El MERCOSUR, de la diplomacia negociadora a la articulación productiva

Carlos Bozzalla, Alejo Espora y Ricardo Rozemberg

Los autores son Economistas, especialistas en temas de Comercio Internacional.

El artículo explicita los orígenes del MERCOSUR y analiza su evolución hasta la actualidad. Se destacan diversos aspectos coyunturales (ciclos económicos desfasados, fuerte ingreso de capitales a la región y términos de intercambio favorables) que podrían haber contribuido al éxito inicial del proceso, para luego hacer hincapié en los causantes de la posterior morigeración del dinamismo inicial.

Asimismo, se comenta el desempeño de la economía brasileña y cómo determinados fenómenos acontecidos en el país vecino repercutieron en el comportamiento del MERCOSUR. Además, se detalla el cambio en el contexto internacional y su consecuente impacto en las relaciones comerciales del bloque; las imperfecciones del MERCOSUR apañadas por factores exógenos internacionales han salido a flote debido a un entorno menos favorable.

La coyuntura actual presenta un nuevo desafío. El buen momento que atraviesan los países miembros del bloque resulta propicio para introducir medidas tendientes a perfeccionar y corregir varios aspectos del proceso de integración. De esta manera, sería propicio introducir medidas para compatibilizar las estructuras productivas del MERCOSUR y así lograr que los beneficios del acuerdo comercial dejen de ser transitorios. La acción conjunta entre las naciones pertenecientes al bloque supondría contemplar a las economías menos desarrolladas y contribuiría a que las ganancias disten de ser cortoplacistas.

I. Introducción

A lo largo del último bienio, a partir del retorno de la región a un escenario de estabilidad y crecimiento económico conjunto, se han producido muestras de un mayor grado de conflictividad en las relaciones comerciales dentro del ámbito del MERCOSUR. Así, este proceso que durante años fuera percibido como una *política de estado* por parte de los cuatro países, con un fuerte consenso y apoyo de los diferentes sectores sociales, sufre actualmente dudas y cuestionamientos sobre su dinámica negociadora y sus impactos sobre el entorno de negocios a escala regional.

Estos hechos, si bien involucran a todos los socios[1], se manifiestan más nítidamente en el intercambio entre las dos principales economías regionales, estando localizados especialmente entre las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y a partir de los recurrentes saldos comerciales desfavorables de la Argentina en su intercambio con Brasil.

Si bien la década pasada no estuvo exenta de tensiones o disputas entre ambos países, diversas circunstancias excepcionales del ámbito regional e internacional tendieron a atemperarlas, *ocultando* aspectos de difícil administración por parte del bloque, que en los últimos años se han manifestado en toda su magnitud. La identificación de las principales causas de ese aumento de los conflictos entre los distintos sectores de ambas economías, como así también la exploración de algunos de los posibles caminos que conduzcan a su superación, aparecen como condiciones necesarias para una integración más plena y equilibrada.

El presente trabajo trata sobre el origen de este marco de mayor conflictividad y/o tensión comercial, y aunque está referido al MERCOSUR pondrá especial énfasis en la relación entre sus dos socios más grandes. El informe intenta mostrar que el surgimiento de este escenario no está relacionado con la mala predisposición de un gobierno o de un grupo exportador o productor en particular respecto del proceso regional, sino más bien con la volatilidad de las circunstancias macroeconómicas de los países del área, con la existencia de fuertes asimetrías de tamaño y con la falta de acciones comunes en diferentes ámbitos (en particular el productivo).

Para ello, en la primera parte se examinan en perspectiva los primeros intentos de integración Argentina-Brasil que tuvieron lugar en la década del 80 *vis a vis* el proceso que posteriormente desembocaría en el Tratado de Asunción, resaltando las características sustancialmente distintas de ambas iniciativas. Asimismo, se presentan algunos de los factores que contribuyeron al éxito inicial del proceso, permitiendo sopesar la existencia de importantes diferencias de tamaño entre los países del MERCOSUR y la escasa coordinación de políticas.

En una segunda parte, se presentan algunas evidencias respecto del impacto de la devaluación brasileña de principios de 1999 y de la crisis argentina del período 1998-2002 sobre el escenario productivo regional, que permiten observar una profundización de las asimetrías de tamaño y una alteración de ciertos patrones de especialización en ambas economías. Asimismo, se analiza el nuevo marco generado a partir de la salida de la convertibilidad en la Argentina.

La parte tres trata acerca de los efectos del nuevo escenario económico-productivo en la región sobre el comercio entre ambos países. En particular, se analiza la política brasileña de sustitución de importaciones y de promoción exportadora, así como sus consecuencias sobre los flujos bilaterales.

[1] *En este período se profundizan los sentimientos de insatisfacción de parte de las economías más pequeñas del bloque (Uruguay y Paraguay) como consecuencia de la falta de resultados y efectos positivos del MERCOSUR sobre sus performances económico/comerciales. De este modo, se intensifican las demandas de estos países para obtener algún tratamiento diferencial que permita reconocer las diferentes realidades del bloque y facilite la inserción regional de dichas economías. Este fenómeno es tratado sólo marginalmente en el presente trabajo.*

Finalmente, se hará mención a la necesidad de implementar acciones de política microeconómica a escala regional, que permitan ir *acercando* en el tiempo las estructuras productivas de ambos países, aprovechando en mejor y mayor medida las ventajas relativas de especialización y complementación productiva. Asimismo, se plantea la conveniencia de contar con instrumentos de política que, dentro de un marco institucional, permitan cierta administración transitoria del comercio, especialmente en aquellos sectores sensibles donde las diferencias de tamaño sean muy grandes o las configuraciones de los mercados en ambos países resulten muy diferentes.

II. La integración Argentina-Brasil en perspectiva. Del esquema gradual, sectorial y equilibrado de los '80 al automaticismo de los '90

En los años 80, el esquema de integración entre la Argentina y Brasil en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) se caracterizaba por apuntar hacia un proceso de asociación comercial y productivo de carácter gradual, sectorial y balanceado, en un contexto de fuertes barreras comerciales con el resto del mundo.

El proceso se asentaba sobre una docena de protocolos sectoriales –luego ampliados a 23– que trataban no sólo de programas de apertura recíproca de diferentes actividades industriales, sino que incluían también, aspectos tan diferentes e importantes como la facilitación del comercio, la cooperación científico-tecnológica, el desarrollo de la infraestructura, asuntos paracomerciales, entre otros.

De este modo, el reconocimiento de la existencia de múltiples situaciones y problemáticas diferentes a nivel de los sectores productivos, llevaba a los países a descartar la idea de incluir desde el inicio al conjunto del universo de productos comercializables en el marco del programa integrador, limitando la apertura preferencial recíproca a listados de bienes de los diferentes sectores, que se irían ampliando en forma periódica.

En este sentido, otra característica del PICE era su gradualidad, para permitir que los sectores productivos de los dos países se adaptaran al nuevo escenario, y eventualmente reconvirtieran, con el menor costo posible en términos económicos, comerciales y sociales.

En otras palabras, el Acuerdo tenía como claro objetivo la generación de un esquema de especialización intrasectorial en un marco de comercio equilibrado, dejando de lado explícitamente no sólo cualquier iniciativa sectorial que tuviera como fin obtener un superávit de divisas sino también cualquier tipo de especialización interindustrial entre los países. Para ello, incluía una batería de compromisos y cláusulas que garantizarían el intercambio compensado.

A principios de los años '90, en un contexto de mayor apertura con el resto del mundo (la Argentina redujo sensiblemente sus aranceles en 1990 y Brasil presentaba ese año un cronograma de reducción gradual de su protección para el período 1990/4), el esquema de integración bilateral basado en la gradualidad, el equilibrio y la sectorialidad, tuvo que adaptarse para convivir con esta nueva realidad.

De este modo, la liberalización comercial recíproca pasaba a incluir a todo el universo de productos (salvo algunas contadas excepciones), el *taxi* arancelario (esto es, el cronograma de desgravación) se transformaba en automático y con fechas prefijadas, y los instrumentos que de algún modo promovían la integración intraindustrial y los intercambios compensados, fueron siendo dejados de lado. Así, el Tratado de Asunción, que daría lugar a la creación del MERCOSUR en 1991, sólo incluía mecanismos transitorios de salvaguardias y la posibilidad de generar Acuerdos Sectoriales durante la transición hacia la unión aduanera[2].

En definitiva, y más allá de las razones que pudieran haber justificado este cambio de paradigma en la integración regional[3], lo cierto es que el objetivo de promover la especialización y complementación productiva entre los socios pasaba a un segundo plano, dejando al mercado como único actor generador o inductor de este fin.

II.1 Los factores que alentaron el *éxito* inicial de la integración regional

Desde el inicio del proceso de integración, los países del MERCOSUR exhiben marcadas asimetrías *estructurales o naturales* (referidas al diferente tamaño y grado de desarrollo de sus economías, disímil dotación de recursos, etc.) y *artificiales* (vinculadas a los distintos lineamientos de política económica, mecanismos de promoción, etc.).

Sin embargo, el Tratado de Asunción no establecía diferencias entre los socios, teniendo los cuatro Estados Parte los mismos derechos y obligaciones[4]. De igual modo, si bien el Tratado preveía la coordinación de políticas macroeconómicas y la eliminación de barreras arancelarias y de otro tipo, hacía poco énfasis en el modo en que se irían a tratar las diferencias estructurales y de política existentes entre los países.

No obstante ello, a mediados de 1992 se firmaba el Cronograma de Las Leñas, el cual establecía una agenda de armonización y coordinación de las diferentes políticas internas de los cuatro Estados, incluyendo asimismo, la definición de políticas y disciplinas comunes en diferentes ámbitos. Así, este Cronograma iría *ordenando* los trabajos técnicos del MERCOSUR durante el período de transición y hasta la conformación de la Unión Aduanera (1992/94).

Según este Cronograma, el proceso negociador debía debatir por ejemplo la política industrial de los socios y procurar armonizar en la medida de lo posible, los esquemas de incentivos, tendiendo a generar estímulos comunes a la producción regional. Algo similar ocurriría con la política agrícola, comercial o laboral. En igual sentido, se fijaban plazos para la armonización de normas técnicas, trámites aduaneros, la coordinación de políticas macroeconómicas o la definición de un arancel externo común.

En esta lógica, el esquema enfatizaba la necesidad de equilibrar el *campo de juego* a través de la eliminación y/o armonización de las asimetrías *artificiales*, con la idea de ir tendiendo hacia políticas de alcance regional. Por el contrario, la agenda negociadora ponía escasa atención a la *administración* de las diferencias naturales. En efecto, si durante la transición hacia la Unión Aduanera, mecanismos tales como las salvaguardias o los acuerdos sectoriales (que podían ser pensados como aptos para *arbitrar* este tipo de diferencias) eran aplicables hacia el interior del proceso, a partir de 1995 desaparecían[5].

[2] *Estos instrumentos por otra parte, desaparecerían en el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994.*

[3] *Más allá del mencionado efecto de la mayor apertura comercial de la Argentina y Brasil con terceros países, se observaba también un creciente interés por el regionalismo* abierto *en el ámbito internacional –con la inserción, por primera vez en la historia, de Estados Unidos en un ejercicio de este tipo–. Del mismo modo, la experiencia registrada en los '80 en la integración Argentina-Brasil, más allá de los objetivos que postulaba, era vista por algunos analistas como un ejercicio de* integración ficción, *con escasos resultados prácticos.*

[4] *A diferencia de otros procesos de integración, el MERCOSUR no establecía trato diferencial para las economías de menor desarrollo relativo.*

[5] *En efecto, y más allá de las propuestas argentinas de incluir en dicho Protocolo algunos instrumentos que podrían continuar con cierta administración de las diferencias (Acuerdos de Ajuste Estructural, por ej.), sólo se acordó generar un Régimen de Adecuación Final (que permitiría continuar exceptuando del libre comercio intrazona a los productos más sensibles de los cuatro países por un lapso adicional de cuatro años).*

La idea detrás de esta lógica era que las diferencias de tamaño y dotación factorial debían ser aprovechadas a partir de las especializaciones y/o ventajas relativas, siendo el mercado el mecanismo más apto para obtener los mayores beneficios posibles de dicha estrategia.

Sin embargo, y pese a los escasos avances en términos de la armonización de políticas y la construcción de acciones comunes –así como de la ausencia de mecanismos de administración de las diferencias *estructurales*–, durante buena parte de los '90 la integración no pareció (al menos ex ante) resultar globalmente desbalanceada, y las diferentes asimetrías se mantuvieron ocultas o no salieron a la luz en toda su magnitud.

En gran medida, esto parece haber sido posible porque las economías del MERCOSUR gozaron de una serie de condiciones regionales e internacionales excepcionales:

i. Ciclos económicos desfasados (o comunes de alza) de los socios
ii. Abundante ingreso de capitales internacionales
iii. Términos de intercambio favorables

En este ámbito, el comercio intrazona se incrementó tanto en términos absolutos como relativos y prosperó un número significativo de emprendimientos empresariales conjuntos, con objetivos tan variados y diversos como la complementación productiva, el aprovechamiento de canales de distribución, entre otros.

i. Ciclos económicos desfasados (o comunes de alza)

Durante los primeros años de la integración regional, las economías de los dos principales socios observaron una alternancia en sus ciclos económicos o bien coincidieron en sus dinámicas positivas.

Así, mientras que a comienzos de la década del '90 la economía argentina se recuperaba rápidamente del colapso de fines de los ochenta, la economía brasileña se mantenía virtualmente estancada. En este contexto, el dinamismo argentino permitía *amortiguar* aunque sea en algo, los impactos del escenario de parálisis y alta inflación brasileña.

Por el contrario, mientras que la economía brasileña lograba sortear *indemne* la Crisis del Tequila, la economía argentina verificaba su primera caída desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad. En este caso, fue la economía del socio más grande que permitió no sólo que la caída argentina fuera algo más leve, sino también que su recuperación fuera mucho más rápida.

De este modo, y por motivos absolutamente *aleatorios*, se observó en la región una suerte de coordinación *espontánea* de las economías y sus respectivos ciclos, fenómeno que tendió a dejar en un segundo plano la importancia de avanzar en acciones concretas en términos de cooperación macroeconómica[6/7].

[6] *Para un análisis de los intentos de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR ver* Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?. *J.L. Machinea y G Rozenwurcel. CEPAL:* Informes y estudios especiales. *(2005) e* Interdependencias y Políticas Macroeconómicas: Reflexiones sobre el MERCOSUR. *Daniel Heymann*. En MERCOSUR: Entre la Realidad y la Utopía *(Ed. Nuevohacer, 1999).*

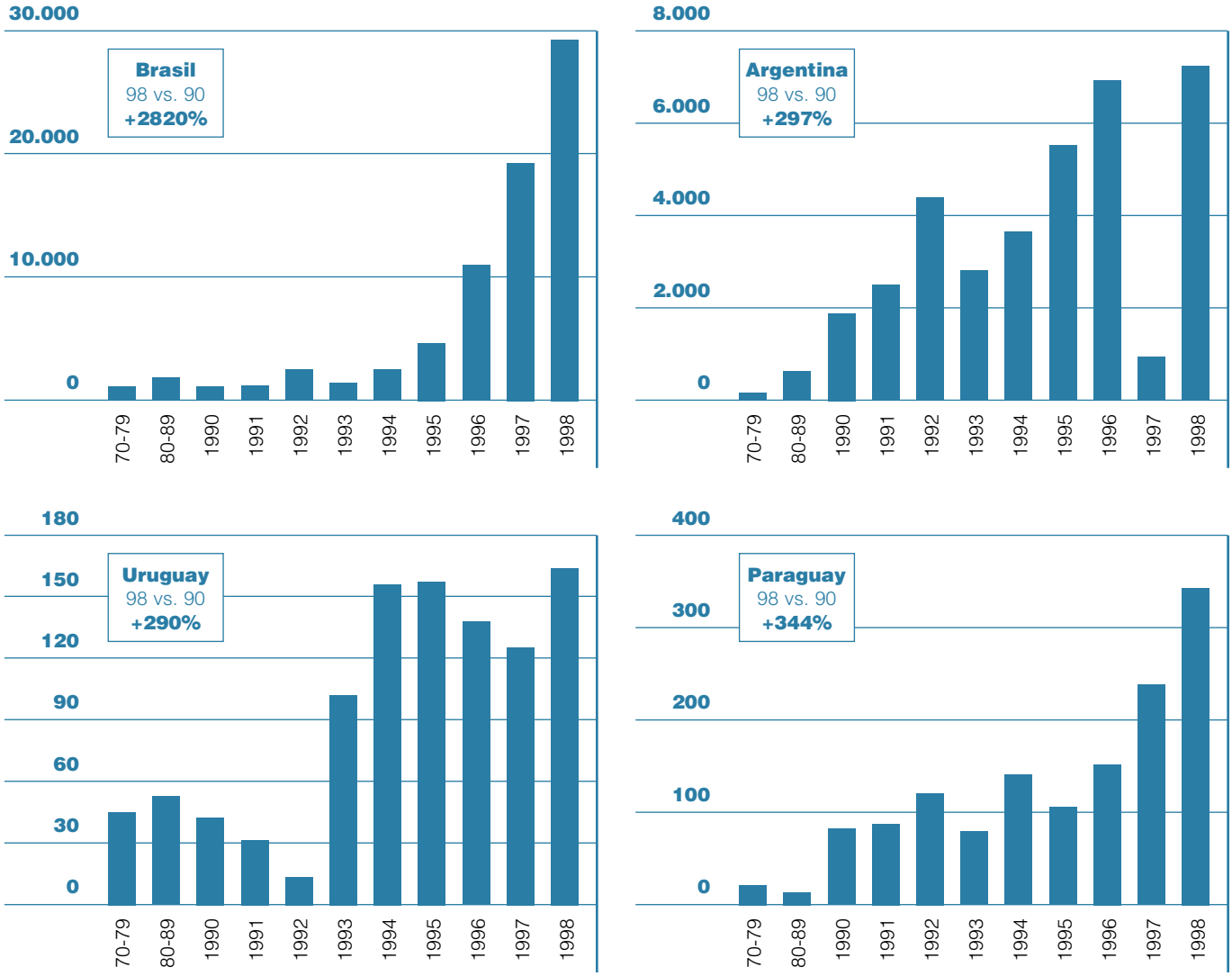
[7] *Algunos analistas tendían a manifestar que la presencia de regímenes cambiarios diferentes en la Argentina y Brasil aparecía como un obstáculo importante para avanzar en cualquier ejercicio de coordinación. Sin embargo, la experiencia europea era elocuente en este sentido: durante muchos años los países comenzaron con compromisos de cooperación macro aún con regímenes cambiarios diferentes –que luego fueron convergiendo en el tiempo–.*

ii. Fuerte ingreso de capitales a la región

Durante la década del noventa se registró un importante flujo de capitales hacia las economías emergentes, tanto bajo la forma de Inversión Extranjera Directa (IED) como de inversión financiera, y los países del MERCOSUR no fueron la excepción. La mayor presencia de capital transnacional en muchos casos promovía estrategias de complementación productiva entre los diferentes Estados Parte. El sector automotriz es un ejemplo paradigmático en este sentido.

Este fuerte ingreso de capitales permitía de algún modo *financiar* los posibles desequilibrios que iban apareciendo en las economías de la región, incluso los desbalances comerciales de algunas de ellas. Algunos analistas han puesto un énfasis especial en la importancia que este boom importador de capitales puede haber tenido sobre el éxito inicial del bloque –y por ende, también como variable explicativa de la crisis del MERCOSUR a partir de la retracción de los mismos luego de la crisis asiática–.

Ingreso de Capitales por IED (mill. de u$s)

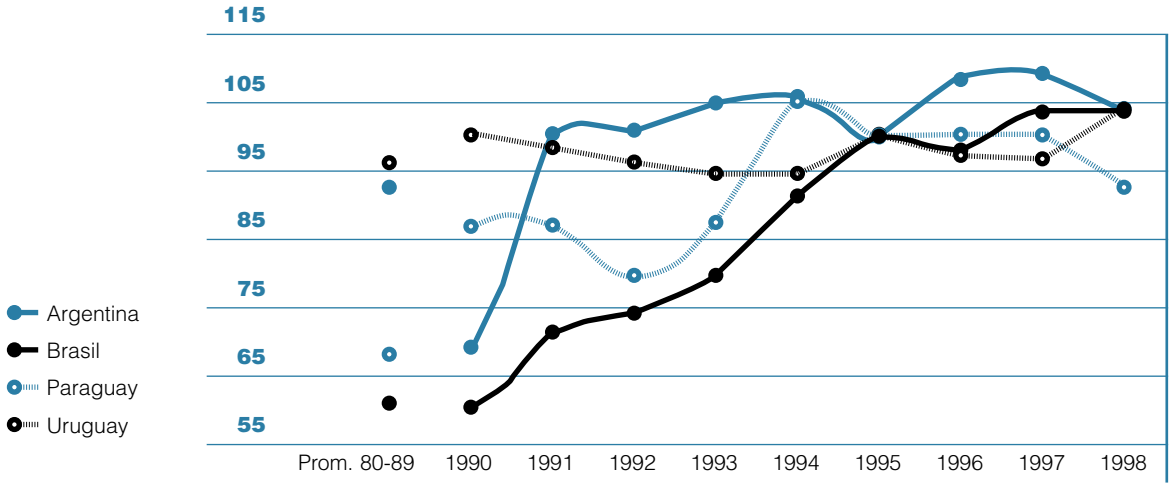


iii. Términos de intercambio favorables

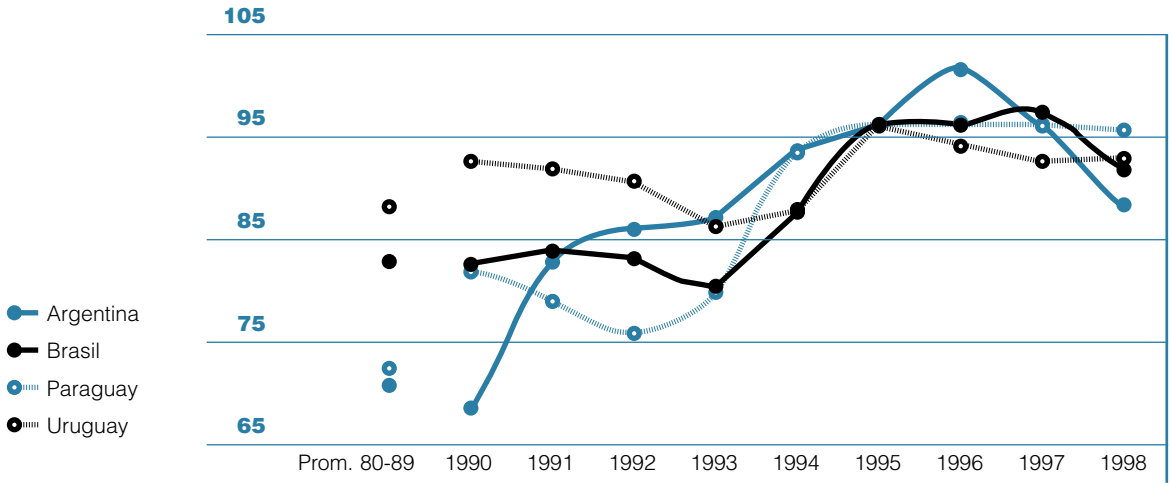
Con excepción del caso uruguayo, el resto de las economías de la región enfrentaron favorables términos de intercambio durante el proceso de apertura comercial e integración regional. En el caso de Brasil, la mejora fue persistente a lo largo de todo el período, al tiempo que en la Argentina se vislumbró una mejora tanto a inicios de la década, como durante 1996, cuando la economía comenzaba a recuperarse de la crisis del tequila. Por último, Paraguay también experimentó una sensible mejora, especialmente si se compara con la década previa.

Como consecuencia de la conjunción de estos factores, en un marco en el cual la integración servía para revertir décadas en donde las economías de la región habían vivido de *espaldas*, el proceso –paralelo– de apertura comercial e integración regional producía un marcado y progresivo aumento del comercio intrazona, en un escenario dinámico de la relación de intercambio con el resto del mundo. Este fenómeno señalaba la incorporación de nuevos sectores y actores al negocio de la exportación, lo cual era considerado como uno de los principales beneficios del MERCOSUR, en la medida que el bloque también servía como plataforma para que lentamente las firmas locales fueran ganando espacio en los mercados internacionales, sobre todo en lo que se refiere a los segmentos industriales (por el mayor sesgo manufacturero del comercio regional).

Indices de términos de intercambio de bienes. Base 1995 = 100

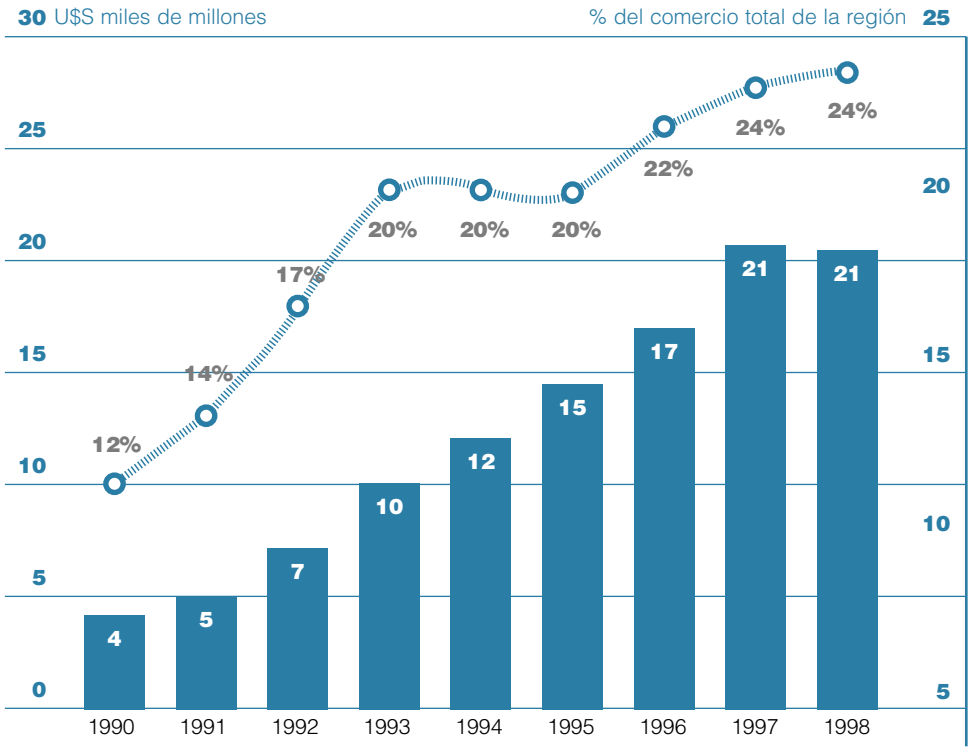


Indices del valor unitario de las exportaciones FOB de bienes. Base 1995 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

Comercio Intra Mercosur*



* Se indica aquí la suma de las exportaciones de cada uno de los países miembros a los restantes de la región. Para la participación sobre el comercio total se calculó el cociente entre la suma de exportaciones e importaciones de cada uno de los países al resto de la región y la suma de exportaciones e importaciones totales de cada uno de los cuatro países de la región.
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, SECEX, y Bancos Centrales del Uruguay y Paraguay.

En definitiva, como resultado de la vigencia de condiciones internas y externas extraordinarias, el MERCOSUR de los años '90 lograba (o parecía lograr) en buena medida, *esconder* las enormes diferencias naturales y asimetrías de política existentes entre los países socios, contribuyendo al avance del proceso.

En este contexto, e independientemente de la elaboración de planes o cronogramas de armonización y/o disciplinamiento de políticas, la *demanda real* de coordinación aparecía como escasa o insuficiente. En efecto, la coordinación automática de los ciclos económicos, el crecimiento de los flujos comerciales, la apertura con el resto del mundo, los procesos de reestructuración productiva observados en los países como consecuencia de la aplicación de los principios del Washington Consensus, hacían que la voluntad por avanzar en coordinar diferente tipo de políticas (acción que supone en mayor o menor medida la delegación de competencias o la pérdida de grados de libertad a nivel nacional) fuera poco importante[8].

Así, y por diferentes motivos, los *buenos años* (de convergencia espontánea) del MERCOSUR no fueron aprovechados para fortalecerlo comercial, productiva e institucionalmente. De este modo, no sólo no se avanzó demasiado en las diferentes y sucesivas agendas de trabajo relacionadas con la consolidación y profundización de la Unión Aduanera –*agenda pendiente*– sino que también se consolidó la falta de acciones comunes en términos de *administración* de las diferencias naturales y de coordinación microeconómica, ausentes desde el inicio mismo de la integración.

[8] *Este es un fenómeno observado en buena parte de los problemas de la economía real. En escenarios estables existe la disponibilidad de los instrumentos para coordinar, pero poca demanda para hacerlo. En medio de crisis extremas, cuando no existe ninguna posibilidad de coordinar, la demanda por hacerlo crece.*

III. Cambio de escenario y resurgimiento de las asimetrías

A partir de 1998, se revierte el escenario favorable. La crisis internacional que comenzara en el este de Asia, luego *hiciera pie* en Rusia y que llegara a amenazar con afectar incluso a algunas de las economías de mayor desarrollo relativo, terminaba por desembarcar en América Latina.

Los mayores temores de los capitales internacionales por el mundo emergente y la desaceleración de la economía y el comercio mundial –con precios de *commodities* en baja–, profundizaron los desequilibrios preexistentes en las economías de la región. Así, los dos principales socios entran en recesión, ingresan menos capitales a la región y los precios de los productos de exportación caen en los mercados internacionales. Este *golpe de realidad* recordó que las economías del MERCOSUR seguían siendo débiles y volátiles, y que las condiciones excepcionales de los años previos difícilmente se volverían a repetir.

El cambio de escenario volvió a poner en evidencia las asignaturas pendientes y las asimetrías subyacentes desde el inicio mismo del proceso, así como los problemas *barridos debajo de la alfombra* en años previos.

La devaluación de Brasil de enero de 1999 modificó el mapa de rentabilidades relativas entre los países de la región que, si bien en el corto plazo no se reflejó en desequilibrios comerciales generalizados, alteró el esquema de decisiones de inversión/producción al interior del MERCOSUR.

Este fenómeno, junto con la diferente dinámica macroeconómica de los países socios en el período 1999/2002, contribuyó a exacerbar las importantes diferencias naturales de las economías, fenómeno que no fue *absorbido* por el proceso negociador. En otros términos, el ejercicio integrador ponía escasa atención al cambio de escenario regional e internacional, al menos desde el punto de vista de la –necesaria– adecuación que requerían algunas de las reglas que guían el proceso negociador.

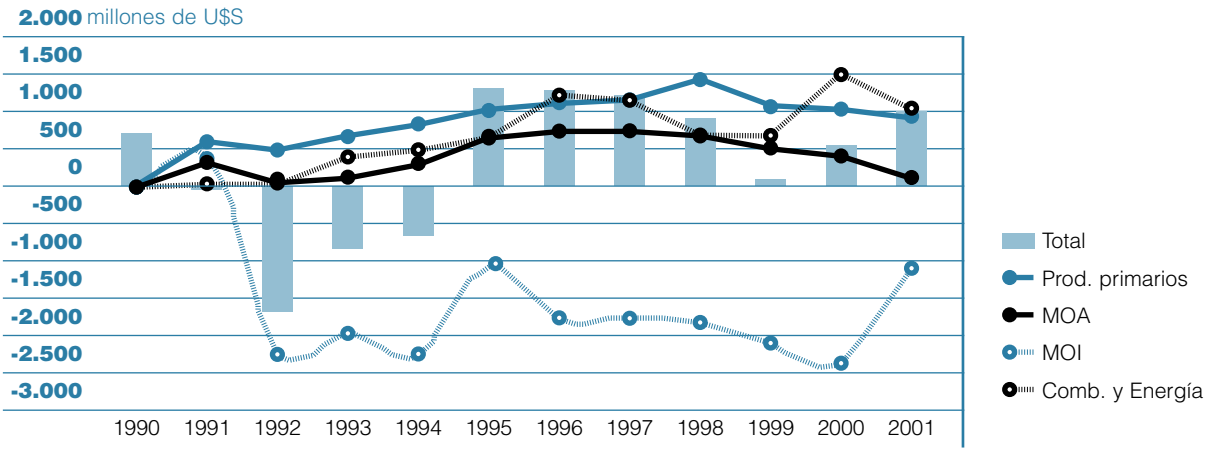
III.1 Acerca de las debilidades del comercio intrabloque *ocultas* en los '90

Si bien durante buena parte de los '90 el saldo comercial bilateral global resultaba positivo para la Argentina, los productos industriales verificaban sendos déficits, destacándose los casos del material eléctrico, los productos metálicos, los químicos, el papel y cartón y los textiles.

Más allá de las producciones que –en el mejor de los casos– se sumaban a las listas de *adecuación* o eran excluidos del Arancel Externo Común (AEC), durante la década pasada se creía que el mercado debía definir de manera autónoma el patrón de especialización de cada economía, no fijándose mecanismos de apoyo regionales para la adaptación competitiva de los diferentes sectores al esquema integrador.

Otra perspectiva desde la que puede observarse el patrón de especialización bilateral (y sus efectos) está vinculada a la estimación del componente de empleo/año implícito –directa e indirectamente– en las mercaderías comerciadas. En tal sentido, resulta revelador observar que al estimar el saldo de empleo generado por las exportaciones bilaterales, el mismo ha venido teniendo signo opuesto al del balance comercial tradicional –medido en divisas– durante todo el período de vigencia plena del MERCOSUR.

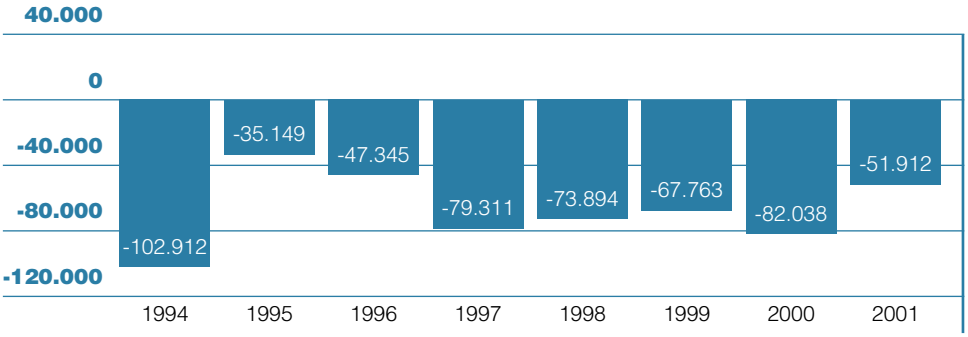
Balance Comercial Sectorial Argentina - Brasil



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Saldo de empleo en el intercambio comercial Argentina - Brasil*

Puestos de trabajo año - totales implícitos en los flujos de comercio bilateral



* Incluye impactos directos e indirectos.

Fuente: Svarzman (2003).

En otros términos, el esquema de fuerte desequilibrio comercial de productos industriales se evidenciaba –lógicamente– en un desbalance del empleo implícito en los bienes intercambiados a favor del socio más grande.

Mientras para la Argentina este resultado aparecía como incompatible con los fines originales del proceso de integración, desde el lado brasileño se argumentaba que la Argentina contaba con desequilibrios comerciales generales y de la industria con buena parte del resto del mundo, y que por ende no debía resaltarse este indicador como una consecuencia de la puesta en marcha del MERCOSUR. Si bien parte de este razonamiento aparecía como correcto, lo cierto es que la Argentina no operaba –ni opera– en condiciones de libre comercio con el resto del mundo. Así, el desequilibrio bilateral adquiría mayor relevancia, toda vez que el objetivo inicial de la integración había sido el desarrollo integral de la industria a escala regional, a partir de la complementación y especialización productiva de las economías participantes.

Detrás de esta performance de la relación Argentina-Brasil estaban las diferencias estructurales (de tamaño, patrón de especialización, etc.) entre ambas economías, sobre las cuales el proceso negociador había puesto escasa atención a la hora de *regular* y/o administrar. En este sentido, si bien la performance macroeconómica de ambos países mostró un comportamiento relativamente positivo durante buena parte de los '90, la economía argentina resultó mucho más volátil y con señales de precios más negativas para su sector transable en esos años (en relación a Brasil), fenómeno que contribuyó a ampliar, si bien no de modo determinante, las diferencias productivas preexistentes.

III.2. La performance macroeconómica de la Argentina y Brasil entre 1999 y 2002: quiebre en el comportamiento de la inversión y fuerte aumento de la *brecha productiva*

Durante la primera parte de los años '90 la inversión tuvo una performance destacada en los dos principales socios del MERCOSUR. En ese período, tanto en la Argentina como en Brasil, dicha variable registró un importante *salto* (la Inversión Bruta Interna Fija –IBIF– de las Cuentas Nacionales de ambos países se expandió cerca de 40% entre 1993 y 1998), revirtiendo la tendencia declinante verificada a lo largo de los '80.

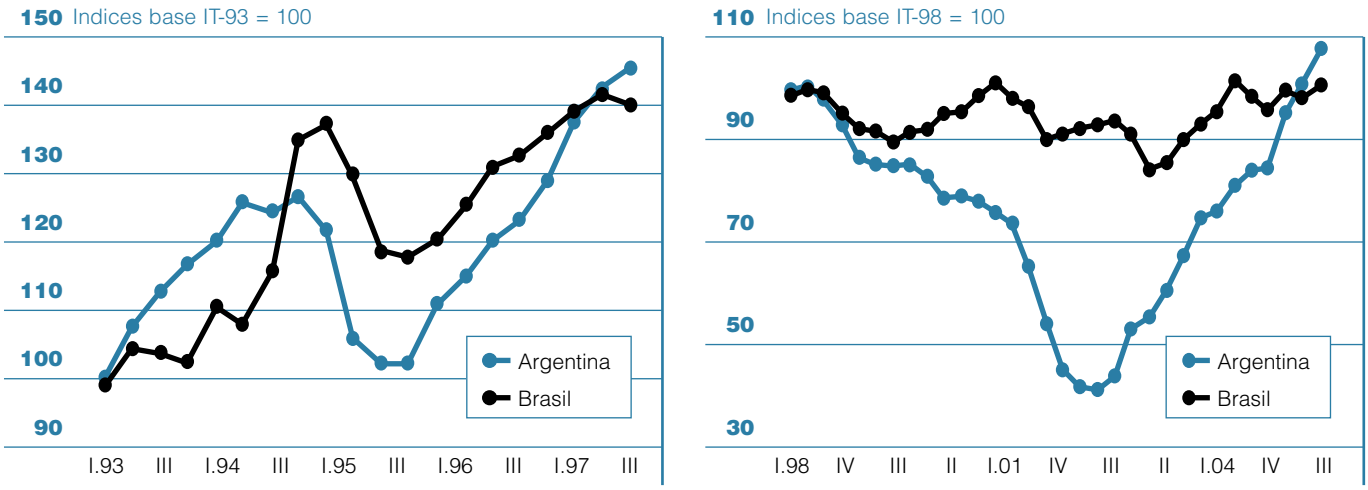
No obstante ello, desde 1998 en adelante, con el inicio de la profunda y prolongada recesión en la Argentina, sumada al cambio de rentabilidades relativas que siguió a la devaluación del Real en 1999, se abrió una notoria brecha en la performance de la inversión a ambos lados de la frontera.

Más allá de ciertos vaivenes propios del ciclo económico, entre 1999 y 2002 Brasil mantuvo firme su inversión en niveles *razonables* mientras que en la Argentina, por el contrario, se vislumbró una severa y progresiva caída de los gastos en formación de capital. De hecho, en este último caso, entre el pico de 1998 y el valle alcanzado a comienzos de 2002, la IBIF se contrajo cerca de 60%, retrotrayéndose a niveles similares a los de principios de los '90. Sólo más recientemente, con la recuperación argentina que siguió al abandono de la Convertibilidad, la brecha entre los flujos de inversión tendió a cerrarse, aunque claramente llevará un tiempo revertir el efecto de la disímil performance previa, que ayudó a ampliar las diferencias naturales entre ambos socios.

Por otro lado, más allá de la merma en niveles, el fenómeno anterior se vio agravado por la severa pérdida de participación de la IED en la inversión argentina total, con todo lo que ello implica en términos de redefinición de estrategias regionales de producción en ramas con predominancia de empresas transnacionales, donde es relevante el comercio intrafirma.

En particular, más allá de ciertas diferencias en el *timing* del ingreso de capitales foráneos al bloque comercial (inicialmente la IED avanzó con más fuerza en la Argentina que en Brasil), a lo largo de buena parte de los años '90 el patrón de asignación de la

Evolución de la IBIF en la Argentina y en Brasil. Series a precios constantes



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC e IBGE

inversión extranjera en los dos principales socios del MERCOSUR resultó similar, focalizándose básicamente en los mismos sectores y en proporciones que respetaban los diferentes tamaños de sus respectivos mercados.

Ahora bien, una vez consolidada la etapa de apertura y tras la devaluación del Real, la participación de la Argentina en la IED total captada por el bloque pasó del 40% al 28%, al mismo tiempo que Brasil incrementó su *cuota* del 57% al 71% del total[9].

[9] El pequeño porcentaje restante corresponde a la IED dirigida a Uruguay y Paraguay.

Esto se produjo en un ámbito en el cual las filiales de algunas empresas transnacionales de sectores transables encararon un proceso de especialización a nivel regional para sus líneas de producción. En varios bloques industriales, y en especial (aunque no exclusivamente) en aquellos en los que la escala resulta determinante, los nuevos proyectos de inversión fueron concebidos para abastecer al mercado regional directamente desde Brasil.

Por último, debe tenerse en cuenta que el surgimiento de un nuevo mapa de inversiones en la región, tuvo lugar junto con un reacomodamiento de la inversión extranjera dentro del propio Brasil. Tras la devaluación del Real, en el mayor socio del MERCOSUR la IED sufrió un marcado redireccionamiento hacia los sectores transables de la economía, promoviendo no sólo un proceso de sustitución de importaciones, sino también (con cierto rezago) una agresiva salida exportadora[10].

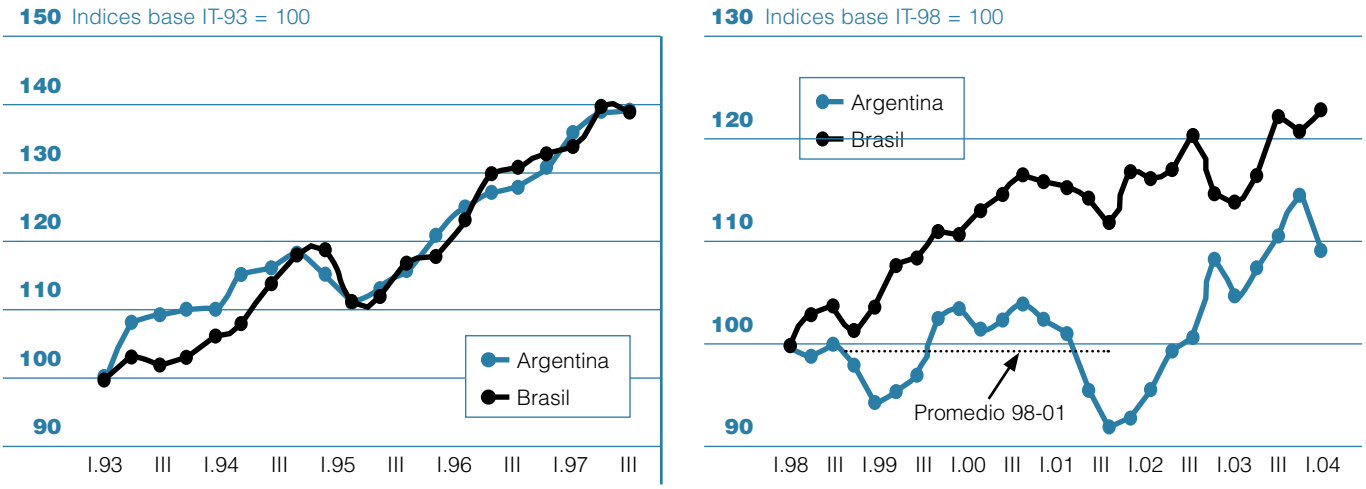
[10] Este punto es analizado con mayor profundidad en el apartado II.3.c) de este Informe.

III.3. Los efectos de la disímil performance de la inversión

a) La brecha de productividad

Acompañando el importante proceso inversor de la primera parte de los '90, tanto la Argentina como Brasil registraron notorios incrementos en la productividad de sus respectivas industrias. En efecto, este fenómeno respondía al aumento de los niveles de producción que se generaban en forma paralela a un severo ajuste en la nómina de trabajadores. Como resultado, ambas industrias registraron un alza del orden del 40% en sus índices de productividad por obrero ocupado, entre 1993 y 1997. No obstante, mientras duró la prolongada recesión iniciada en 1998, en la Argentina la productividad se mantuvo estancada, al tiempo que en Brasil se consolidó la tendencia ascendente previa, *desnivelándose* el campo de juego entre los dos socios.

Evolución de la productividad en la industria. Indices de productividad por obrero ocupado - Series desest.



Fuente: CEP en base a INDEC e IBGE.

BOX

La reacción de las transnacionales: dos casos emblemáticos

En el caso específico de la industria automotriz (la cual conforma uno de los sectores emblemáticos en este sentido), seis años de persistente contracción del mercado argentino, sumados a diferencias de costos relativos e incentivos, desencadenaron entre las multinacionales una permanente revisión de la lógica estratégica de permanecer en la Argentina.

Así, desde 1999 a 2003 se observó una drástica disminución en el número de modelos en producción en este país (pasó de 28 a 15), en un contexto en el que 15 de los 19 lanzamientos de nuevos modelos que tuvieron lugar en el MERCOSUR en esa etapa se hicieron desde Brasil. A su vez, mientras que en Brasil se instalaron cerca de una decena de nuevas fábricas, en la Argentina no se montó ninguna planta nueva, y las inversiones se concentraron exclusivamente en la incorporación de (pocos) nuevos modelos, la mejora de procesos y el desarrollo de proveedores.

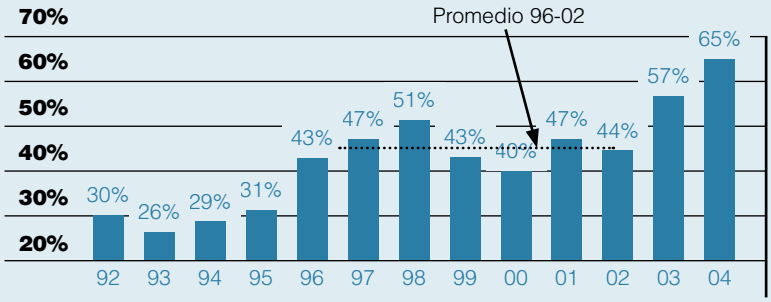
Paralelamente, otro rubro en el que Brasil desarrolló un papel clave en la estrategia productiva a nivel regional de las firmas multinacionales fue el de línea blanca[11]. Tal como se observa en el cuadro adjunto, en 1999 el único jugador transnacional del sector en la Argentina cerró sus puertas y trasladó sus plantas al país vecino, terminando de complicar el panorama de este segmento.

[11] Si bien existen otros casos similares (como por ej. en el sector de la cosmética, donde una empresa líder cerró su planta en la Argentina y concentró su producción en Brasil), se incluyen los casos automotriz y de línea blanca por ser considerados como ejemplos paradigmáticos de lo acontecido en el período.

El caso de la industria automotriz: Radicación de nuevas plantas en Brasil a partir de 1999

Empresa	Vehículo	Estado	Año
Daimier Chrysler	Autos	MG	1999
Fiat	Autos	MG	2000
Ford	Autos y utilitarios livianos	BA	2001
GM	Autopartes	SP	1999
GM	Autos	RS	2000
Iveco	Motores	MG	2000
Iveco Fiat	Utilitarios livianos, camiones y buses	MG	2000
Nissan	Utilitarios livianos	PR	2001
Peugeot - Citroën	Autos y motores	RJ	2001
Volkswagen - Audi	Autos	PR	1999

Participación de las importaciones en el mercado automotriz argentino

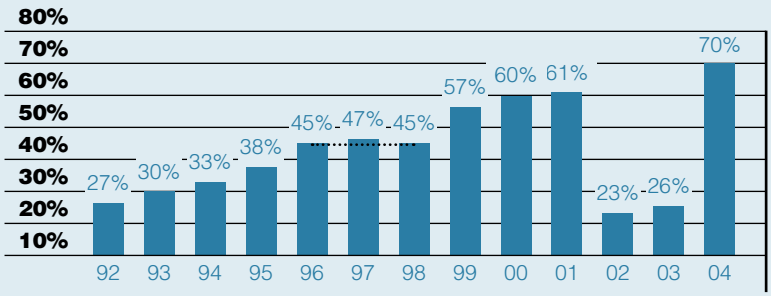


Fuente: Elaboración propia en base a ANFAVEA y ADEFA.

Línea blanca. Principales fabricantes*

Brasil		Argentina	
Empresas	**Capital**	**Empresas**	**Capital**
Whirlpool	USA	Autosal (Columbia)	Nacional
Electrolux	Suecia	Frimetal (GAFA)	Nacional
BSH	Alemania	~~Whirlpool~~	~~USA~~
General Electric	USA	Neba	Nacional
LG	Corea	Briket	Nacional
Samsung	Corea	J.M. Alladio (Drean)	Nacional
Merloni	Italia	Longvie	Nacional
SEB	Francia	Domec	Nacional
Moulinex	Francia	Orbis	Nacional
		Emege	Nacional
		Otros	Nacionales

Participación de las importaciones en el mercado argentino de línea blanca**



* Nótese que en las listas sólo se introducen las firmas que fabrican localmente, y no las comercializadoras. ** Se incluyen heladeras, lavarropas y cocinas.
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, cámaras, empresas y mercado.

Sólo cuando la producción industrial argentina comenzó a recuperarse fuertemente tras la devaluación de inicios de 2002 (haciéndolo a una velocidad muy superior a la del empleo del sector), la productividad por obrero ocupado volvió a mostrar mejoras, tendiendo a acortarse la brecha que se había abierto respecto de su par brasileña.

b) La sustitución de importaciones, con ritmos y características diferentes

Si bien tras las devaluaciones de sus respectivas monedas, tanto la Argentina como Brasil avanzaron en la sustitución de importaciones, la profundidad y las características de dichos procesos mostraron marcadas diferencias. Mientras que en la Argentina ni la elasticidad ni el ratio entre las importaciones y el PBI experimentaron grandes cambios tras el abandono de la Convertibilidad, en Brasil ambas variables sufrieron un notorio y sostenido descenso luego de 1999, resultando particularmente afectadas las compras externas de aquellos productos que tenían un mayor peso dentro de la canasta exportada desde la Argentina hacia su socio comercial.

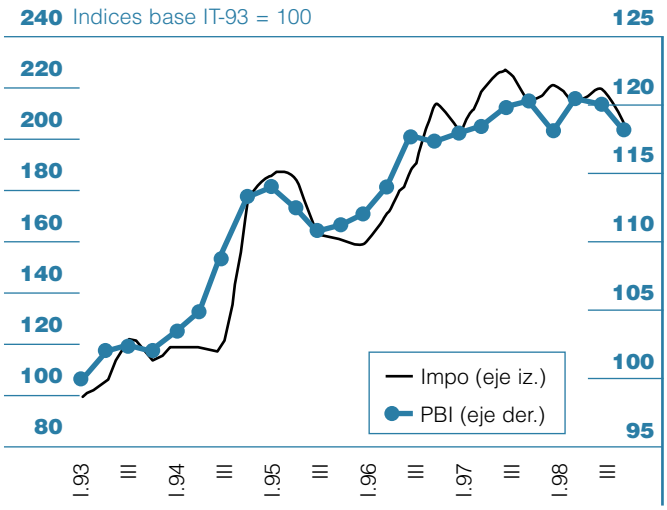
Tal cual se desprende del gráfico adjunto, durante la fase de apertura que tuvo lugar en la primera parte de la década pasada, las importaciones brasileñas no sólo acompañaron, sino que superaron ampliamente la performance ascendente del Producto. Así, entre 1993 y 1998 el PBI acumuló una suba de 18%, al tiempo que las compras externas más que se duplicaron. Como resultado, la elasticidad entre ambas variables ascendió a cerca de seis puntos, y las importaciones pasaron de representar 10% del producto en 1993, a significar cerca de 17% del mismo en 1998 (todo medido a precios constantes).

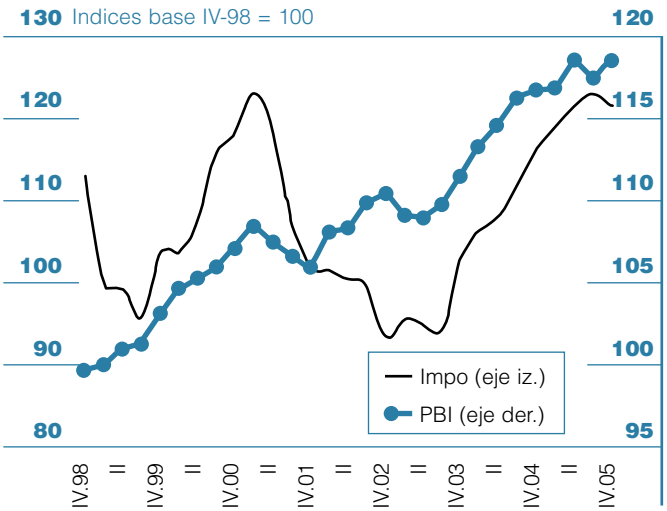
Por el contrario, entre inicios de 1999 y fines de 2005, la actividad agregada brasileña experimentó una nueva mejora (de 18%, igual a la de la etapa previa), que fue escoltada por un alza de similar cuantía de las compras externas. De este modo, la elasticidad Importaciones-PBI trepó a sólo un punto, reduciéndose sensiblemente respecto de lo observado anteriormente. Inclusive, si se analiza el comportamiento de ambas variables hasta el año 2003, se distingue que mientras que el Producto se incrementó alrededor de 11%, las importaciones acumularon una suba de sólo 3%.

En este ámbito, tras la devaluación del Real y el redireccionamiento de la inversión hacia los sectores transables de la economía, el ratio entre las Importaciones y el PBI se redujo progresiva y sistemáticamente, pasando de 17% en 1998 a 12,6% en 2003, fenómeno que estaría reflejando la existencia de un proceso de sustitución de importaciones. Dicho porcentaje únicamente se recompuso a partir de la fuerte recuperación económica de 2004, cuando la relación entre los dos componentes de la Oferta Agregada trepó a 14%.

Ahora bien, este hecho resultó particularmente significativo para la configuración productiva del MERCOSUR (y en especial para la relación entre sus dos principales socios), ya que la *floja* peformance de las compras externas brasileñas de los últimos años se concentró fundamentalmente en los productos más exportados por la Argentina hacia ese destino. En el siguiente cuadro puede observarse como si bien las importaciones brasileñas totales aumentaron 7% entre 1997/98 y 2004, dicha variación tuvo lugar gracias a que la suba verificada por la mitad de los rubros importados pudo compensar a la baja experimentada por el otro 50% de las compras externas –cuyas posiciones arancelarias coincidían justamente con la de las tres cuartas partes de las exportaciones argentinas a Brasil en el período de referencia–.

Brasil: Importaciones y PBI de las Cuentas Nacionales. Series a precios constantes





Variación acumulada IV98 vs I93	
PBI	18%
Importaciones	108%
Elast.	**5,9**

Variación acumulada IV05 vs I99	
PBI	18%
Importaciones	21%
Elast.	**1,2**

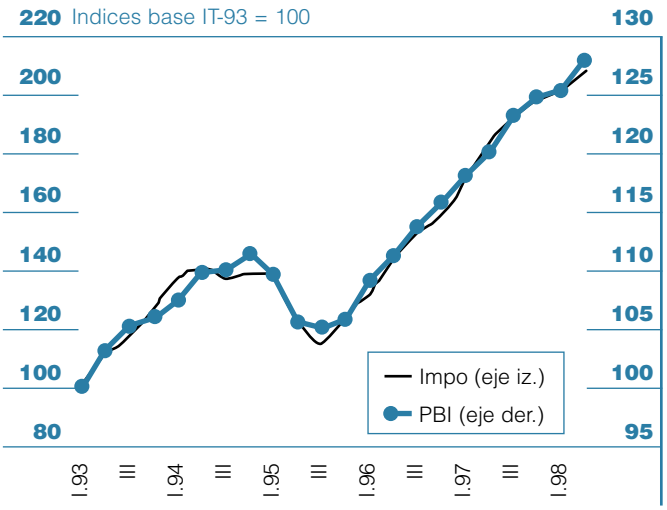
Fuente: Elaboración propia en base a IBGE.

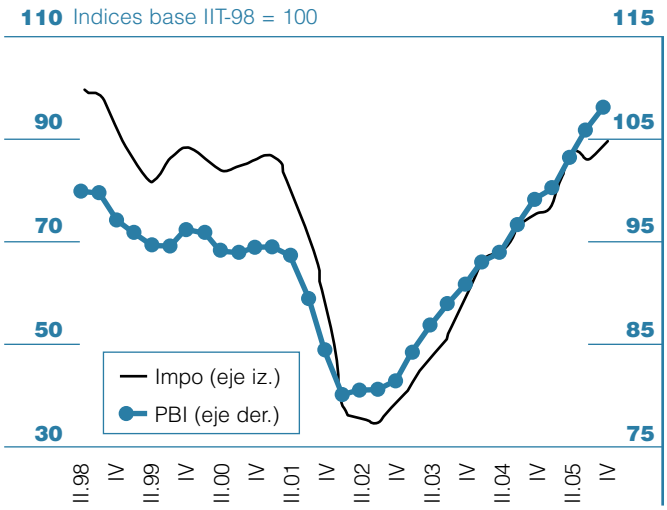
Importaciones de Brasil (1997/98 - 2004). En millones de U$S

	Importaciones totales					Importaciones desde Argentina				Particip. en las export. argentinas	
	Prom. 97-98	2004	Partici-pac. 97-98 %	Var. abso-luta	Var. %	Prom. 97-98	2004	Var. abso-luta	Var. %	% de X Arg a Bra-sil	% de X Arg por rubro
Total general	**58.786**	**62.747**	**100**	**3.961**	**7**	**8.033**	**5.572**	**-2.461**	**-31**	**100**	**30**
Rubros en baja	**38.732**	**32.733**	**66**	**-5.999**	**-15**	**6.324**	**2.890**	**-3.434**	**-54**	**79**	**31**
Rubros en alza	**20.054**	**30.015**	**34**	**9.961**	**50**	**1.709**	**2.682**	**973**	**57**	**21**	**28**
Principales rubros en baja											
Autos, autopartes y tractores	5.515	3.154	9	-2.361	-43	2.460	799	-1.660	-67	31	88
Algodón	737	193	1	-544	-74	233	11	-222	-95	3	64
Leche y productos lácteos	492	96	1	-396	-80	225	49	-176	-78	3	56
Cereales	1.410	1.044	2	-366	-26	982	811	-171	-17	12	32
Máquinas y aparatos	10.758	9.323	18	-1.435	-13	452	284	-168	-37	6	54
Hortalizas	397	180	1	-217	-55	279	129	-150	-54	3	60
Grasas y aceites	359	192	1	-167	-47	141	42	-99	-70	2	6
Pescados	401	241	1	-159	-40	127	50	-77	-61	2	14
Frutas	321	152	1	-169	-53	149	76	-73	-49	2	28
Resto de rubros en baja	18.343	18.158	31	-185	-1	1.276	639	-637	-50		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y SECEX.

Argentina: Importaciones y PBI de las Cuentas Nacionales. Series a precios constantes





Variación acumulada IV98 vs I93	
PBI	28%
Importaciones	109%
Elast.	**3,9**

Variación acumulada IV05 vs I99	
PBI	35%
Importaciones	138%
Elast.	**3,9**

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Participación de cada región en las importaciones argentinas totales y TCR bilateral

Región	Participación Importaciones			TCR Bilateral (1995=100)		
	1998	2005	Var. %	1998	2005	Var. %
Brasil	22	36	61	99,0	149,0	51
EE.UU.	19	15	-21	105,3	234,5	123
UE	27	17	-37	80,8	198,4	145

Fuente: Elaboracion propia en base a datos de iNDEC y BCRA.

Entre otros, los productos más afectados por las menores compras externas brasileñas fueron los vehículos automotores (que entre 1997 y 1998 representaban la tercera parte de las exportaciones totales de autos de la Argentina), cereales, máquinas y aparatos, hortalizas, lácteos, algodón, aceites, y frutas.

Aunque probablemente sesgada por la profunda caída de las compras externas de 2002, en la Argentina la elasticidad entre las importaciones y el PBI no sufrió grandes alteraciones tras el abandono de la Convertibilidad. Este hecho plantea una clara diferencia respecto de la experiencia devaluatoria brasileña. Entre 1993 y 1998 el producto argentino acumuló una suba cercana al 30%, en tanto que las importaciones lo hicieron a una tasa levemente superior a 100%, resultando la elasticidad entre ambas del orden de los cuatro puntos. Por el contrario, desde mediados de 2002 hasta fines de 2005, el PBI y las compras externas se incrementaron 39% y 138% respectivamente, ascendiendo la elasticidad entre dichas variables a casi cuatro puntos, guarismo igual al observado en el ciclo expansivo precedente.

Dado lo anterior, el ratio entre Importaciones y PBI, que en 1998 ascendió a 13%, en 2002 cayó a 6%, para luego en el trienio 2003/05 recomponerse rápidamente hasta el 11%.

Paralelamente, debe tenerse en cuenta que en un contexto de rápida recuperación de las importaciones totales, aquellas provenientes de Brasil avanzaron a una velocidad muy superior al promedio, alcanzando en 2005 un nivel récord histórico.

Más concretamente, el último año las compras argentinas a Brasil treparon a U$S 10.186 millones, quebrando en más de 44% el anterior pico de U$S 7.055 millones correspondiente a 1998, a la vez que las importaciones argentinas totales aún se ubicaban 9% por debajo de su máximo precrisis.

En este marco, al efecto que desde 1999 venía teniendo sobre las importaciones argentinas la radicación de nuevos proyectos de inversión del lado brasileño con el fin de abastecer al mercado regional, se sumó un factor precio adicional que siguió a la devaluación del Peso. La nueva paridad de la moneda argentina con el Dólar y el Euro, respecto de la prevaleciente con el Real, indujo una alteración en los orígenes de las importaciones, ganando participación Brasil, en detrimento de EE.UU. y Europa.

Más allá de las diferencias cualitativas que eventualmente puedan llegar a existir entre los productos brasileños y estadounidenses o europeos, la Argentina pasó a comprar más insumos, bienes de capital, consumo, y rodados de Brasil que en el pasado, los cuales actualmente resultan más baratos (en términos relativos) que los del resto del mundo[12].

[12] A partir de 2004, esta brecha empezó a revertirse y en 2005 el peso exhibía una desvalorización similar con respecto al euro, el dólar y el real, desapareciendo o reduciéndose fuertemente aquella ventaja para las importaciones de nuestro socio del MERCOSUR.

c) Las inversiones y el salto exportador

Los datos del comercio exterior brasileño presentan varios aspectos sugestivos, no sólo por el lado de las importaciones. Entre 1994 y 1998 las exportaciones anuales oscilaron entre U$S 45.000 y 50.000 millones. Tras la devaluación de enero de 1999, esas cifras se ubicaron en una franja de entre U$S 55.000 y 60.000 millones (2000-2002), mientras que en los dos años siguientes se registró un considerable salto exportador, al haber realizado ventas al exterior por U$S 73.084 y 93.704 millones en 2003 y 2004, respectivamente, que en 2005 treparon a U$S 118.300 millones (casi el doble que tres años antes).

El análisis de estos logros de Brasil en materia de comercio internacional, debe ser efectuado tomando en cuenta diversos factores. El primero (y más evidente) de ellos, es el restablecimiento de condiciones de competitividad a partir de la devaluación de enero de 1999, que permitió dejar atrás el período de balanza comercial deficitaria registrado entre 1994 y 1998.

En segundo lugar, los grandes incrementos en el valor FOB exportado entre 2003 y 2005 fueron una combinación de aumentos en las cantidades y en los precios. Estos últimos lograron notables alzas en los últimos años, impulsados por una economía mundial en franco crecimiento.

Un elemento adicional a considerar es el estancamiento (e incluso retracción) de la demanda doméstica ocurrido en diversos momentos entre 2001 y 2003, provocado (en buena medida) por la aplicación de políticas de ajuste fiscal y monetario. Ello determinó que la producción no vendida localmente debiera buscar salida en el mercado externo, brindando un impulso adicional a las exportaciones. Aún así, este fenómeno habría tenido un efecto marginal –o al menos transitorio– sobre el salto exportador, si se tiene en cuenta que en Brasil ciertas ramas productivas –en especial industriales– planifican su producción tomando como referencia el mercado global, observándose en 2004 cómo las ventas externas continuaron avanzando a un buen ritmo, a pesar de registrarse una sólida recuperación del mercado interno.

Por último, se encuentra el hecho de que la mejora en la rentabilidad de las actividades transables (esto es, la minería, el agro y la industria) derivada de la nueva paridad cambiaria, no sólo tuvo un efecto inmediato sobre la producción y las exportaciones, sino que también motivó importantes inversiones en capital fijo, las cuales tendieron a ampliar la capacidad instalada. Este fue justamente uno de los elementos clave que logró brindarle continuidad y verdadero impulso al proceso exportador, una vez agotada la etapa *fácil* de mayor ocupación de la capacidad ociosa.

Así, al analizar las estimaciones de IED publicadas por el Banco Central de Brasil (las cuales, a diferencia de los datos de inversión de las Cuentas Nacionales, permiten tener una perspectiva sectorial de los gastos –en este caso foráneos– en formación de capital), se aprecia que los patrones de inversión presentaron cambios importantes después de la devaluación del Real, en claro beneficio de los sectores transables.

Entre otras cuestiones, se destaca que la proporción de radicaciones extranjeras entre servicios e industria, que entre 1996 y 1998 fue de 6 veces, pasó a 2,4 veces en el período 1999-2004. Por otra parte, el crecimiento promedio de la inversión extranjera directa en el sector transable entre uno y otro período resultó sumamente elevado, ascendiendo a 297% en las actividades primarias y a 186% en la industria. En cambio, en el sector no transable la tasa de aumento fue de sólo el 14% entre las dos etapas.

Cruzando los datos de inversiones y de comercio, se aprecia que inmediatamente a partir de la devaluación del Real se realizan grandes inversiones en los sectores transables, los cuales son acompañados con cierto rezago por un salto en las exportaciones. En otras palabras, lo anterior permite comprobar que las modificaciones en la paridad abrieron oportunidades en los sectores exportadores, las cuales sólo pudieron ser verdaderamente aprovechadas a partir de la concreción de inversiones que permitieron incrementar la producción exportable.

En este contexto, es importante señalar que tras el abandono de la Convertibilidad, en la Argentina se vislumbraron varios de los cambios observados en Brasil después de 1999. Los nuevos precios relativos permitieron mejorar las condiciones bajo las cuales la producción local compite con la producción extranjera. Además, la devaluación coincidió con un aumento de los precios internacionales de varios de los principales productos de exportación, e inicialmente la retracción de las ventas internas permitió contar con capacidad ociosa como para ampliar las ventas externas (sobre todo en aquellos sectores en los cuales las firmas nacionales ya tenían presencia en los mercados mundiales).

Ahora bien, de la experiencia brasileña se desprende que si el aumento inicial de las exportaciones vinculado a la alteración de la paridad cambiaria no es acompañado por un aumento de la capacidad de producción, dicho proceso difícilmente logre sostenerse en el mediano o largo plazo. En este sentido, para que el fuerte incremento reciente de las ventas externas argentinas se consolide definitivamente, es necesario que se reafirme el proceso inversor que se viene detectando en el país desde comienzos de 2003.

IV. Las consecuencias del cambio de contexto sobre el flujo comercial bilateral

Lo esbozado hasta ahora no hace otra cosa más que confirmar que a lo largo de los últimos años la Argentina se situó varios pasos atrás de Brasil en lo que al desarrollo de una más amplia plataforma exportadora se refiere, así como en el proceso de sustitución de importaciones, fenómenos que afectaron notoriamente el patrón de comercio bilateral. En el año 2004 se detectó una drástica ampliación del déficit comercial argentino que había comenzado a insinuarse en 2003, pasando entre uno y otro año de US$ 93 millones a US$ 2.089 millones. A su vez, en el 2005 el *rojo* argentino tendió a profundizarse, al totalizar US$ 3.942 millones, monto que casi duplica al de 2004.

En la etapa que va de 2003 a la actualidad, al examinar la evolución sectorial del intercambio se aprecia que el *histórico* déficit comercial argentino con Brasil en los productos industriales se incrementó de manera significativa, a la vez que el superávit que dicho país mantenía en el resto de los rubros tendió a reducirse. Así, el saldo general pasó de positivo a negativo para la Argentina, con una pronunciada tendencia creciente.

En este marco, el rol desempeñado por cada país en las compras y ventas externas totales de su vecino ha variado sensiblemente, si se compara el cuadro de situación observado antes y después de 1999.

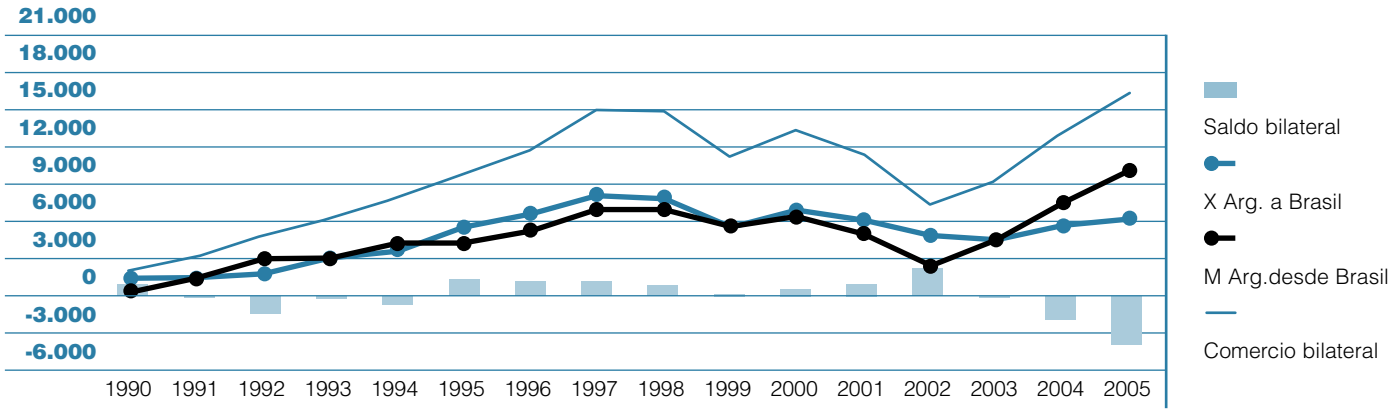
Inicialmente (en un contexto general de mayor apertura que en el pasado), la creación del MERCOSUR dio lugar a que el intercambio entre los socios avance a una velocidad muy superior al promedio, incrementándose no sólo en términos absolutos, sino también relativos. No obstante, luego de la devaluación del Real esto cambió. Mientras que los productos brasileños continuaron ganando participación en el mercado argentino, los artículos de dicho país empezaron a perder peso en la plaza brasileña.

Más concretamente, el porcentaje de las importaciones totales argentinas cubierto con productos oriundos de Brasil pasó de cerca de 22% en 1998 a 36% en 2005, profundizándose la tendencia ascendente previa. Por el contrario, el *market-share* de la Argentina en las compras externas brasileñas se redujo de 14% en 1998, a alrededor de 8% en 2005, ganando terreno los proveedores extrazona.

Por otro lado, a partir de 1999 para ambos países el mercado regional comenzó a perder importancia dentro de sus exportaciones, aunque los elementos que condujeron a ello resultan sustancialmente diferentes según el caso.

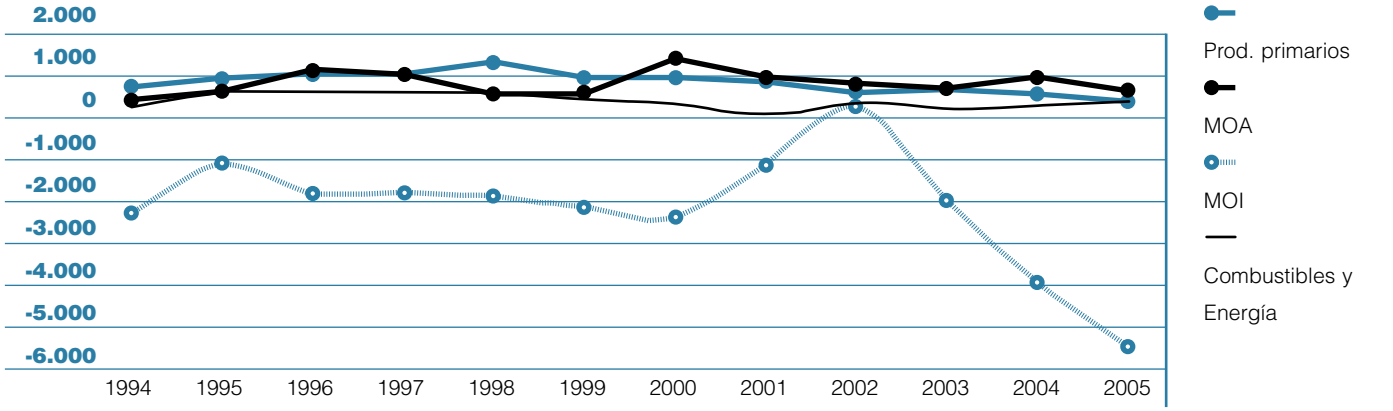
En lo que respecta a Brasil (para quien la Argentina pasó de representar el 13% de sus ventas externas totales en 1998, a abarcar sólo el 8% de las mismas en 2005), la menor relevancia de su vecino como destino de sus exportaciones respondió tanto al *salto* verificado por sus ventas extra zona (las cuales actualmente duplican los niveles de fines de la década del '90), como al hecho de que las importaciones totales de la Argentina resultaron poco dinámicas durante el período bajo análisis. Únicamente con la fuerte recuperación del 2003/5, la economía argentina ha vuelto a ganar (parcialmente) relevancia para las firmas brasileñas, aunque es evidente que (dada la magnitud alcanzada por sus exportaciones totales) resulta muy difícil que este destino vuelva a tener los niveles de participación del bienio 1997/98. Nótese que para que ello suceda, el *market-share* de Brasil en las compras externas de la Argentina debería ascender a cerca del 60%, algo que resulta poco probable.

Comercio entre la Argentina y Brasil. En millones de U$S



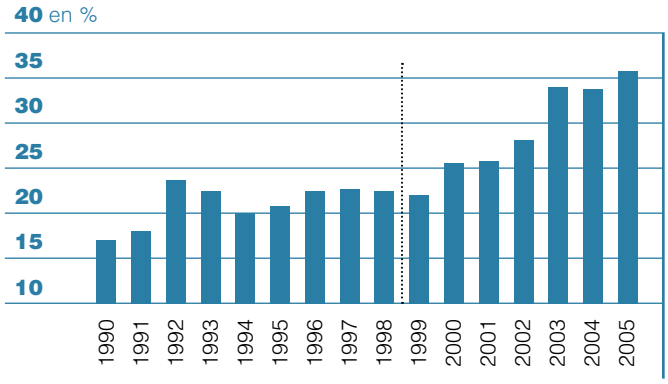
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y SECEX.

Saldo del comercio entre la Argentina y Brasil por grandes rubros (Arg.+ / Bra-). En millones de U$S

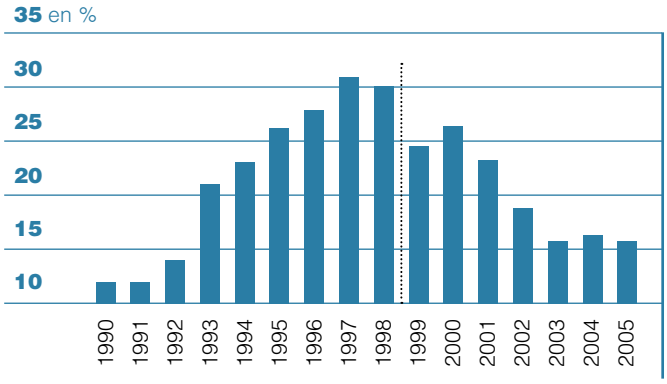


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y SECEX.

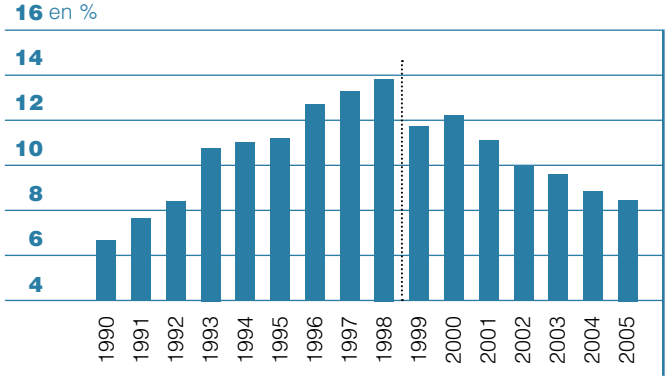
Particip. de Brasil en Import. totales de la Argentina



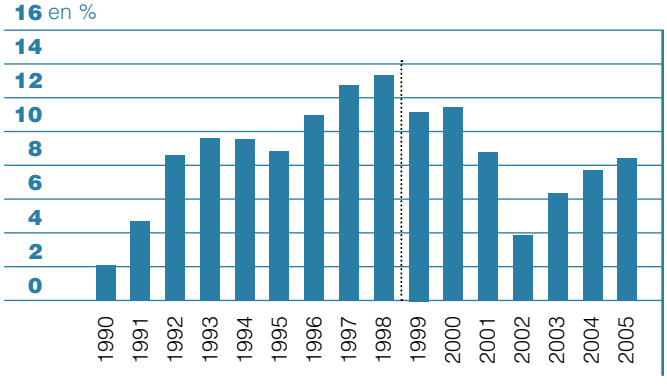
Particip. de Brasil en Export. totales de la Argentina



Particip. de la Argentina en Import. totales de Brasil



Particip. de la Argentina en Export. totales de Brasil



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y SECEX.

Por su parte, en cuanto a la Argentina, también se observa que las ventas a su socio comercial perdieron peso dentro de las exportaciones totales (cayendo su ponderación de cerca de 30% en 1998, a 16% en 2005), en un ámbito en el que las ventas externas hacia otros destinos crecieron fuerte (51% entre 1998 y 2005), a la vez que las orientadas a Brasil se contrajeron considerablemente (21%). Ahora bien, la principal diferencia con el caso brasileño radica en que los menores flujos comerciales desde la Argentina hacia Brasil no responden a una reducción del tamaño del mercado de destino, si se tiene en cuenta que las importaciones totales brasileñas se incrementaron cerca de 27% entre 1998 y 2005. Consecuentemente, así como hasta 1998 Brasil desempeñó un papel dinamizador de las exportaciones argentinas (en especial de aquellas industriales o de mayor valor agregado), a partir de entonces tuvo un efecto eminentemente contractivo (afectando con más fuerza justamente a las ventas externas de manufacturas, grupo al que en un principio había ayudado a impulsar).

V. Las limitaciones del proceso de integración y las asignaturas pendientes

A lo largo de los últimos años, el MERCOSUR ha ido evidenciando los límites de la integración lineal, automática y general, donde el mercado es el único agente regulador de los costos y beneficios para los distintos socios.

La historia reciente ha demostrado que los Estados Parte no han sido capaces (hasta el momento) de construir una estrategia equilibrada y conjunta de desarrollo para el mediano/largo plazo.

Las diferentes dinámicas de las economías de la región en el período 1999-02, la consecuente ampliación de las asimetrías productivas y brechas de competitividad entre los socios, y los cambios en las configuraciones en los mercados nacionales de ciertos bienes, no han sido debidamente asimiladas en el proceso negociador. De hecho, los (sucesivos e infructuosos) intentos por *relanzar* el MERCOSUR en estos años coincidieron en ponderar los incumplimientos de los Acuerdos, más que en señalar las *falencias y/o insuficiencias* de los mismos.

Así, en cualquier escenario que se delinee para los próximos años, el objetivo de un desarrollo integral, sistémico y equilibrado de las economías participantes, deberá estar presente (junto con el conjunto de mecanismos y regulaciones MERCOSUR que así lo garantice). En otros términos, el proceso deberá incorporar acciones de política que permitan avanzar en la especialización y complementación productiva aún ausente.

A la luz de estos objetivos, el buen momento por el que atraviesan los países del bloque (sumado al favorable contexto externo) resulta propicio para introducir medidas tendientes a perfeccionar y corregir varios aspectos del proceso de integración.

Por primera vez en muchos años, todas las economías de la región transitan por la senda del crecimiento económico, con tipos de cambio más competitivos que en el pasado, una mejor posición fiscal y monetaria, y se registran amplios superávits comerciales y de cuenta corriente, que muestran una sólida posición externa.

Adicionalmente, en la Argentina la rápida recuperación de los últimos dos años y la mejora en la rentabilidad impulsada por el nuevo esquema de precios relativos, fomentó un considerable avance de la inversión, tanto local como extranjera (detectándose anuncios de multinacionales que actúan a ambos lados de la frontera, e incluso algunos ejemplos en los cuales grandes firmas brasileñas han optado por radicar filiales en la Argentina, articulando su producción al interior del bloque regional).

Si bien este es un proceso que de manera autónoma tiende a nivelar (parcialmente) el terreno de juego entre los dos principales socios del MERCOSUR, los resultados en materia comercial por el momento son limitados. Claramente, este es un fenómeno que debería ser *apalancado* y coordinado por los distintos países miembro, no debiendo desperdiciarse la oportunidad que se presenta, como ya sucediera en el pasado.

En función de ello, y más allá de la importancia de avanzar en las asignaturas pendientes del Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto (establecimiento de un verdadero AEC, eliminación de restricciones unilaterales al libre comercio, puesta en marcha de disciplinas comerciales y algún tipo de coordinación macroeconómica), es preciso encarar una nueva agenda de acción microeconómica que permita ir *acercando* los sistemas productivos de los países, y aprovechar en mejor y mayor medida las ventajas relativas de especialización y complementación productiva. Algunos de los temas que podrán estar incluidos en esta nueva agenda son:

> Incentivos para el Desarrollo de Cadenas de Valor a escala regional: fomentando la creación de proveedores y clientes regionales, y logrando mayor cooperación entre grandes empresas y PyMes de los diferentes países.
> Acciones Conjuntas con las Empresas Transnacionales: incentivando las estrategias de especialización y complementación productiva entre diferentes filiales.
> Creación de Fondos Regionales de Financiamiento para el sector productivo: tendientes a equiparar las condiciones de financiación de proyectos en la esfera regional.
> Impulso a los Emprendimientos Empresariales Conjuntos: con el fin de facilitar la cooperación tecnológica, la complementación productiva, canales de distribución.
> Incentivos para el Desarrollo de Actividades Comunes de Investigación y Desarrollo.
> Acciones de Promoción Comercial Conjunta en Terceros Países.
> Acciones de Promoción para la radicación de Inversiones en el MERCOSUR.
> Estímulos para la Expansión de Empresas Regionales Proveedoras de Servicios.
> Incentivos para la Profundización de la Red de Infraestructura Regional.

Todas estas acciones son de carácter de mediano plazo y hasta alcanzar las metas establecidas sería necesario establecer algunos mecanismos que permitan, durante la transición, contemplar a las economías menos desarrolladas y los desequilibrios producto de las asimetrías. En este sentido, se han puesto en marcha recientemente algunas iniciativas que parecen ir en la dirección correcta *(ver Box)*.

Corolario final

El MERCOSUR de los 2000, debe retomar ciertos objetivos de los inicios de la integración, promoviendo una profundización de las estrategias de especialización y complementación productiva a escala regional, a través de instrumentos comunes de promoción al sector productivo. De lo contrario, los avances observados en los últimos años en campos tan importantes y disímiles como el institucional o las negociaciones internacionales –entre otros–, pueden llegar a quedar *subsumidos* detrás de los problemas sectoriales o las disputas de *suma negativa*.

BOX

Los Fondos Estructurales (FOCEM), el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) y el Programa de Adaptación Competitiva (PAC).

A mediados del año 2005 el CMC creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con un presupuesto anual de U$S 100 millones, cuya integración se haría en forma progresiva. El destino de los fondos apunta al financiamiento de programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.
El principal objetivo de esta iniciativa consiste en atender a las economías más pequeñas del acuerdo regional. En este sentido, para la integración del FOCEM se tuvo en cuenta el PBI de cada país, estableciéndose que el 70% sería aportado por Brasil, el 27% por la Argentina, el 2% por Uruguay y el 1% restante por Paraguay. Paralelamente, la distribución de los fondos contempla que el 48% estarán destinados a proyectos presentados por Paraguay, el 32% para proyectos de Uruguay, 10% para proyectos de la Argentina y 10% para proyectos de Brasil.

Es importante destacar que en el pasado, más allá de puntuales medidas de carácter pragmático que tenían en consideración el tamaño y el grado de desarrollo de las economías de los países miembros, en el mediano y largo plazo las reglas eran las mismas para todos los socios. Por el contrario, el FOCEM explícitamente tiene por objetivo favorecer a las economías menores y a las regiones menos desarrolladas y esta intención se vio reflejada en los porcentajes de integración del Fondo y en los de su respectiva distribución, resultando Brasil y la Argentina los aportantes netos y Paraguay y Uruguay los beneficiarios netos.

Por otra parte, recientemente los gobiernos de la Argentina y Brasil establecieron dos mecanismos que, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, parecieran ser los primeros pasos para *administrar* las asimetrías entre las economías de ambos países, en un contexto de mayor institucionalidad. En primer lugar el MAC, mecanismo destinado a administrar el comercio en aquellos sectores sensibles, prioriza la posibilidad de que los sectores involucrados de ambos países lleguen a algún arreglo, entre los que se incluyen la posibilidad de realizar acuerdos de integración productiva. Este punto de algún modo recupera el espíritu de los acuerdos de integración de la década del '80 y que fueron dejados de lado a partir del Tratado de Asunción de 1991. Asimismo, si los sectores no llegaran a un acuerdo y la investigación posterior correspondiente demostrara la existencia de daño a la rama de producción del país importador, existe la posibilidad de que las partes privadas concreten algún tipo de acuerdo antes de la imposición de medidas. Es decir, nuevamente está la posibilidad de que las partes interesadas establezcan mecanismos que permitan paliar los desequilibrios circunstanciales.

En el caso en que en las instancias mencionadas no se arribe a ningún acuerdo entre los sectores y las autoridades del país importador decidan imponer medidas, éstas deben ir acompañadas de un programa de adaptación competitiva, en el cual se establezcan los compromisos y las acciones que el sector del país importador se compromete a realizar (también puede estar involucrados el sector privado del país exportador y los gobiernos de ambos países) tendientes a lograr su adaptación competitiva y la integración productiva. Pero además el PAC incorpora un hecho novedoso, ya sea que éste fuese elaborado por consenso o por el gobierno del país importador: y es que el monitoreo del mismo lo llevará a cabo la Comisión de Monitoreo de Comercio Bilateral. Es decir con contralor de representantes del país exportador.

Indudablemente, la combinación de estos mecanismos es un paso adelante en la integración económica de los dos países en el ámbito del MERCOSUR, ya que por un lado establece un mecanismo para administrar comercio en aquellos sectores sensibles en los cuales las asimetrías se manifiestan en forma más pronunciada, estableciendo la posibilidad, en distintas instancias, para que los mismos sectores lleguen a un acuerdo. Por otro lado, en caso de la imposición de medidas por parte del gobierno del país importador el sector debe comprometerse a llevar a cabo un programa para superar los desequilibrios existentes, que puede ser elaborado por consenso entre los sectores público y privado de ambos países, en tanto que la supervisión de su cumplimiento queda en manos de una comisión con representantes de los dos países.

En conclusión, los últimos acuerdos que se establecieron en el ámbito regional apuntan a considerar a las economías más pequeñas y a las asimetrías existentes entre los países miembros, propiciando una mayor integración productiva.

Bibliografía

Campbell J., Rozemberg R. y Svarzman, G. (1999), *Mercosur. Diez años de integración: mucho ruido y muchas nueces.* En Mercosur: Entre la Realidad y la Utopía, Grupo Editor Latinoamericano.

Centro de Estudios para la Producción (2005), *Síntesis de la Economía Real,* varios números.

Heymann, Daniel (1999), *Interdependencias y Políticas Macroeconómicas: Reflexiones sobre el MERCOSUR.* En MERCOSUR: Entre la Realidad y la Utopía (GEL)

INTAL-BID (2006), *Informe MERCOSUR Nº 10.*

Kosacoff, Bernardo (ed.) (2004), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos.*

Machinea, J. L. y Rozerwurcel, G. (2005), *Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?*

Markwald, Ricardo (2005), *A política externa comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul.* En Revista Brasileira de Comercio Exterior Nº 83.

Porta, Fernando (2005), *Cómo insertar al MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas,* presentado a las jornadas "El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario".

Rozemberg R. y Svarzman, G. (2002), *El Proceso de Integración Argentina-Brasil en perspectiva: conflictos, tensiones y acciones de los gobiernos.* Documento de Divulgación Nº 17 BID/INTAL.

Sica, Dante (2004), *Mudanza estrutural, investimento externo e intercambio comercial nas duas maiores economias de MERCOSUL.* Revista Brasileira de Comercio Exterior Nro. 81.

Svarzman, Gustavo (2004), *La promoción de exportaciones y la integración en el MERCOSUR.* En Empleo y Estrategia de Crecimiento en el MERCOSUR. OIT.