientras BRASIL ha tenido superávit con la ARGENTINA, prácticamente, en la mayoría de las ramas, presentó déficit pronunciados frente al resto del mundo para los "*Productos metálicos*" (por ejemplo en clavos y productos de bulonería, herramientas manuales, otros productos metálicos), "*Maquinaria y equipos*" (industriales, científicos, de comunicación) y "*Productos eléctricos, electrónica e instrumental médico*" (excepto aparatos de radio, TV y afines).

El empleo contenido en el comercio con Brasil es fuertemente deficitario para el conjunto de la metalmecánica y electrónica y abarca a prácticamente todos los sectores (la excepción es "*Vehículos automotores*").



## Indicadores

El indicador de ventajas comparativas reveladas muestra los mayores valores asociados a las ramas curtiembres, algodón y lana. Dentro de la metalmecánica, la rama con ventajas más importantes es "*Hierro y acero*". Las demás, excluyendo al sector automotriz, muestran, por lo general, valores bajos.

A nivel de producto, "*Cueros bovinos y equinos*" y "*Extractos curtientes y tintóreos*" son los que muestran los indicadores de VCR más elevados. Dentro de las ramas de la metalmecánica, el producto con mayor VCR son "*Tubos sin costura, de hierro o acero*".

Las ramas de la metalmecánica presentan, en general, los mayores valores del indicador de desventajas comparativas reveladas (DVCR). Las ramas más afectadas son "*Maquinaria y equipo para la agricultura*", "*Heladeras, lavarropas, etc.*" y "*Tanques y depósitos metálicos*". Otra rama afectada con un flujo de importaciones muy relevante desde BRASIL son las "*Sustancias petroquímicas industriales básicas*".

Considerando los productos, las mayores DVCR se registran en los compuestos químicos inorgánicos, sustancias curtientes sintéticas, lavarropas y motores y generadores de corriente eléctrica.

Se computó un índice para medir la complementariedad entre las exportaciones argentinas y las importaciones de BRASIL. Las ramas con valores más altos de este indicador fueron "*Destilación de alcoholes*", "*Sustancias químicas industriales básicas*", "*Fabricación de cámaras y cubiertas*", "*Sustancias petroquímicas industriales básicas*" y "*Medicamentos y productos farmacéuticos*". Por lo general, a nivel de bloque, las complementariedades más relevantes dentro de la metalmecánica (excluyendo al sector automotriz) se encuentran dentro del sector de "*Insumos básicos*" y "*Productos metálicos*".

Los productos con mayores complementariedades entre las exportaciones argentinas y las importaciones brasileñas son algodón en bruto y cueros bovinos y equinos. De los productos de la metalmecánica, tubos sin costura es uno de los más relevantes.

El índice de comercio intra rama se calculó basándose en la fórmula clásica de Grubel y Lloyd. Las ramas con mayor flujo de comercio intra rama son "*Fibras artificiales y sintéticas*", "*Medicamentos y productos farmacéuticos*", "*Construcción y reparación de motores y turbinas*", "*Sustancias químicas industriales básicas*" y "*Conductores eléctricos*".

## Importaciones relevantes a nivel de conjunto de productos

Se consideraron 326 conjuntos de productos en los que ARGENTINA ha incrementado significativamente sus importaciones antes y después del Mercosur y cuyos montos de importación han sido significativos. *Estos productos concentran más de ¾ partes del total importado por la Argentina. En adición, las mismas partidas representan más del 80% de las importaciones desde Brasil. Los principales productos de este origen son* Papel kraft, Tejidos de algodón, Telas no tejidas, Calzado deportivo, Polietileno, Alúmina, Cuchillería, Envases metálicos, Tractores, Motores de vehículos, Procesadores, Receptores de radios para vehículos.

## **Metodología utilizada para el procesamiento de las estadísticas de comercio exterior, PBI e Inversiones del Mercosur**

El trabajo encomendado consistió en una evaluación y diagnóstico del Mercosur desde sus inicios hasta el presente. Para ello fue necesario relevar la información de comercio exterior de los cuatro países del Mercosur; exportaciones, importaciones y derechos de importación y también información sobre valor agregado e Inversión Externa Directa (IED).

También se utilizó información internacional que permitió comparar la evolución de la región con el resto del mundo.

La información de los países del Mercosur fue procesada, como se amplía más adelante, con diferente grado de agregación, permitiendo de esta manera un análisis que va desde lo general a lo específico partiendo de la base de que en los agregados se observan los lineamientos generales pero no las particularidades sectoriales.

Los resultados responden al procesamiento de los datos originales -que en algunas circunstancias fue necesario adaptar para expresarlos de manera homogénea y bajo un mismo formato. La compatibilización de los datos fue mayor a medida que se avanzó en el análisis de la información desagregada. En este punto debe tenerse en cuenta que en muchísimos casos las clasificaciones de productos y actividades difieren por país y/o períodos motivo que generó la mencionada adaptación de la información.

Además de la información mencionada, se recurrió a la que brindan las Matrices de Insumo Producto (MIP) de Argentina y de Brasil, que fueron de gran utilidad para la transformación de la información de base, así como para el armado de los indicadores de empleo y para el cálculo de la importación de los bienes de capital por rama de actividad y también para elaborar los balances de divisas y estimar las tasas de protección efectiva.

### **I. Información contenida en cada sección**

- **Sección 1**, información agregada de comercio exterior, IED y PBI, por bloque regional.
- **Sección 2**, información agregada de comercio exterior, IED y PBI, por país y para el Mercosur.
- **Sección 3**, información agregada de comercio exterior, IED y PBI de los países del Mercosur por macrosectores agregados.
- **Sección 4**, Información del Mercosur por países, desagregado a 8 sectores de la industria manufacturera.
- **Sección 5** Información de Argentina y Brasil, desagregado a 24 sectores de la industria manufacturera.
- **Sección 6** Información del Comercio Intrazona de Argentina y Brasil por Bloque Sectorial y Rama de Actividad.
- **Sección 7** Indicadores del Comercio Exterior Argentino por rama y bloque de actividad.
- **Sección 8** Análisis del Comercio por partida CUCI a cuatro dígitos.
- **Sección 9** Indicadores del Comercio Exterior Argentino por partida CUCI a cuatro dígitos.

### **II. Períodos considerados para el tratamiento de la información**

Como ya se comentó, no existen siempre series continuas tanto a nivel de la Argentina como para los otros países, y la información de productos sectoriales es muy heterogénea y

solamente se pudo homogeneizar desde 1993. Por eso, en algunas secciones del trabajo el período base es 85-90 y en otras 93-94. En función de lo anterior los períodos para los cuales fue posible conciliar la información precedente, según cada variable fueron:

## **II.1 Comercio Exterior:**

### **Exportaciones e importaciones, desde 1985 hasta 2002, dividido en 4 sub períodos, 85-90, 91-94, 95-98, 99-2002 o 1999-2003.**

- Esta información se presenta, para todos los sub períodos hasta la sección 4 inclusive.
- Para las secciones 4, 5, 6 y 8 se anexó información de importaciones y exportaciones del año 2003, conformando el período 1999-2003, exclusivamente para Argentina y Brasil, países para los que se cuenta con datos oficiales provisorios de las Aduanas y de los respectivos institutos de estadística.
- A partir de la sección 5 y para simplificar el análisis se excluye del análisis a los dos socios menores del Mercosur, Paraguay y Uruguay. Igualmente los datos de cada uno de estos países están en las bases estadísticas originales.
- En las secciones 6 a 9, para simplificar el análisis, se presentan los datos a partir del período 1991-1994, también están disponibles las bases de datos originales

### **Derechos de importación, tasas de protección nominal y efectiva, años 1990, 1995 y 2002**

- Para Argentina esta información se presenta con un nivel de desagregación de 27 sectores (24 manufactureros y 3 primarios). También se presenta un ordenamiento (ranking) de las protecciones para cada uno de los años mencionados -este último ejercicio se reprodujo para el caso de Brasil.

## **II.2 Flujo de entrada de Inversión Externa Directa para los cuatro países del Mercosur**

- En la sección 1, donde se detallan las IED por bloque regional y en la sección 2, donde se presentan para los países del Mercosur, los datos se presentan desde 1985 hasta 2002, agrupados en los 4 períodos ya mencionados.
- En la sección 3, se presentan para el período 1992 a 2002, en tres sub períodos (1992-1994, 1995-1998 y 1999-2002) y para los macro sectores, Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestal, Extractiva Mineral e Industrias Manufactureras.
- En la sección cuatro se presentan para los mismos sub períodos que en el punto anterior, agrupada en 8 sectores manufactureros.

## **II.3 Producto Bruto Interno.**

- En las secciones 1, 2 y 3 se presenta la información del PBI por bloque regional, agregado por país del Mercosur y por país y por macrosector, para los 4 sub periodos seleccionados, desde 1985 hasta el 2002.
- En las secciones 4 y 5, la información desagregada por sector manufacturero se presenta para el período 1993-2002, dividida en tres subperíodos. (1993-1994, 1995-1998 y 1999-2002)

## **III. Clasificación de la información**

Las clasificaciones empleadas son: para los datos de producto, una versión ad-hoc de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) en su revisión 3 y para los datos de

comercio, la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI) en su revisión 2 desagregada a 4 dígitos.

Se construyeron compatibilizadores ad-hoc para conciliar las distintas clasificaciones; esto es, entre CUCI rev. 2 y CIU rev. 3, entre CUCI rev. 2 y CIU rev. 2, entre CUCI rev. 2 y la clasificación de las cuentas nacionales de Brasil, entre CIU rev. 3 y la clasificación de las cuentas nacionales de Paraguay, entre CUCI rev. 2 y la CLANAE argentina, entre CUCI rev. 2 y la nomenclatura de actividades de la Matriz Insumo Producto argentina de 1997 y entre la CUCI rev. 2 y la CPC 1.0.

En la sección 6, donde se analiza el comercio por rama de actividad y bloque sectorial, fue necesario emplear la clasificación CIU revisión 2 que es la más conveniente para la forma en la que se deseaba presentar la información. Estos bloques, complejos o matrices sectoriales reúnen aquellas actividades que realizan entre sí sus principales transacciones de compra y venta, en general son cadenas de producción o conjunto de cadenas. Un análisis de este tipo permite conocer lo que sucede en cada una de las etapas de transformación con el comercio exterior.

#### **IV. Detalle de la metodología empleada para el armado de las series de PBI**

##### **Secciones 1 y 2**

Los datos de PBI por bloque regional, en dólares corrientes y constantes, son los que provee el Banco Mundial.

##### **Sección 3**

PBI por Macrosectores, para cada país:

Argentina: Los datos son los que proporciona el INDEC en unidad de moneda local corriente, convertidos a U\$S mediante la serie anual de tipo de cambio nominal. Los datos en moneda constante, provienen de la misma fuente. Las estimaciones para construir la serie 1985-2002 se realizaron a partir de los precios de 1993, se utilizaron dos series: PBI, años 1985-1993 y PBI, años 1993-2002.

Brasil: Los datos en U\$S corrientes son los de CEPAL para los años 1990 a 2002. Para el período 1985-1990, se ajustaron los valores según del Banco Mundial.

Los valores en moneda constante, se calcularon en base a la información del año 1991 proporcionada por IBGE al nivel de 32 ramas. Este dato luego se ajustó para el resto de los años, mediante la aplicación de diversos índices, según se detalla a continuación:

- Para los sectores manufacturas y extractivas, se construyó un índice de volumen físico en base a la serie de producción física anual por géneros de la industria de transformación, y de la industria extractiva mineral, disponibles en IBGE.

Paraguay: Los datos del período 1991-2002, en moneda corriente fueron construidos en base a la información disponible en el Banco Central del Paraguay para las 33 actividades de la clasificación CNAP. Dichas actividades fueron luego reagrupadas en los 4 Macrosectores. El período 1985-1990 se completó ajustando los valores de 1991 por variaciones operadas en el PBI según el Banco Mundial. Los datos en moneda constante a precios de 1994 fueron construidos en base a la serie de PBI a precios constantes de 1982 elaborada por CEPAL.

Uruguay: Los datos en moneda corriente y constantes, para el período 1985-20002, están disponibles por clase de actividad económica en el INE (Instituto Nacional de Estadísticas - Uruguay). Estas 12 actividades fueron luego reagrupadas en los 4 Macrosectores.

#### **Sección 4**

Para cada sector se compiló el PBI manufacturero de cada uno de los países del Mercosur, con el mayor nivel de desagregación posible. El objetivo fue hacer comparable y plausible de sumar el PBI manufacturero de los distintos países del Mercosur. Para ello, se construyó una clasificación comprendida por 8 sectores manufactureros, a la cual pudiera ser compatibilizada la información disponible para cada uno de los cuatro países. El PBI de cada uno de ellos, fue entonces reagrupado en esos 8 bloques. Además, se tomó el período 1993-2002, años el único para el que se contaba con datos de todos los países analizados.

Argentina: Se partió de información del Ministerio de Economía por rama de actividad MIP (de las ramas correspondientes a la matriz insumo producto). A partir de esta información y compatibilizando las ramas de la MIP 97' con la clasificación CIIU r3 a 3 dígitos, se construyó una serie en pesos corrientes para el período 1993-2002, abierto por un agrupamiento de ramas CIIU. Por cada una de aquellas ramas, se estimó el valor agregado para el período 1993-2002. Esta serie fue luego convertida en dólares según el tipo de cambio nominal vigente en cada año.

Brasil: De la Matriz Insumo Producto (disponible en IBGE) Se obtuvieron los datos de Valor Agregado por producto en moneda local corriente para el período 1990-2002. Esta serie, fue luego convertida en dólares corrientes mediante el tipo de cambio nominal de cada año.

Paraguay: En base a la información disponible en el Banco Central del Paraguay para las 33 actividades de la clasificación CNAP, se obtuvo la serie de PBI en guaraníes corrientes para el período 1991-2002. Esta serie fue convertida en dólares corrientes, según el tipo de cambio nominal anual.

Uruguay: Se obtuvo en las bases estadísticas del INE el PBI desagregado a 4 dígitos de la CIIU revisión 2. Tales datos estaban disponibles en moneda local para el período 1993-2002, y fueron reexpresados en dólares corrientes.

#### **Sección 5**

La metodología utilizada en el análisis del PBI bilateral Argentina-Brasil, es la misma que la explicada en el Punto 4. La diferencia, es que para estos dos países se pudieron agrupar los datos de PBI en 24 bloques manufactureros, para el período 1993-2002.

### **V. Detalle de la metodología utilizada para el armado de las series de inversiones**

Se relevó toda la información sobre inversiones externas directas (IED) del mundo y en particular de los cuatro países del Mercosur. Se recurrió a diferentes fuentes de organismos internacionales (UNCTAD, WORLD BANK, FMI, etc.) y de cada país (Bancos Centrales, Institutos de Estadísticas, etc.).

Para la información de las secciones 1 y 2 se consideraron los datos agregados que presenta la UNCTAD.

Para las secciones 3 y 4 la información detallada por macrosector o por sector de la industria manufacturera, para cada país, se armó con la siguiente metodología.

Argentina: Los datos fueron provistos por DNCI del INDEC y UNCTAD.

Brasil: se cuenta con información de IED de la industria manufacturera desde 1985 hasta el 2002 pero con metodologías muy diferentes que no hacen posible la comparación. Desde 1985 a 1995 se consideran las inversiones que cotizan en bolsa y las incentivadas. Desde 1996 solo se consideran los flujos de ingresos de inversión, excluyendo las que cotizan en bolsa y las incentivadas. Por otra parte, las cifras de 1999 incluyen conversiones para inversiones directas. En tanto que, las cifras de 2000 incluyen Ingresos de inversiones, conversiones de empréstitos y financiamientos en inversión directa.

Paraguay: Las fuentes de los datos son la Gerencia de Estudios Económicos del BCP y UNCTAD.

Uruguay: Se realizó una elaboración propia de la información en base a datos de: Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones; Depto. de Estadísticas, "URUGUAY XXI" (datos por sectores de 95 al 99) y la UNCTAD.

## **VI. Metodología utilizada para el armado de las series de comercio exterior y para la estimación de las tasas de Protección Nominal y Efectiva.**

### **VI.1 Series de comercio exterior y derechos de importación**

La información primaria de comercio exterior tiene como fuente la base de datos COMTRADE que actualiza la UNCTAD, la división de Naciones Unidas para el comercio. Los datos disponibles por esta fuente corresponden a los años 1985–2001. En algunos casos hubo que recurrir a información de cada uno de los países, la cual hubo que adaptar al formato de los datos y a la clasificación de países que propone el COMTRADE. Para Argentina, la fuente de la información es el INDEC; para Brasil, SECEX; para Paraguay y Uruguay, ALADI.

Para el año 2003 solamente se encuentra disponible la información de Argentina y Brasil. Por este motivo, solo se actualizan los cuadros pertinentes.

Los períodos utilizados para el análisis de los flujos de comercio fueron: 1985-1990, 1991-1994, 1995-1998 y 1999-2002. En los casos en los que se dispuso de datos del año 2003 se incluyó el período 1999-2003 *además* del 1999-2002.

Para asegurar la homogeneidad de la información, se utilizó en la **sección 1** la información de comercio exterior provista por la publicación "World Development Indicators" del Banco Mundial.

En las **secciones 2 a 9**, la fuente de los datos fue siempre COMTRADE, con las actualizaciones pertinentes.

En la **secciones 3 a 5** se presentó la información de comercio compatibilizada con cada agrupamiento presentado de la información de producto, tal como se detalla en el punto anterior y en el apartado "clasificación de la información".

En la **sección 5** se presentan cuadros con información específica. La primera es la serie de cuadros sobre exportaciones por actividad, importaciones de insumos por actividad, saldo de divisas por actividad e importaciones de bienes de capital por actividad. En estos casos, la información se presenta solamente para Argentina, dado que es el único país del que disponemos de información por empresa. La fuente de los datos es la Administración Nacional de Aduanas y las

correspondencias entre actividades y empresas, que fue provista por el Ministerio de Trabajo. La clasificación de bienes de capital utilizada fue la que emplea el INDEC en sus publicaciones bajo el nombre de “uso económico”.

Los cuadros que presentan información de protección nominal y efectiva para Argentina y Brasil tienen como fuente la información arancelaria que provee ALADI y las matrices insumo producto de Argentina y Brasil de los años 1984 y 1997 (Argentina) y 1997 (Brasil).

## VI.2 Tasas de Protección Efectiva

La protección efectiva (PE) se calcula a partir de la protección nominal (PN) de productos y de insumos según el siguiente desarrollo:

Sea:

$v_j$  = valor agregado por unidad de  $j$  en la actividad  $j$  en ausencia de tarifas

$v'_j$  = valor agregado por unidad de  $j$  en la actividad  $j$  en presencia de una estructura tarifaria

$g_j$  = tasa de protección efectiva para la actividad  $j$

$p_j$  = precio de una unidad de  $j$  en ausencia de tarifas

Entonces:  $a_{ij}$  = proporción que representa  $i$  en el costo de  $j$  en ausencia de tarifas

$t_j$  = arancel aplicado al bien  $j$   
 $v_j = p_j(1 - a_{jj})$  (1)

$t_i$  = arancel aplicado al bien  $i$   
 $v'_j = p_j[(1 + t_j) - a_{ij}(1 + t_i)]$  (2)

$g_j = \frac{v'_j - v_j}{v_j}$  (3)

De las ecuaciones (1), (2) y (3) obtenemos

$$g_j = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}} \quad (4)$$

Las implicaciones de esta fórmula son:

$$\text{si } t_j = t_i \quad \text{entonces} \quad g_j = t_j = t_i$$

$$\text{si } t_j > t_i \quad \text{entonces} \quad g_j > t_j > t_i$$

$$\text{si } t_j < t_i \quad \text{entonces} \quad g_j < t_j < t_i$$

$$\text{si } t_j < a_{ij}t_i \quad \text{entonces} \quad g_j < 0$$

$$\text{si } t_j = 0 \quad \text{entonces} \quad g_j = -t_i \frac{a_{ij}}{1 - a_{ij}}$$

$$\text{si } t_i = 0 \quad \text{entonces} \quad g_j = \frac{t_j}{1 - a_{ij}}$$

La ecuación (4) puede ser re-escrita como:

$$t_j = (1 - a_{ij}) \cdot g_j + a_{ij} \cdot t_i \quad (5)$$

Esta ecuación muestra que la tasa nominal aplicada al bien final es un promedio ponderado de su propia protección efectiva y de la tarifa aplicada a sus insumos.



Cuando se utilizan varios insumos transables en la producción del bien  $j$  la tasa de protección efectiva es:

$$g_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} \cdot t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}} \quad (6)$$

Para validar los resultados obtenidos, se efectuaron comparaciones con trabajos publicados. Estos son:

- Lifschitz (coord.): “Cálculo de los niveles de protección efectiva legal de los sectores productores de bienes 1990-1991”, PNUD, 1991
- Lifschitz y Crespo Armengol: “Evolución de la protección arancelaria 1990-2001”, Boletín Techint 283, 1995
- Crespo Armengol y Pérez Constanzó: “Régimen arancelario argentino”, Boletín Techint 294, 1998
- Crespo Armengol y Geffner: “Estructura arancelaria argentina 2001”, 2001
- Corseuil, Kume, (eds.): A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro: MTE/IPEA, 2003.

En la **sección 6** se presentó información clasificada por bloques sectoriales basados en la CIU rev. 2. Para ello se elaboró un compatibilizador ad-hoc entre la CUCI rev. 2 y la CIU rev. 2 tal como se detalla en el apartado “Clasificación de la información”, más arriba.

En las **secciones 7 y 9** se utilizó información de fuente COMTRADE para la elaboración de indicadores de comercio exterior. Los indicadores y sus fórmulas se encuentran en la sección e. más abajo.

En la **sección 8** se efectuó un recorte de las partidas por las que comercia Argentina mediante dos criterios:

- Aquellas con importaciones de, por lo menos, 5M US\$ en promedio entre 1991 y 2003 y,
- cuyas importaciones entre los períodos 1991-1994 y 1995-2002 hayan crecido significativamente (más del 19% = variación del PBI a precios constantes entre esos años).

Con las condiciones anteriores cumplen 335 partidas (de las 781 totales) que son las que se analizan. En el período del Mercosur (1995-2002) las importaciones de estas 335 partidas fueron más de  $\frac{3}{4}$  partes del total, y más del 80% de las importaciones Argentinas desde Brasil.

## VII. Metodología para el armado de los indicadores de empleo y valor agregado

En base a la matriz insumo producto de la Argentina (MIP 97), se obtuvieron los siguientes datos correspondientes a 1997:

- VBP por rama CIIU.
- VA por rama CIIU.
- Personal ocupado por rama CIIU.

Utilizando los índices de VBP, VA y Personal ocupado del INDEC y del Ministerio de Economía, se ajustaron los valores de 1997 para el resto de los años del período 1993-2002. Los valores se consignaron en dólares. Luego, se reagruparon estos datos según los bloques manufactureros confeccionados para el análisis del comercio Argentina - Brasil.

En el caso del valor agregado se estimó un valor aproximado del valor agregado total, esto es el valor agregado directo del proceso de producción de una rama en particular más el valor agregado implícito (indirecto) en las compras de materias primas de origen nacional.

Para cada año y bloque, se calcularon los coeficientes Empleo/ VBP y VA/VBP. Estos indican la proporción de empleo y valor agregado contenido en un dólar exportado/importado.

Por último, con estos coeficientes, y con los valores de importación y exportación por bloque, se estimó el empleo y valor agregado implícitos en el comercio con Brasil.

### VIII. Metodología de los indicadores del comercio exterior

Para el cálculo de todos los indicadores que se presentan en las secciones 7 y 9, se acotó el universo de partidas CUCI a analizar presentando solo las que alcanzaron cifras mínimas de comercio durante el período considerado (1995-2002).

#### VIII. 1 Índice de ventajas comparativas reveladas (Balassa, 1965)

Este índice se utiliza para comparar la participación de un producto dado en las exportaciones totales de un país con la participación de ese producto en el comercio mundial. Se considera así que si un país exporta más que la media de un determinado producto “revela” una ventaja comparativa respecto a los demás.

En fórmula:

$$g_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} \cdot t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}} \quad (6)$$

Toma valores entre 0 e infinito. Se considera que un producto posee ventajas comparativas reveladas si el indicador toma valores mayores a 1.

#### VIII.2 Índice de desventajas comparativas reveladas (en base a Balassa, 1965)

Este índice, análogo al anterior, se utiliza para comparar la participación de un producto o rama dado en las importaciones totales de un país con la participación de ese producto en el comercio mundial. Se considera así que si un país importa más que la media de un determinado

producto “revela” una desventaja comparativa respecto a los demás. En rigor, la palabra “desventaja”, que tiene un contenido algo peyorativo, podría ser reemplazada por “dependencia”.

En fórmula:

$$\frac{M_j^{Arg}}{M_{Tot}^{Arg}} / \frac{M_j^{Mun}}{M_{Tot}^{Mun}}$$

Toma valores entre 0 e infinito. Se considera que un producto posee desventajas comparativas reveladas si el indicador toma valores mayores a 1.

### VIII. 3. Índice de complementariedad comercial (en base a Balassa, 1965; Anderson y Norheim, 1993; Valliant, 2001)

Este índice, que se aplica a las exportaciones de un país hacia otro, es el producto del índice de ventajas comparativas reveladas del país de origen con el de desventajas comparativas reveladas del país de destino. En este trabajo se aplicó siempre al caso de la complementariedad de las exportaciones argentinas con las importaciones de Brasil

En fórmula, aplicado al caso mencionado:

$$\frac{M_j^{Arg}}{M_{Tot}^{Arg}} * \frac{M_j^{Mun}}{M_{Tot}^{Mun}}$$

Toma valores entre 0 e infinito. Se considera que un producto tiene complementariedad elevada si el indicador toma valores mayores a 1.

### VIII. 4. Índice de comercio intra-industrial (Basado en Grubel y Lloyd, 1975)

Mide en qué grado existe comercio de “ida y vuelta” de un mismo producto (j) entre dos países. En este trabajo se aplicó al comercio entre Argentina y Brasil

En fórmula, se expresa como :

$$\frac{M_j^{Arg}}{M_{Tot}^{Arg}} / \frac{M_j^{Mun}}{M_{Tot}^{Mun}}$$

El índice toma valores entre 0 y 2. Se consideró que existe un alto nivel de comercio intra-industrial si el indicador toma valores entre 0,5 y 1,5.

## Referencias

- Berlinsky, J. Kume, H. Vaillant, M. (2003). Política comercial común en el Mercosur – Red Mercosur.  
Boletín de Indicadores Macroeconómicos – Mercosur.
- Bouzas, R. (1997). Informe Mercosur. Julio-Diciembre 1996 – INTAL.
- Bouzas, R. (1997). Informe Mercosur. Julio-Diciembre 1997 – INTAL.
- Bouzas, R. (2002). In - depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment.
- Chudnovsky, D. Fanelli, JM. El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década.
- Da Motta Veiga, P. (1997). Informe Mercosur. Enero-Junio 1997 – INTAL.
- Figuroa, E. Villalpando, F (2003). Estudios Competitividad Territorial. Componente B: Estrategias Comerciales y Productivas en el Mercosur.
- M Machado, JB. (1999). Informe Mercosur. 1998-1999 – INTAL.
- M Machado, JB. (2001). Informe Mercosur. Período 2000-2001 – INTAL.
- Rozemberg, R. (2000). Informe Mercosur. 1999-2000 – INTAL.
- Rozemberg, R. (2003). Informe Mercosur. Período 2001-2002 – INTAL.
- Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. (2003). Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio.
- Lifschitz (coord.): “Cálculo de los niveles de protección efectiva legal de los sectores productores de bienes 1990-1991”, PNUD, 1991
- Lifschitz y Crespo Armengol: “Evolución de la protección arancelaria 1990-2001”, Boletín Techint 283, 1995
- Crespo Armengol y Pérez Constanzo: “Régimen arancelario argentino”, Boletín Techint 294, 1998
- Crespo Armengol y Geffner: “Estructura arancelaria argentina 2001”, 2001
- Corseuil, Kume, (eds.): A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro: MTE/IPEA, 2003.
- Bisang, R. Gómez, G. (1999). Las inversiones en la industria argentina en la década de los 90’.
- Bittencourt, G. (2002). Inversión extranjera y restricción externa en el Mercosur.
- Bittencourt, G. Domingo, R. (2002). Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur.
- Chudnovsky, D. López, A. La inversión extranjera directa en los años 1990: tendencias, determinantes e impactos. Boletín informativo Techint 308. Octubre - Diciembre 2001.
- Chudnovsky, D. López, A. (2002). Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del Mercosur – Red INTAL.
- Chudnovsky, D. López, A. La inversión extranjera directa en el Mercosur: Un análisis comparativo Departamento de economía internacional – Gerencia de estudios económicos – Banco Central del Paraguay. (2002). Paraguay. Inversión extranjera directa. Períodos 1996 - 2001. Saldos y flujos. DINACYT – INE. El proceso de innovación en la industria uruguaya. Resultados de la encuesta de innovación (1998 - 2000).
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales – INDEC. (2003). La inversión extranjera directa en Argentina. 1992 - 2002.
- Encuesta Industrial Nacional. Paraguay. (2002) –DGEEC.
- Kulfas, M. Características de la inversión extranjera en Argentina en la década del noventa.
- Kulfas, M. Porta, F. Ramos, A. (2001). La inversión extranjera en la Argentina a fines del siglo XX. Pesquisa Industrial - Inovação Tecnológica – IBGE.
- Principales inversiones Greenfield. Argentina en los 90’ – Banco de datos del Instituto de Industria de la UNGS.
- SECYT (2003) Segunda encuesta nacional de Innovación y conducta tecnológica de las empresas argentinas. 1998/2001. Empresas manufactureras.