Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos

Con el convencimiento de la relevancia que ha adquirido el MERCOSUR para nuestro país, desde el punto de vista político, económico y social, el Boletín Informativo Techint ha considerado importante dar a conocer la primera parte del documento "Evaluación del desempeño y aportes para un diseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos"*, realizado por un grupo de prestigiosos investigadores y académicos, bajo la coordinación del economista Bernardo Kosacoff, Director de la Oficina de la CEPAL-Naciones Unidas en la Argentina.

Este trabajo, compuesto por cinco artículos, se propone realizar un diagnóstico y evaluación sobre el funcionamiento del MERCOSUR, focalizado en el impacto del bloque en la industria argentina. Asimismo, proporciona aportes conceptuales y herramientas para que el acuerdo regional cumpla con la misión original para la cual fue proyectado de "modernizar las economías (de los Estados Partes) para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes" (Tratado de Asunción, 1991).

Confiamos en que este documento será una contribución profesional para el debate sobre las oportunidades de mejora del MERCOSUR con el objetivo de lograr un desarrollo equitativo del tejido industrial de los diferentes Estados miembros.

Equipo de trabajo:
Bernardo Kosacoff (Coord).
Guillermo Anlló, Gustavo Baruj, Roberto Bouzas, Carlos Bonvecchi, Eugenia Crespo Armengol, Ricardo Delgado, José María Fanelli, Daniel Heymann, Fernando Porta, Gloria Pérez Constanzó, Adrián Ramos, Federico Sarudiansky.

*La segunda parte, que contiene el material estadístico, puede consultarse en: www.cepal.org./argentina/publicaciones

Resumen ejecutivo

1. Punto de partida para un rediseño del MERCOSUR

Las apreciaciones respecto del 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 aún 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 la Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil, en particular en los sectores textil y metalmecánico, 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 último 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 fue siendo 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 al 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 del 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 con 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 con 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 intra-regional 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 el 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 condicionará 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 Arancel Externo Común (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 PyMES; 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 las monedas 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 en 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 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 a expensas de los demás socios.

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 (1985-2002) en el 1,5% de ese total.

Volumen del comercio exterior argentino. 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 8.000 millones promedio en el período 1995-2002. Aún exceptuando las exportaciones de cereales, combustibles y automotrices 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%.

Coeficiente 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 intrazona, 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 intrazona 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 intrazona 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 intrazona 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 descripto 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 la 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 la 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 la 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 la Argentina. La Argentina en tanto pasó de un 5% en 1985-1990 a un 9% en 1999-2003, luego de decrecer respecto al nivel de 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 U$S 12.700 millones, 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 U$S 6.000 millones, considerando solamente el intercambio de manufacturas de origen industrial resulta un déficit acumulado que alcanza los U$S 12.266 millones. 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 consideradas 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 la Argentina y Brasil por bloques sectoriales:

Madera y papel. En el comercio intrazona la 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 la Argentina desde intrazona pasaron a ser superiores a las de Brasil a partir del período 1999-2003. Los productos que representaron las mayores importaciones de la 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 intrazona 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, la Argentina incrementa fuertemente sus compras en el mercado de intrazona, más que quintuplicando las importaciones que realizaba en el primer período.

Petróleo y química. Brasil importa desde intrazona 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 intrazona 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 intrazona superan a las de Brasil. *c) Maquinaria y equipo.* Las compras a intrazona realizadas por la Argentina han superado largamente a las importaciones por parte de Brasil. *d) Bienes de consumo para el hogar.* El comercio intrazona muestra que las importaciones regionales de la 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 U$S 2.775 millones 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 la Argentina y Brasil. Así, mientras la 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 la 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 recibida por la 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 dirigida hacia Argentina.

Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento

Daniel Heymann

Síntesis

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.

Daniel Heymann es Doctor of Philosophy in Economics, University of California, Los Ángeles.
Coordinador del Área de Análisis Macroeconómico de CEPAL Argentina.
Docente en universidades del país y del exterior.
Consultor de organismos internacionales.

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.

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* de la Argentina en dólares desde 1970 fue cerca de 1 a 5, el de 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 la Argentina ha sido manifiestamente multimodal). Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en Brasil.

En todo caso, como efecto del pobre desempeño tendencial de la actividad, de las agudas caídas cíclicas en la Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y de 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 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 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 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 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 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 de Brasil e incrementos de la proporción de las importaciones argentinas provenientes de 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 de Brasil, sea por el mantenimiento de esa ponderación en cifras no significativas (menos del 5%).

Aun 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 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 un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones de Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentinas. 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 Brasil no están integrados de un 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 aún 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, a 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 el 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 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 el 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, el 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.

Introducción

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 sólo 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 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 de 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 la 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 capita, 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 recursivas
Hodrick - Prescott (HP)

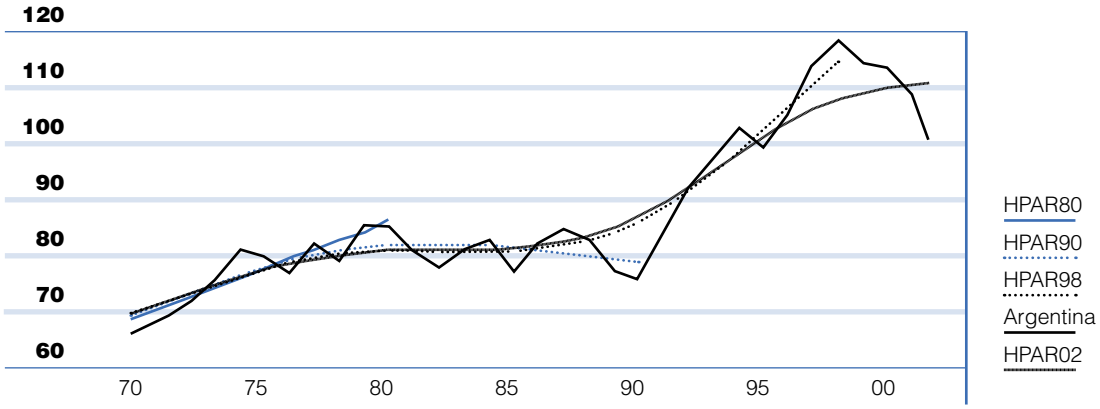
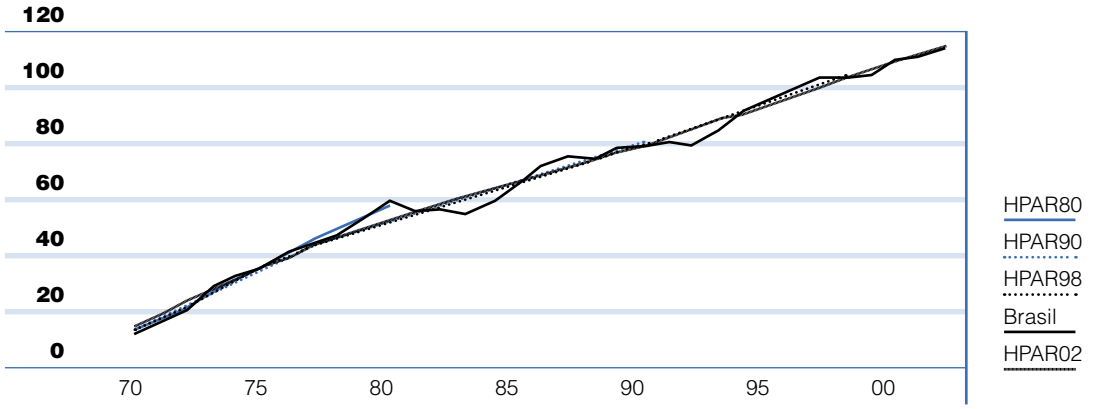


Gráfico 1b. Brasil: PBI a precios constantes y tendencias recursivas
Hodrick - Prescott (HP)



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 cómo 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.

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 de 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 la Argentina ha sido manifiestamente multimodal (véanse los correspondientes diagramas de fase e histogramas[1]). Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en Brasil.

[1] *El caso de 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 2a. Argentina: Diagrama de fase del PBI *per cápita* en dólares de 2000

(1970 - 2003)

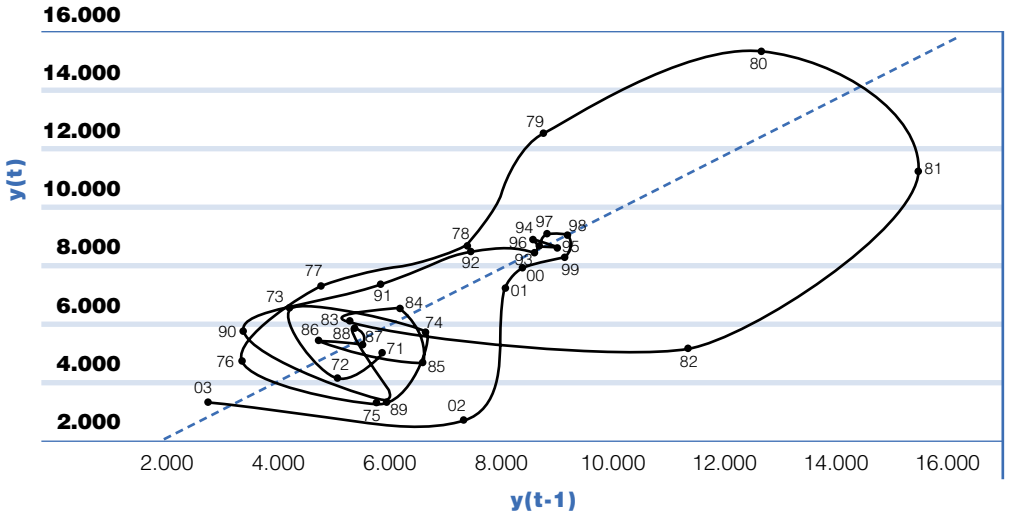


Gráfico 2b. Argentina: Histograma del PBI *per cápita* en dólares de 2000

Media	7.000
Mediana	6.500
Máximo	15.300
Mínimo	2.700

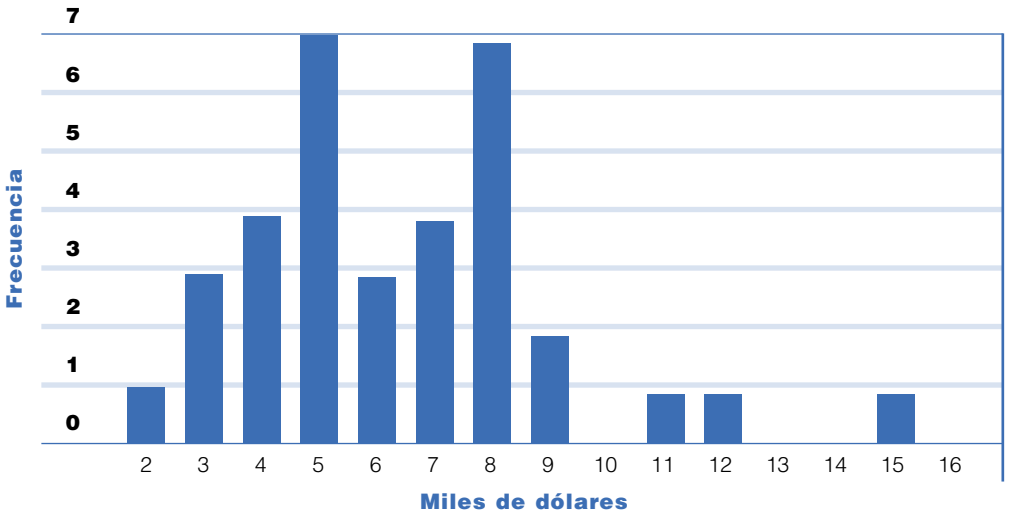


Gráfico 2c. Brasil: Diagrama de fase del PBI *per cápita* en dólares de 2000

(1970 - 2002)

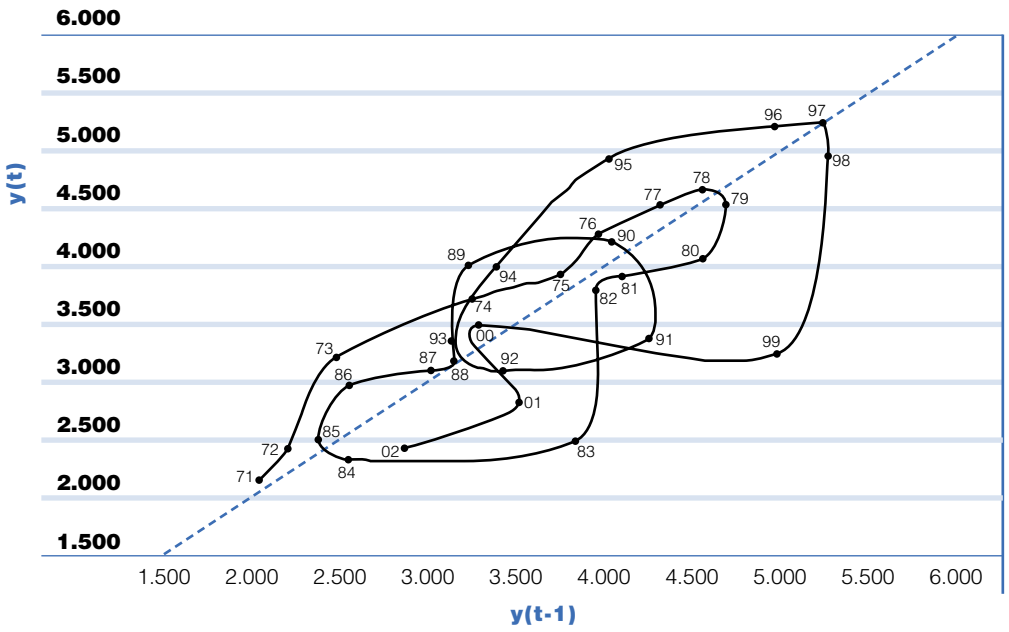


Gráfico 2d. Uruguay: Diagrama de fase del PBI *per cápita* en dólares de 2000

(1970 - 2002)

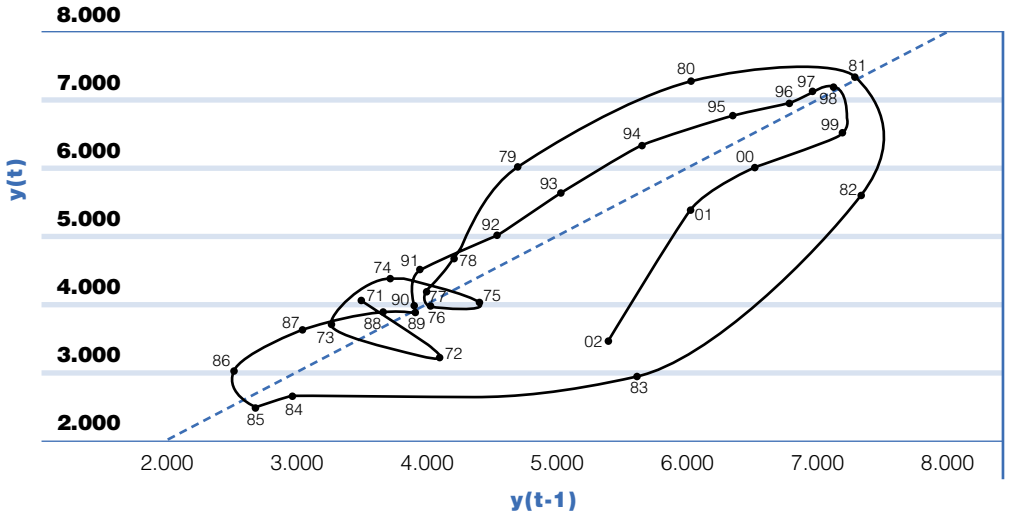
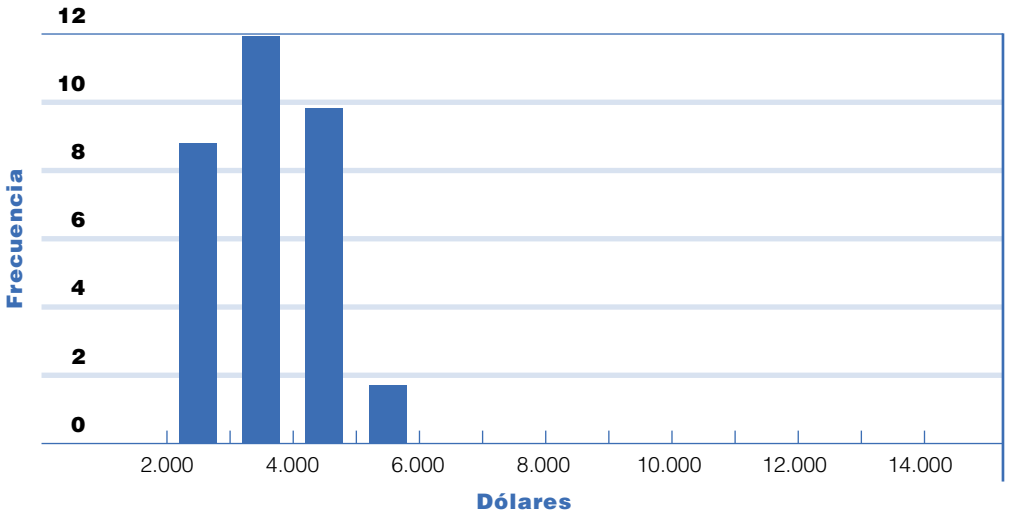
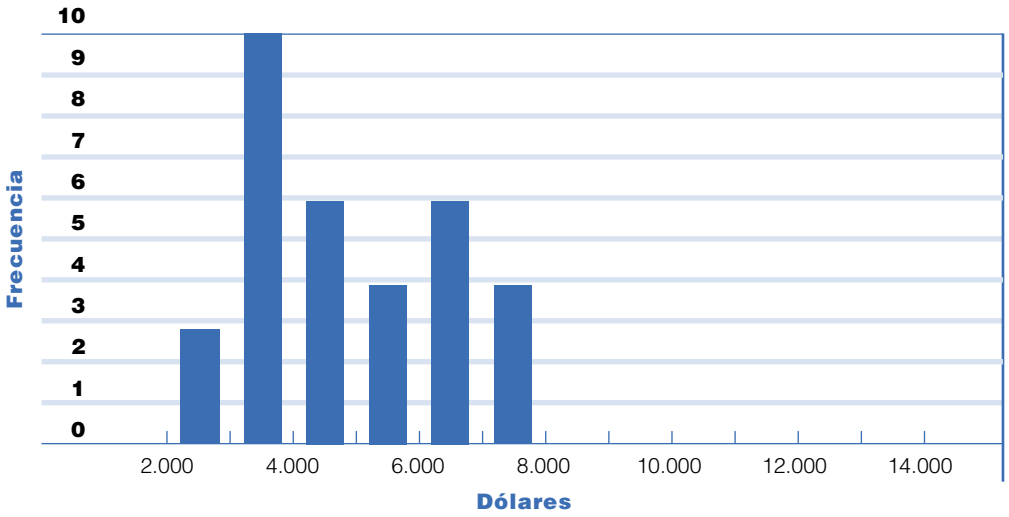


Gráfico 2e. Brasil: Histograma del PBI *per cápita* en dólares de 2000



Media	3.600
Mediana	3.500
Máximo	5.200
Mínimo	2.000

Gráfico 2f. Uruguay: Histograma del PBI *per cápita* en dólares de 2000



Media	4.800
Mediana	4.400
Máximo	7.300
Mínimo	2.500

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 la Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y de 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 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 3a y 3b)*. Esta evolución se transmitió al comercio intra-regional. En 2002, las exportaciones de la Argentina hacia 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 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

MAT

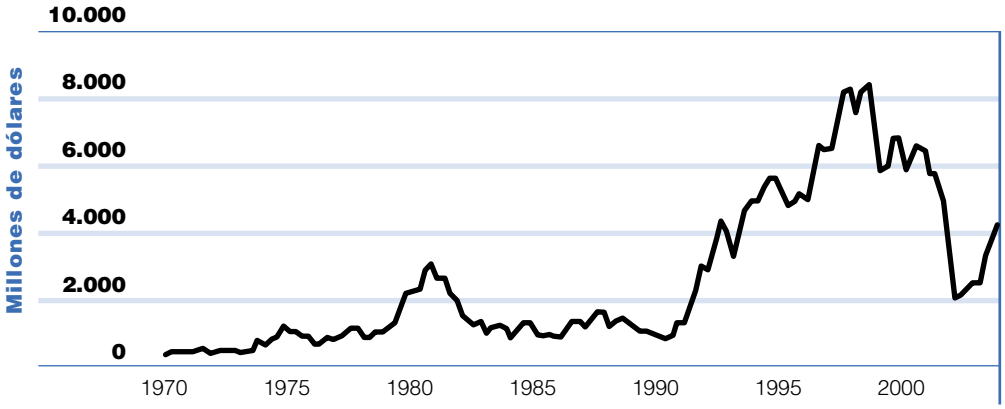


Gráfico 3b. Brasil: Importaciones trimestrales

MBT

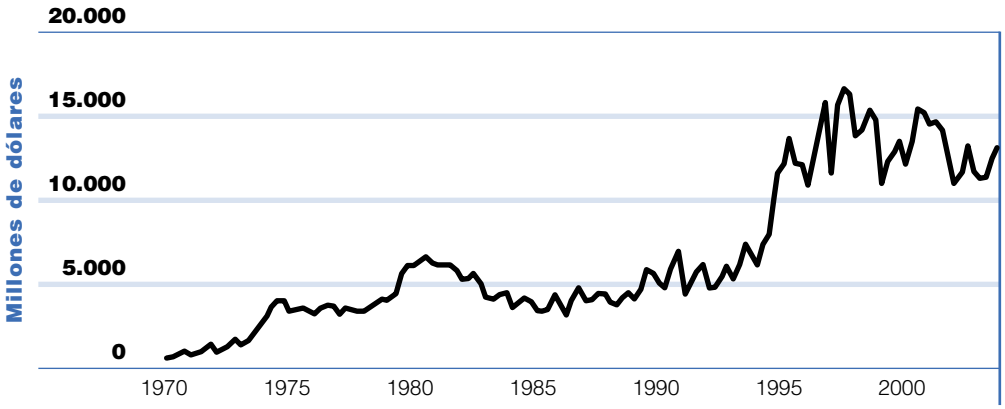


Gráfico 4. Importaciones totales de Brasil y exportaciones totales de MOI de Argentina

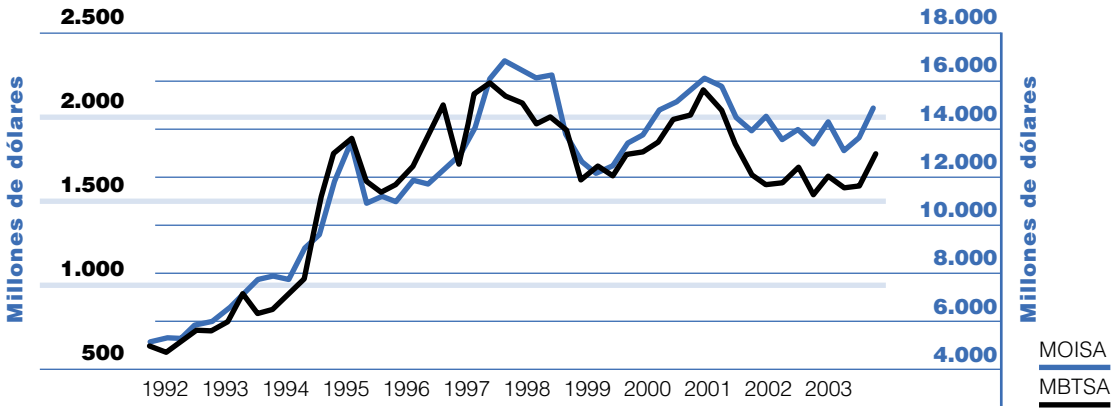


Gráfico 5a. Participación porcentual de las importaciones desde Brasil en las importaciones totales de la Argentina

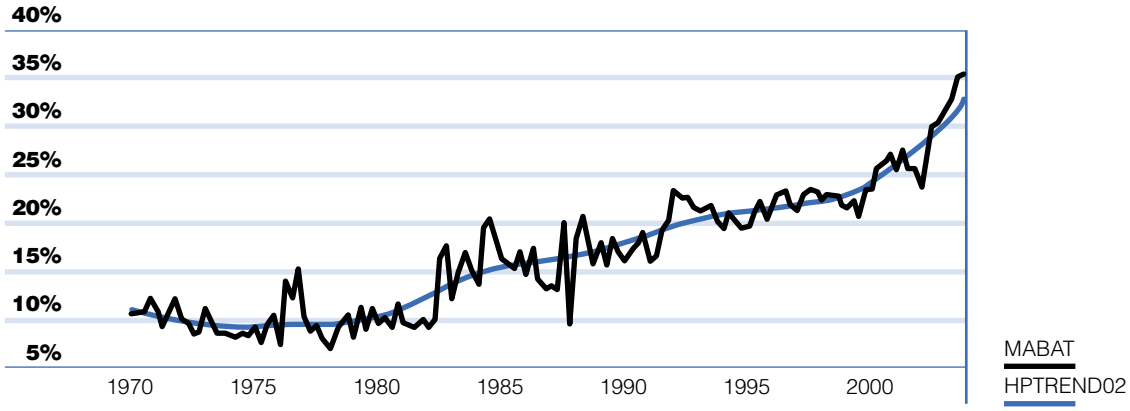
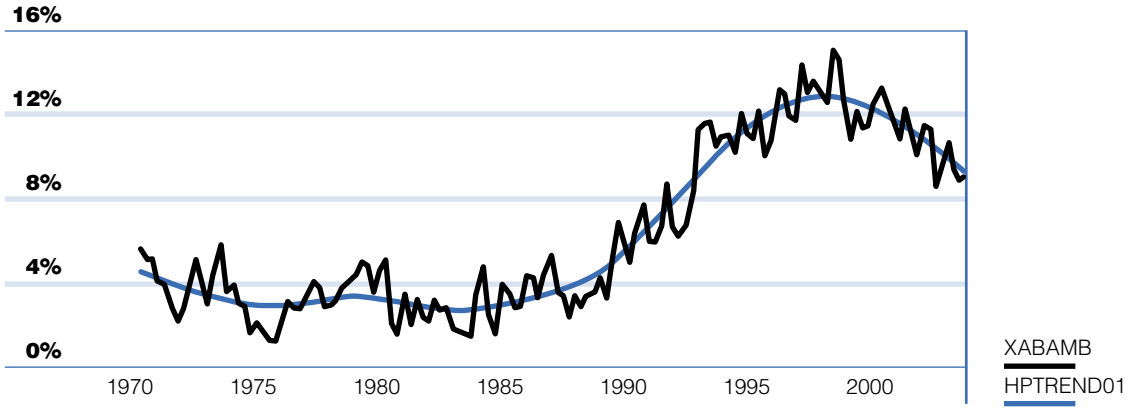


Gráfico 5b. Participación porcentual de las importaciones desde la Argentina en las importaciones totales de Brasil



La magnitud del comercio bilateral permaneció baja en relación con los PBI de los países (las exportaciones argentinas a 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 de 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 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 de Brasil *(ver gráfico 4).*

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 la Argentina como en Brasil.

Por otra parte, 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 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[2]. 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 de 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 disminución en la de los bienes producidos en la Argentina, no obstante la brusca depreciación real de la moneda argentina en 2002 *(ver gráficos 5a y 5b).*

[2] *Entre 1990 y 1998, la participación de 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%.*

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 de 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[3].

Aun 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, hierro y acero) un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones de Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentinas *(ver 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 Brasil *(ver gráficos 7a y 7b)*[4].

[3] 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.

[4] Los gráficos representan, en un eje, al desvío standard de 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 siguiente* nota 8*). 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.*

Gráfico 6. Variación en la participación de las importaciones desde Brasil (Argentina) en las importaciones de Argentina (Brasil) por origen sectorial de los bienes

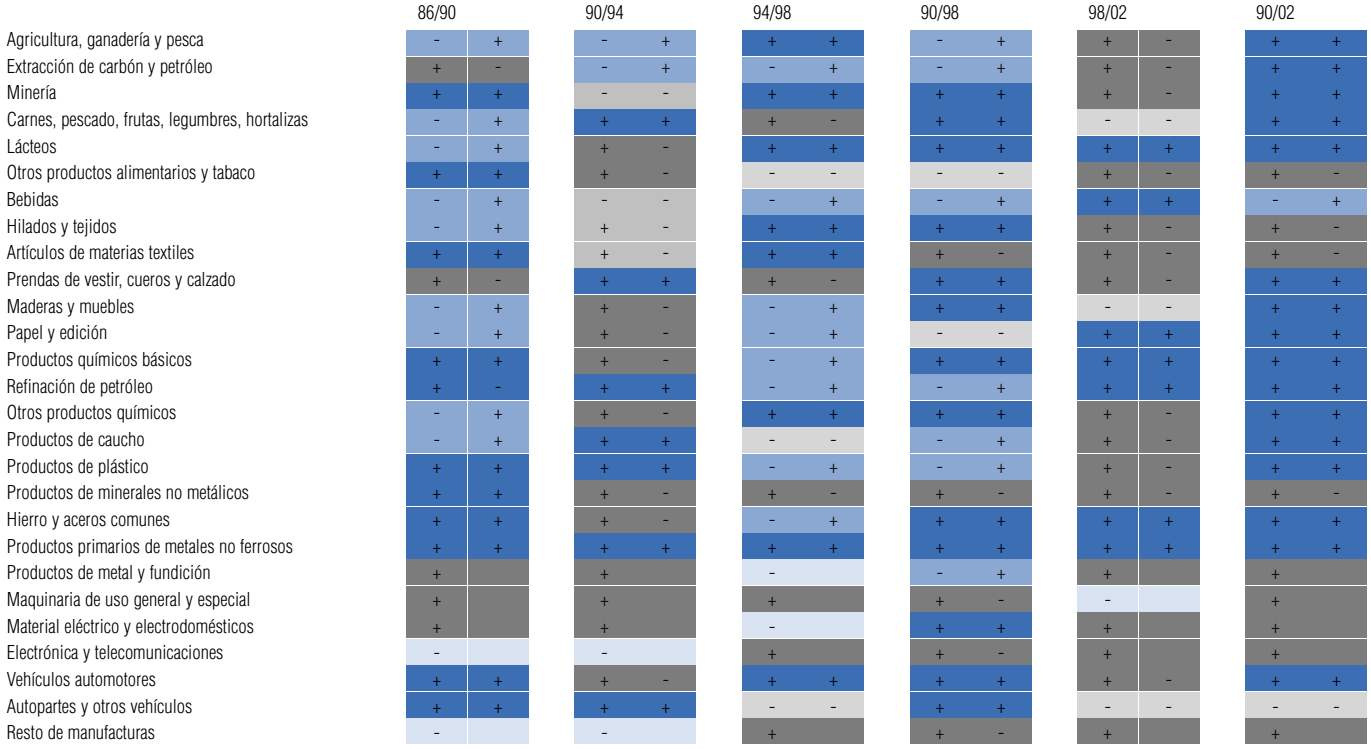


Gráfico 7a. Variabilidad de los movimientos de capitales y de los términos del intercambio. Período 1981/2003

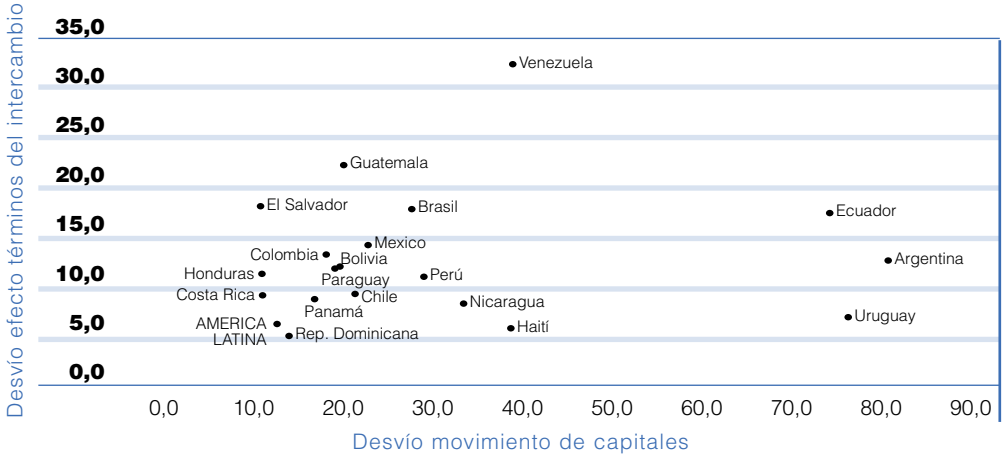
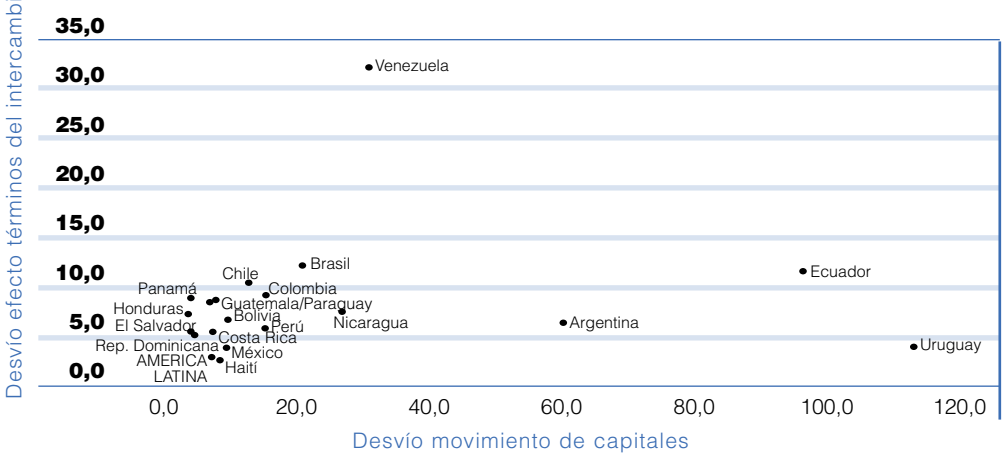


Gráfico 7b. Variabilidad de los movimientos de capitales y de los términos del intercambio. Período 1990/2003



Los mercados financieros de la Argentina y Brasil no están integrados de un 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 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 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[5].

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 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 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 de Brasil, y para 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 EE.UU. 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 el 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

[5] *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 frente a la devaluación brasileña de 1999, y en Brasil (y, claramente también en Uruguay) durante el período agudo de la crisis argentina.*

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 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 macroeconómicos 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 involucran 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[6].

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*.

[6] *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.*

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 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 (caminos 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 sustitubilidades 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 caber 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 el 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*[7]. 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[8]. La experiencia ha 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

[7] *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.*

[8] *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 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!). *En 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.*

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 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 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, a 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 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 el 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, el 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., Carrera J., Cicowiez, M. y Saavedra, M., 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

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 Navajas, F., 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

Coordinación macroeconómica, competitividad y crecimiento

José María Fanelli

José María Fanelli es doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Está especializado en macroeconomía, moneda y finanzas y ha publicado extensamente sobre esos tópicos en la Argentina y en el exterior. Desde 1984 se desempeña como investigador del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) y del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Es Profesor Titular de Macroeconomía en la UBA y la Universidad de San Andrés y Director de la Carrera de Especialización en Mercados de Capital del convenio UBA-MERVAL- Bolsa de Comercio. Coordinador del proyecto "Understanding Reform" del Global Development Network, que involucra treinta países en desarrollo y en transición de Europa, América Latina, Asia y Africa.

Síntesis

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.

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 un 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; la 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.

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, 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. Lo cual 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 la 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 Período 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.

Introducción

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 intra-regional en ese marco[1] 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.

[1] *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.*

1. Crecimiento y volatilidad

No hay duda de 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. La 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[2] en la Argentina, Brasil y Uruguay. 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.

[2] *Interpretada como la diferencia entre las dos series presentadas en los gráficos.*

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.

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.

Gráfico 1. Argentina, tendencia y ciclo

PBI real indice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 0,9% anual

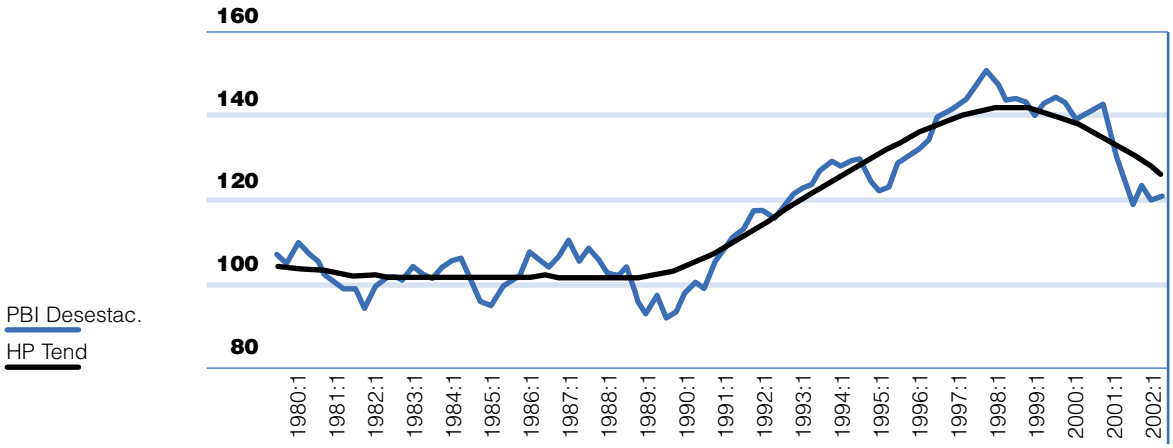


Gráfico 2. Brasil, tendencia y ciclo

PBI real indice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 2,3% anual

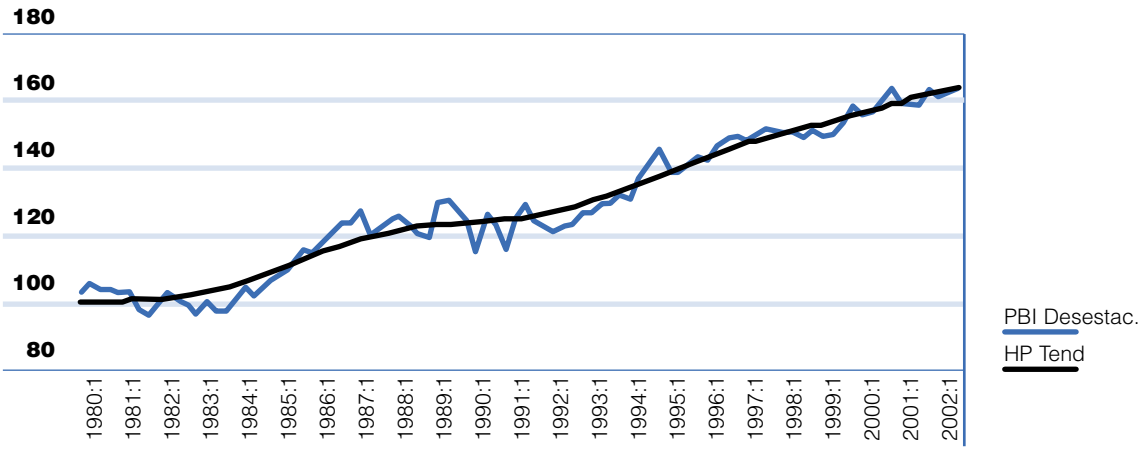
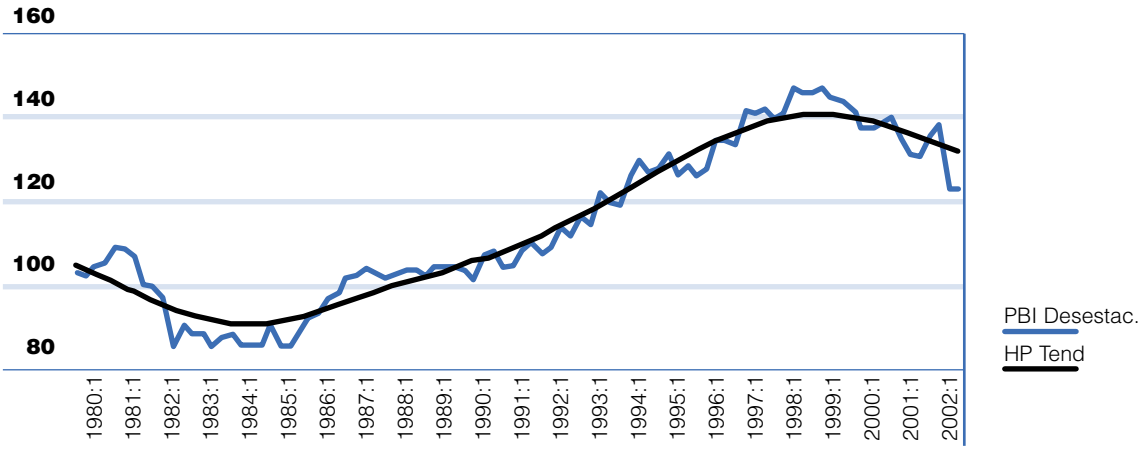


Gráfico 3. Uruguay, tendencia y ciclo

PBI real indice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 1,1% anual



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.

2. 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[3] 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.

[3] *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.*

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 '99 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 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).[4] 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.

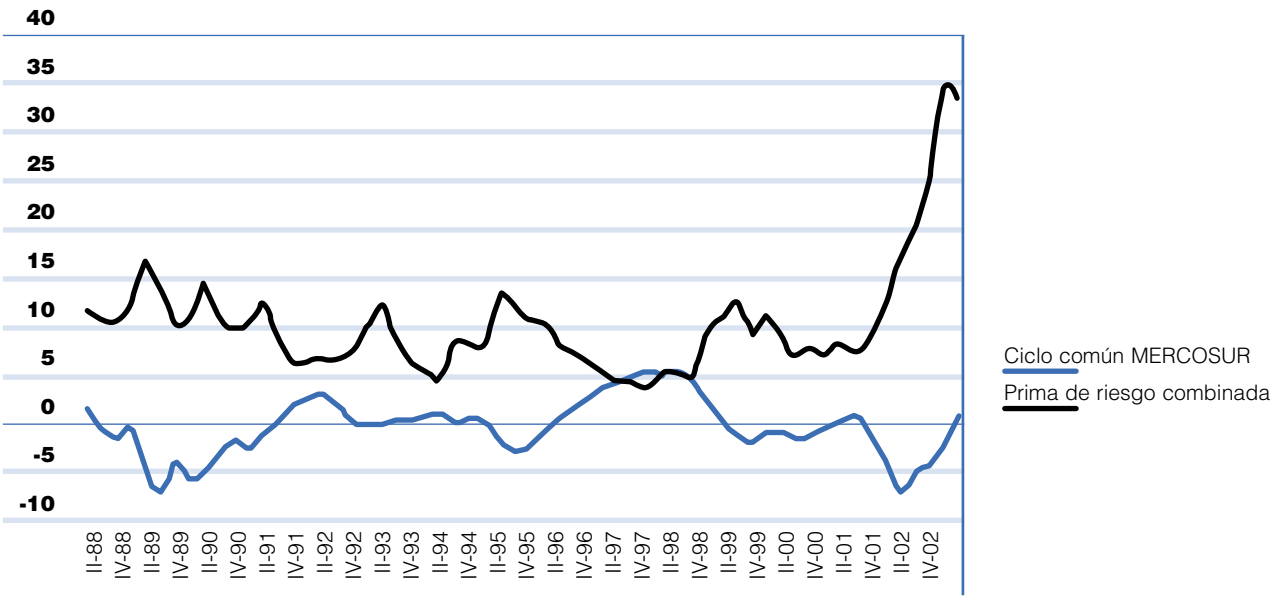
[4] *La política monetaria, que debería ser el instrumento privilegiado, tiene sus grados de autonomía muy acotados por las restricciones que impone la presión fiscal y el stock de deuda acumulado.*

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.

El gráfico siguiente, basado en el trabajo de Fanelli y Rozada (2003) ilustra la importancia de estos factores para el MERCOSUR. El mismo 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 expone 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.

Gráfico 4. Efectos de los cambios en las condiciones financieras externas



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 quieran ir hacia papeles de mayor calidad por la vía de mejorar los rendimientos que ofrecen.

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 cambio 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 aún 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. 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; la 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.

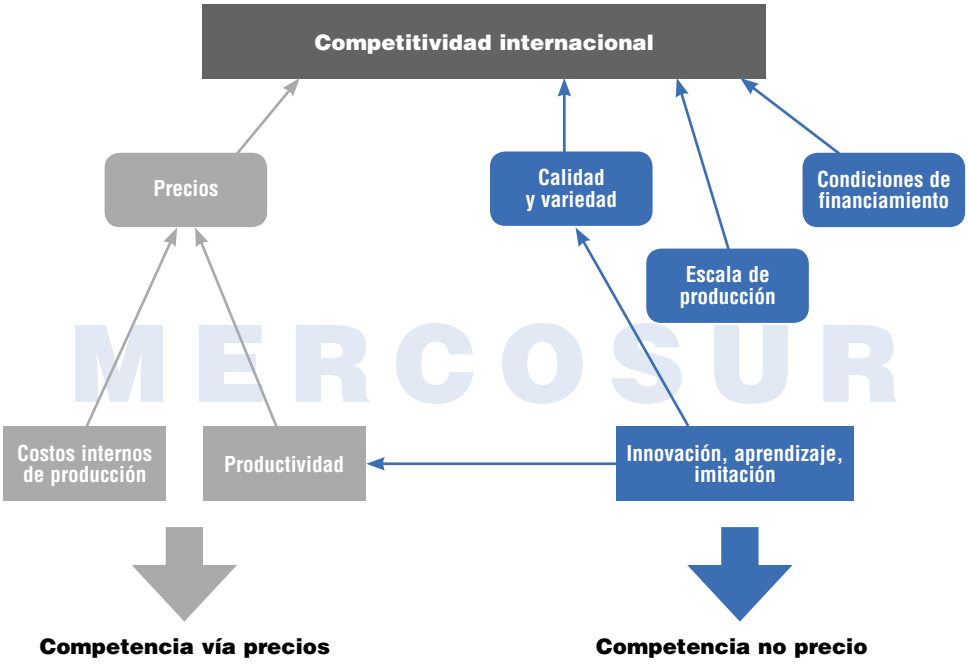
El mundo post-Bretton Woods, en suma, está planteando difíciles problemas al crecimiento. Por una parte, las políticas de industrialización de posguerra son hoy impracticables, por otra, la liberalización y desregulación de los noventa no han resultado en un proceso de crecimiento sostenido. ¿Puede el 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.

3. 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.

Figura 1



MERCOSUR

Definir competitividad parece algo bastante sencillo. Sin embargo hay varios elementos implicados. La *Figura 1* 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 1:* 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 el 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 extenso. 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, estaduales 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.

4. La coordinación macroeconómica

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

1. La inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intra-regionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
2. 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. La 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[5]. De hecho, ante la ocurrencia de *shocks* significativos 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 la Argentina han estado utilizando toda la libertad que les confieren sus regímenes de flotación. El

[5] 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 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 fiscal: 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.

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 la 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 bajas 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 lapso, 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 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:

1. Trabajar para la convergencia de las tasas de inflación intrazona y, posteriormente, para la convergencia con la inflación internacional.
2. 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.
3. 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.

4. 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.

5. Comentarios finales

Para terminar quizás valga la pena resumir el núcleo de nuestras conclusiones.
1. El *principal problema* que enfrentan los países del bloque es el crecimiento.
2. Dos *restricciones críticas* para crecer son:
   - La integración internacional de mala calidad.
   - La volatilidad macroeconómica y financiera.
3. La estrategia MERCOSUR entraña tanto *oportunidades como restricciones y amenazas:* es una estrategia del alta rentabilidad pero requiere mucha inversión y entraña riesgos significativos.
4. 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 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 Período de Transición en el que se refuercen y establezcan disciplinas que permitan que cada país pueda defender a los sectores susceptibles de 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.* Draft Policy Research Report, World Bank, October.

La dinámica institucional y normativa: un balance

Roberto Bouzas

Síntesis

Roberto Bouzas. Licenciado en Economía (UBA) y MA in Economics (Universidad de Cambridge). Profesor asociado de la Universidad de San Andrés. Investigador Independiente del CONICET. Director Académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO-Universidad de San Andrés-Universidad de Barcelona).

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 preexistentes– 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 con 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 preexistentes.

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 al 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* transfronterizos también han jugado un papel muy importante. La preocupación sobre los *derrames* transfronterizos 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 específicas 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 pro-

gresos 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.

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 preexistentes– 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 con 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 preexistentes.

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.

2. 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 gravaban 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 seria 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, antidumping 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 incluyen preferencias distintas 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 han 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 al 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.

3. 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 disciplinas 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, el 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 del 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 fitosanitario–); 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.

4. 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 transfronterizo 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 sólo 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 respecto 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 creó 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 ruedas de negociación e intercambio de ofertas en materia de *comercio de servicios* (la cuarta rueda 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 intraregional 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 la 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.

5. 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), la 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 la 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 (la 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 la 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 la 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* transfronterizos también han jugado un papel muy importante 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* transfronterizos 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 transfronterizos se produjo a comienzos de los años '90, cuando la demanda global de la Argentina experimentó una rápida recuperación y el peso se apreció en términos reales luego de la implementación del Plan de Convertibilidad. Los resultados fueron mayores déficit 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 '90, 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 '90. Aunque la 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 comercial, 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 los 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 Nación Más Favorecida (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.

6. La estructura legal e institucional del MERCOSUR

El 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 del 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 del 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* del 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 30 días después de 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 CMM 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 (FCES) (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 desarrollen 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.

7. 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 embutido 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.

8. 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: 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., da Motta Veiga, P. y Torrent, R. (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 Fanelli, J. M. (comp) (2001), *El Desafío de Integrarse para Crecer. El MERCOSUR en su Primera Década,* Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Hugueney Fihlo, C. y Cardim, C. A. (org) (2003), *Grupo de Reflexao Prospectiva sobre o Mercosul,* Brasilia, IPRI

Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales

Ricardo Delgado

Síntesis

- 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.

Ricardo Delgado es Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires).
Postgrado en Teoría Económica (Instituto de Desarrollo Económico y Social).
Consultor asociado a Ecolatina.
Docente de Organización Industrial en la Universidad de Buenos Aires.
Ha publicado numerosos artículos y trabajos académicos vinculados a la defensa comercial externa, a la desregulación económica y al desarrollo de las infraestructuras públicas.

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

- 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 de 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 aún 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.

Introducción

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.

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.

1. 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 capi-

tales 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[1].

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)[2].

1.1. 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 intra-regional convergente en el tiempo, complementado a su vez por dos acuerdos sectoriales (azúcar y automotriz)[3]. 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, la 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[4].

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.

[1] *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.*

[2] *Respecto de aspectos vinculados con asimetrías y externalidades, ver Bouzas, R.* Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization: the case of MERCOSUR. *Universidad de San Andrés (2003).*

[3] *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.*

[4] *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 arrocera, 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.*

1.2. 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, 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[5].

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.

1.3. 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[6].

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[7].

[5] *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.*

[6] *Ver Mayoral, A.,* Expectativas empresariales ante el proceso de integración. *CEI (1999).*

[7] *El Estado Federal de Brasil cuantificaba las renuncias y subsidios fiscales en aproximadamente 4 puntos del PBI o 26% de los ingresos netos federales para el año 1999 (Orçamento de Renunciais Fiscais e Subsidios da Uniao, Amadeo, Vieira Ferreira Levy, Beira, Melo Filho, de Miranda, Sigelmann, da Silva Filho, y Vescovi, documento de la Secretaría de Politica Económica, Brasilia, diciembre de 2000). En esta cuantificación no se incluyeron los incentivos estaduales 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.*

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 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 intra-regional 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[8]. 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 9° 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[9]. 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 y 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.

[8] *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.*

[9] *La crítica más usual, en cambio, está centrada en los mecanismos de selección de los sectores beneficiarios* (pick-up the winners'-strategy).

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 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.

1.4. 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[10], 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[11].

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 Nº 1).*

[10] *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, J., Panigo, D. y Feliz, M.* ¿Cuánto se asemejan las economías de Argentina y Brasil? Nueva comparación de las regularidades empíricas desde 1980. *Económica (1998).*

[11] *Ver Heymann, D.* Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el MERCOSUR. *CEI (1999).*

Cuadro 1. Nivel de actividad e intercambio comercial entre Argentina y Brasil

	PBI Argentina a prec. const. de 1993	PBI Brasil a prec. const. de 2002	Exp. Arg. a Brasil mill. dólares	Imp. Arg de Brasil mill. dólares
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 a datos Ministerio de Economía de la República Argentina y al IPEA.

[12] *En estos resultados se superponen los efectos originados en las variaciones del tipo de cambio real de ambos países.*

La historia reciente es clara. Estos efectos[12], 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 manifiestan fuertes incrementos de la tensión y los conflictos comerciales.

2. 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. La mayoría 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 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.

2.1. 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 (PC)? ¿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 PC, 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[13].

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)[14]:

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[15].
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).

[13] *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.*

[14] *Esta parte del documento sigue a Delgado (1999, 2000).*

[15] *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.*

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[16].

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 los costos.

[16] *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.*

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[17]– los precios internos en el país exportador, y en consecuencia, si los precios de exportación se mantienen constantes, disminuye el margen de dumping[18].

A diferencia de lo postulado por la visión que favorece la eliminación intrazona de estos regímenes, la presencia de un mercado desafiable, 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[19].

2.2. 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 aceitada secuencia de instrumentación.

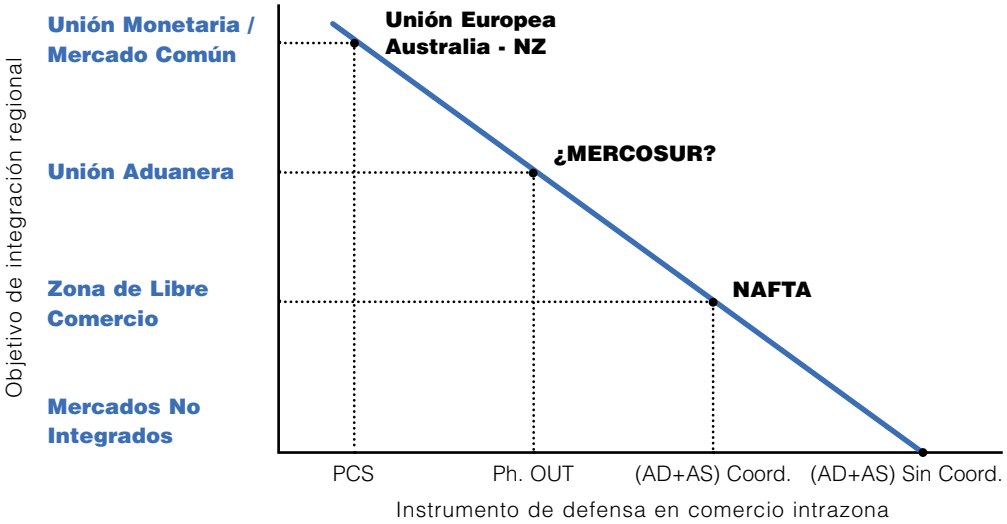
Una revisión de los casos de la Unión Europea, el NAFTA y los acuerdos de integración entre Australia y Nueva Zelanda (ANZACERTA) demuestra con claridad que no existe un modelo único para tratar este problema –denominado *phasing out* en la literatura especializada–, fundamentalmente debido a que son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

[17] 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.

[18] 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.*

[19] La Unión Europea utiliza el antidumping extrazona como instrumento elástico de política industrial *(Trade Policy Review, 1990).*

Gráfico 1.



PCS: Política de competencia supranacional

Ph. OUT: Phasing Out con transición y política armonizada

(AD+AS) Coord.: Antidumping y antisubsidios con Coordinación

(AD+AS) Sin Coord.: Antidumping y antisubsidios sin Coordinación

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 1).*

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 5 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[20].

[20] *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.*

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[21]. Menos aún, no se prevé ninguna autoridad supranacional de aplicación.

[21] *En 2003 se ha realizado el primer intercambio informativo y de experiencias entre los organismos regionales.*

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 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*[22].

[22] *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.*

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. 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[23].

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.

[23] *Además, la actividad económica principal entre ambos países se vincula con la radicación de inversiones directas y no con el comercio.*

3. 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 investigados. En el *Cuadro N°2* se presenta el listado de investigaciones por dumping y subsidios realizadas por la Argentina contra Brasil, Uruguay y Paraguay entre 1992 y 2003, ordenadas 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 N°3*.

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 bobinaje	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.

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[24].

[24] *Es importante destacar, sin embargo, que mientras la Argentina abrió 51 casos contra socios comerciales en el período considerado, Brasil lo hizo en sólo 3 oportunidades.*

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.

4. 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 subsidios en la región en un lapso de 5 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.

5. 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)[25], 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.

[25] *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.*

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 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 1991-92).

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.

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 por 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 de 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.

Otras 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 están 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 otros 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 produc-

ción 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 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 2 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 millones.
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 10 años, donando además 2.5 millones de m^2 más 0,5 millones m^2 cedidos a título gratuito por 10 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 Paranagua. 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 7 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 u$s 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 Bahía 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 (Río Invest, Río Industria), sectoriales (Río Petróleo, RíoPlast, Río Textil, Río Fármacos, Río Piezas, Río Telecom) y regionales (Río Solidario y Río 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 metalmecánicas en condiciones muy atractivas (100% de la inversión, 5 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, metalmecánica, 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 Río Grande do Sul, por su parte, presta asistencia a los inversores a través de la Secretaría de Desenvolvimiento Económico e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). El FUNDOPEM (Fondo Operación Empresa de Río 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 Río Grande do Sul y subsidia los intereses resultantes de las operaciones de crédito 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 diferimiento 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 Uruguay un conjunto de programas que apuntan principalmente a los pequeños y medianos productores

Programas de ayuda a la producción

Programas Sectoriales

Sector Agropecuario

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.

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, Uruguay concede subvenciones 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 U$S 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 graven 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 estadounidense 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 a 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 U$S 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 10 años y pueden beneficiarse de períodos de gracia de hasta 3 años. Entre octubre de 1994 y finales de 1996, el FDI realizó préstamos por un monto total de U$S 59,3 millones.

Referencias

Alessandrini, S. (1994), *Subsidies, Strategic Trade and the GATT*, mimeo.

Brander, J. y Spencer, B. (1984), *Tariff Protection and Imperfect Competition,* en Monopolistic Competition and International Trade.

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 '90,* 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.*

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.

Messerlin, P. (1996), *Why the Anti-Dumping Laws Ought to be Replaced By Competition Laws,* en Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Suplementary?, 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 Suplementary?, 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 Suplementary?, 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).

Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica

Fernando Porta

Síntesis

- 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.

Fernando Porta es licenciado en Economía Política (Universidad de Buenos Aires, 1970), con estudios de especialización de postgrado (Universidad de Sussex, 1980). Es actualmente Investigador Principal de REDES - Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Profesor de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de General Sarmiento y de la Universidad Di Tella y Consultor de la CEPAL y otros Organismos Internacionales. Especializado en temas de Economía Internacional y Economía Industrial, ha publicado libros y artículos sobre Integración Económica, Mercosur, Reestructuración Industrial y Estrategias de Empresas Transnacionales.

- 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 de la Argentina.
- 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 la 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 Empresas Transnacionales (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 la 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 definidamente una estrategia de *globalización-regionalización*, favorecida por los incentivos de los regímenes especiales que regularon la industria en la Argentina y Brasil. El MERCOSUR pasó a ser un centro regional de producción y consumo y se lo consideró hasta bastante avanzados los '90 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 en 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 la 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 dise-

ñado 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 restablecimiento 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 (UA). 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 la 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.

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, según soplen los vientos del tipo de cambio o del ciclo económico en cada uno de ellos.

1. 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 suce-

sivas 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 (ET) 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.

2. 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.

3. 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 la 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[1]. Diversos estudios (ver, entre otros, Kosacoff y Porta, 1998; Chudnovsky y López, 2001; Kulfas, Porta y Ramos, 2002) 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.

[1] 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.

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 coyuntura 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 la 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 '80 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 '90 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 la 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 la 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 la 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.

4. 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 recapacitación 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 la 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.

5. Requisitos para un rediseño del MERCOSUR

El rediseño del MERCOSUR supone, entonces, atender simultáneamente a dos objetivos: i) el restablecimiento 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 supues-

to, 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 inescindible de una nueva racionalidad para el MERCOSUR.

6. 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 '90.

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 la 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.