

**10 AÑOS
DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
EN LA RED MERCOSUR**



2008

ÍNDICE

Presentación Institucional	7
Objetivos	8
Instituciones Miembros	9
Financiamiento	10
Publicaciones	11
10 años de investigaciones económicas en la Red Mercosur	15
I. Las investigaciones Macroeconómicas en la Red Mercosur	23
II. Las investigaciones sobre política comercial en la Red Mercosur	41
III. Las investigaciones sobre inversión extranjera directa en la Red Mercosur	57
IV. Las investigaciones sobre asimetrías en la Red Mercosur	77

SÜD-AMERIKA



LA RED MERCOSUR

La Red Mercosur de Investigaciones Económicas (Red Mercosur) viene trabajando desde 1998 en la producción de estudios e investigaciones sobre temas de interés prioritario para el proceso de integración.

El aspecto característico y original de la *Red Mercosur* es que en sus proyectos participan investigadores de los cuatro países del Mercosur y que sus trabajos intentan reflejar una «visión regional» de nuestros problemas regionales.

Aportar una “**perspectiva Mercosur**» a la actual reflexión económica, he aquí uno de los principales desafíos que la *Red Mercosur* se ha trazado.

Con este propósito hemos encarado en los últimos años una serie de ambiciosas investigaciones sobre los siguientes temas:

- Coordinación de políticas macroeconómicas
- Barreras no arancelarias al comercio regional
- Inversiones Extranjeras Directas en el Mercosur
- Política Comercial Común
- Negociaciones externas: Mercosur-ALCA / Mercosur-UE / Mercosur-OMC
- Complementación productiva en el Mercosur
- Asimetrías en el Mercosur

Reforma del Arancel Externo Común, Negociaciones Mercosur-Sudáfrica y Mercosur-Canadá son otros de los temas que han sido abordados por la *Red Mercosur*.

Los resultados de estas investigaciones se encuentran reflejados en un conjunto de libros y publicaciones, además de Documentos de Trabajo y Serie *Briefs*, a la vez que están disponibles en el sitio web de la *Red Mercosur*: www.redmercosur.org

Procuramos asegurar que los estudios e investigaciones de la *Red Mercosur* sean de provecho y utilidad tanto para los gobiernos como para la sociedad civil de la región, y en este sentido hemos organizado numerosos Seminarios y Encuentros Regionales destinados a discutir y dar la mayor difusión posible a los resultados de nuestros trabajos.

La Red ha establecido vínculos de cooperación con las sucesivas presidencias *pro-témpore* del Mercosur, la Secretaría del Mercosur, el Comité de Representantes Permanentes, el Parlamento Mercosur y el Foro Consultivo Económico - Social del Mercosur.

OBJETIVOS

El **objetivo central** de la **Red Mercosur** es fortalecer y potenciar el aporte de la investigación económica al avance y profundización del proceso de integración del Mercosur.

Este objetivo central se desarrolla en base a una serie de **objetivos específicos** que incluyen: el desarrollo de estudios conjuntos sobre temas relevantes para el proceso de integración, desde una perspectiva regional, independiente y rigurosa, basados en metodologías comunes que contribuyan a construir una **visión regional** -y no meramente nacional- de los problemas que enfrenta el proceso de integración; jerarquizar el papel de la investigación económica independiente frente a las visiones políticas y sectoriales que tienden a dominar el debate actual; proporcionar ámbitos de discusión sobre políticas comunes a todo el Mercosur y sobre las respuestas del bloque ante cambios en el contexto internacional u otros desafíos comunes que se planteen a los países miembros; articular la producción de conocimiento con las necesidades y demandas de los responsables políticos, negociadores y demás agentes participantes en el proceso de integración; discutir, diseminar y difundir lo más ampliamente posible los resultados de los estudios desarrollados dentro y fuera de la *Red Mercosur*, con el objetivo de lograr una cobertura que abarque a todos los actores claves del proceso de integración, y fomentar el relacionamiento entre los equipos técnicos que operan en el ámbito regional.

INSTITUCIONES MIEMBROS

La Red Mercosur está integrada por doce instituciones de larga experiencia en el campo de la investigación económica y con antecedentes importantes en el análisis del proceso de integración Mercosur.



ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)
Universidad de San Andrés (UdeSA)



BRASIL

Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)
Instituto de Economia, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE/UFRJ)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)



PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCNSA)



URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de la República (DE/FCS)

La Red Mercosur está abierta a la incorporación de nuevos miembros en el futuro.

FINANCIAMIENTO

Desde su creación, la **Red Mercosur** ha recibido un financiamiento básico de la cooperación internacional canadiense a través del **Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá)**, al que se han sumado aportes de diversas agencias de financiamiento y organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para los Estados Americanos, el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero / G77, la Tinker Foundation, el Woodrow Wilson Center, la Fundación Konrad Adenauer, la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo y la Cooperación.

PUBLICACIONES

LIBROS Serie Red-Mercosur

Número 1:

El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur

Chudnovsky, Daniel (Coordinador), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 2001.

Número 2:

Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur

Fanelli, José María (Coordinador), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 2001.

Número 3:

Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur

Berlinski, Julio (Coordinador), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 2001.

Número 4:

El desafío de integrarse para crecer

Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María (Coordinadores), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 2001.

Número 5:

El desarrollo industrial del Mercosur: ¿Qué impactos han tenido las empresas extranjeras?

Laplane, Mariano (Coordinador), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires.

Número 6:

Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur

Lorenzo, Fernando (Coordinador), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires.

Número 7:

Política comercial común en el Mercosur

Berlinski, Julio; Kume, Honório y Vaillant, Marcel (Coordinadores), Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires.

Número 8:

15 años de Mercosur. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras

Julio Berlinski, Francisco E. Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López

Número 9:

Crecimiento económico, instituciones y política comercial en el Mercosur

Coordinado por: Honório Kume (IPEA)



Número 10:

Complementación productiva para el crecimiento en el Mercosur

Coordinado por: Andrés López (CENIT)

Número 11:

Crecimiento económico, instituciones y políticas de integración financiera en el Mercosur

Coordinado por: José María Fanelli (CEDES)



Número 12:

Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?

Coordinado por: Fernando Masi (CADEP) y María Inés Terra (DECON)



Otros libros de la Red Mercosur:

Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas

Lorenzo, Fernando y Vaillant, Marcel (Coordinadores), Woodrow Wilson Center, Report on the Americas # 14, Washington DC, Estados Unidos, 2003.



BRIEF

Serie Mercosur

Número 1:

Comercio, régimen cambiario y volatilidad: Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur

Coordinado por: José María Fanelli

Número 2:

El boom de la Inversión Extranjera Directa en el Mercosur en los años 1990: Características, Determinantes e Impactos

Coordinado por: Daniel Chudnovsky

Número 3:

Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur: Una evaluación de las restricciones al comercio interno y su impacto regional

Coordinado por: Julio Berlinski

BRIEFS

Número 4:
Hacia una política comercial común del Mercosur
Marcel Vaillant; Julio Berlinski y Honório Kume
(Coordinadores)

Número 5:
Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur
Coordinado por: Fernando Lorenzo

Número 6:
*El desarrollo industrial del Mercosur
¿Qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*
Coordinado por: UNICAMP / CENIT / DECON

Serie Mercosur - ALCA¹

Número 1:
Las negociaciones del Mercosur con el ALCA y Estados Unidos
Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (2003)

Número 2:
Comercio Mercosur-ALCA: evolución y perspectivas
Rosa Osimani (2003)

Número 3:
La integración de las Américas: efectos sobre el bienestar del Mercosur y opciones para su negociación
María Inés Terra y Silvia Laens (2003)

Número 4:
El impacto sectorial de un acuerdo entre el Mercosur y el NAFTA: el caso de la industria petroquímica
Andrés López y Gastón Rossi (2003)

Número 5:
El impacto sectorial de un acuerdo entre el Mercosur y el NAFTA: el caso del jugo de naranja concentrado y congelado
Paulo Sergio Fracalanza, Adriana Nunes Ferreira y Marcos Fava Neves (2003)

Número 6:
Compromisos en el GATS y temas sectoriales de los países del Mercosur y NAFTA
Julio Berlinski (2003)

Número 7:
Ganadores y perdedores en una zona de libre comercio entre EE.UU. y el Mercosur
Marcel Vaillant y Álvaro Ons (2003)

Número 8:
Las negociaciones del ALCA entre los actores principales: Estados Unidos y el Mercosur
Fernando Masi y Carol Wise (2003)

Número 9:
ALCA: Evaluación del gobierno y del sector productivo de Brasil
João Bosco M. Machado y Galeno Ferraz (2003)

DOCUMENTOS DE TRABAJO¹

Complementación productiva en el Mercosur, perspectivas y potencialidades
Andrés López y Mariano Laplane; Ed. FESUR (2004)

Aportes a la elaboración de propuestas de política en el área de infraestructura
Marcel Vaillant y Darío Sarachaga; Ed. FESUR (2004)

El Mercosur y la creación del Área de Libre Comercio de las Américas
Marcel Vaillant y Fernando Lorenzo; Ed. Konrad Adenauer Uruguay (2003)

Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur
Félix Peña; Ed. Konrad Adenauer Uruguay (2003)

La agenda externa del MERCOSUR: el impacto de las negociaciones con el ALCA, la Unión Europea y la OMC.
Silvia Laenz e Inés Terra (2006)

Acuerdos comerciales preferenciales: ¿son las reglas de origen un mecanismo de protección?
Honorio Kume, Guida Piani y Pedro Miranda (2006)

Integración regional e inversión extranjera directa: el impacto potencial del ALCA y el acuerdo UE-MERCOSUR sobre los flujos de IED hacia los países del Mercosur.
Andrés López y Eugenia Orlicki (2006)

El impacto potencial del ALCA y el acuerdo UE-MERCOSUR sobre los flujos de IED hacia los países del Mercosur: ganadores y perdedores.
Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo y Nicolás Reig (2006)

El impacto potencial del ALCA y el acuerdo UE-MERCOSUR sobre los flujos de IED hacia los países del Mercosur: la dimensión sectorial.
Celio Hiratuka y Rodrigo Sabbatini (2006).

¹ También disponibles en inglés.

SEMINARIOS Y ENCUENTROS REGIONALES RED MERCOSUR*

2007

Fecha	Lugar	Evento
1 de noviembre	Montevideo (Uruguay)	Seminario Regional: Los desafíos de la región: Crecimiento y Asimetrías
5 de junio	Montevideo (Uruguay)	Seminario: La industria de software y servicios informáticos en el Mercosur

2006

Fecha	Lugar	Evento
18 de setiembre	Buenos Aires (Argentina)	Seminario Regional Profundización y ampliación: El Mercosur 15 años después

2005

Fecha	Lugar	Evento
24 de noviembre	Montevideo (Uruguay)	Seminario: Nuevos Escenarios en la relación UE/MERCOSUR/ALC en la perspectiva de la Cumbre de Viena de 2006
1 de julio	Montevideo (Uruguay)	Taller de discusión: La agenda externa del Mercosur: El impacto de tres negociaciones simultáneas (ALCA, UE, OMC)
14 de marzo	Ottawa (Canadá)	Mercosur: A Status Report and Prospects for Canada-Mercosur Relations. Organizado por: FOCAL

2004

Fecha	Lugar	Evento
8 de diciembre	Montevideo (Uruguay)	Seminario "De la Industrialización por sustitución de Importaciones (ISI) a la globalización" Presentación del Prof. Victor Bulmer-Thomas (organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, con el apoyo de la Red Mercosur)
29 y 30 de noviembre	Rio de Janeiro (Brasil)	Encuentro Regional Mercosur 2004 Crecer Juntos
26 de febrero	Washington D.C. (EE.UU)	Workshop: Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas

* El contenido de estos Seminarios y Eventos puede consultarse en: www.redmercosur.org

2003

Fecha	Lugar	Evento
17 y 18 de noviembre	Montevideo (Uruguay)	Encuentro Mercosur 2003 Para crecer juntos
3 de octubre	Montevideo (Uruguay)	Mesa Redonda: ¿Es el ALCA un buen negocio para los países del Mercosur?
2 de octubre	Montevideo (Uruguay)	Taller de Trabajo Red Mercosur-Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (con el patrocinio del Programa Estado de Derecho para Sudamérica de la Fundación Konrad Adenauer)
7 de agosto	Asunción (Paraguay)	Seminario Internacional ALCA - Mercosur ¿Proyectos complementarios?
1º de agosto	Montevideo (Uruguay)	Mesa Redonda: La Agenda Cancún de la OMC: desafíos para Uruguay y la región
12 de abril	Montevideo (Uruguay)	Taller de trabajo "El Mercosur y la creación del ALCA"
17 y 18 de febrero	Rio de Janeiro (Brasil)	Taller de trabajo Mercosur-Sudáfrica

2002

Fecha	Lugar	Evento
20 y 21 de noviembre	Washington D.C. (EEUU)	Conferencia de NetAmericas / OEA
20 de setiembre	Rio de Janeiro (Brasil)	Panel Mercosur: ¿Avance o retroceso? (Jornada del CEBRI presentando los estudios de la Red Mercosur)

2001

Fecha	Lugar	Evento
10 de octubre	Montevideo (Uruguay)	Encuentro Red Mercosur -Plenario Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur
10 y 11 de septiembre	Ottawa (Canadá)	Workshop: Fortaleciendo las relaciones Canadá - Mercosur
1 de agosto	Montevideo (Uruguay)	4º Foro Regional: Mercosur - ¿destino u opción?
5 de julio	Montevideo (Uruguay)	Simposio Mercosur: aportes de la investigación económica al proceso de integración regional
13 y 14 de junio	Valencia (España)	Jornadas sobre las Relaciones Económicas entre la Unión Europea y el Mercosur
15 y 16 de marzo	Asunción (Paraguay)	Jornadas Internacionales del 10º Aniversario de la firma del Tratado de Asunción

1999/2000

Fecha	Lugar	Evento
29 y 30 de noviembre, 2000	Buenos Aires (Argentina)	Conferencia Regional: ¿Hacia donde va el Mercosur? Políticas de Profundización, Ampliación y de Relacionamiento Externo
9 y 10 de mayo, 2000	Campinas (Brasil)	Foro Regional de Campinas
15 y 20 de diciembre, 1999	Washington-Mercosur	Videoconferencia Banco Mundial-Red Mercosur: Trade Blocks and beyond, Political Dreams and Practical Decisions

**10 AÑOS
DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS
EN LA
RED MERCOSUR**



La Red MERCOSUR se creó en 1998 con la participación de nueve instituciones académicas de los cuatro países del MERCOSUR y contó desde sus inicios con el apoyo financiero de la IDRC. Desde esa fecha la Red ha desarrollado investigaciones conjuntas en temas relevantes para el proceso de integración desde una perspectiva académica independiente y rigurosa.

La investigación de la Red la realizan equipos de expertos de los cuatro países del MERCOSUR a los efectos de lograr una visión regional (no meramente nacional) de los problemas de la integración, introduciendo una “perspectiva MERCOSUR” en el debate económico regional. Las actividades de investigación de la Red han tenido diferentes fases desde 1998, sus resultados han recibido una evaluación positiva por parte de observadores externos y han sido bienvenidos por los actores políticos, considerando a los mismos como relevantes para el proceso de toma de decisiones del bloque.



10 años de investigaciones económicas en la Red Mercosur

Las áreas económicas en las que se desarrollaron proyectos de investigación en la primera fase de la Red fueron:

1. Coordinación de políticas macroeconómicas

Al inicio se estudió la incidencia de la producción de los países miembros del MERCOSUR y los patrones de comercio en las dinámicas macroeconómicas; y los efectos de los regímenes de cambio y políticas macroeconómicas en la *performance* productiva y comercial de la región. Posteriormente, se analizaron los cambios operados a partir de la crisis 1999-2002, en términos de restricciones y nuevas oportunidades para la coordinación macroeconómica en la región, realizándose un análisis comparativo con otros acuerdos regionales. Se alcanzaron diversas conclusiones para la identificación del régimen monetario y cambiario “más adecuado” para la región a largo plazo; y para la construcción de instituciones para la cooperación macroeconómica.

2. Política comercial

En primer término, se analizó la política comercial hacia una integración profunda identificando posibles instrumentos, sus costos y se realizaron recomendaciones de política. En una segunda fase, se focalizó el estudio en la relación existente entre la liberalización comercial y el crecimiento económico en los países del MERCOSUR, más específicamente, en los impactos de la política comercial implementada a partir de 1990 sobre la productividad total de los factores; la inversión privada; el empleo y la producción doméstica. Esta etapa se concluyó con un análisis de la política comercial de cada país miembro, y de la región en su conjunto, y su estudio comparativo con el resto del mundo.

3. Inversión extranjera directa en el MERCOSUR

En esta área los primeros estudios realizados permitieron acumular y actualizar información, analizar el comportamiento comercial de las empresas transnacionales (ET), investigar sobre nuevos aspectos relevantes como el crecimiento y el comercio, y trazar diseños de política que pueden contribuir a que los hacedores de política tomen ventaja de la contribución de la IED para el desarrollo. Al principio, se centraron en los principales patrones del *boom* de IED en los noventa y el impacto de las ET en el comercio, contemplando aspectos de políticas de atracción de IED y competitividad en el MERCOSUR. Posteriormente, se avanzó en la actualización de información, analizando los determinantes de IED en los países del MERCOSUR y la IED intra-MERCOSUR.

Los resultados de estas investigaciones se han publicado en libros disponibles en la página web de la Red (<http://www.redmercosur.org>): 1. *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*; 2. *Cordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*; 3. *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*; 4. *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera*; 5. *Hacia una política comercial común del MERCOSUR*; 6. *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*; 7. *El desarrollo industrial del MERCOSUR. ¿Qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*

La segunda fase implicó una revisión y actualización de la investigación desarrollada hasta la fecha, cuyos resultados se publicaron en: 8. *15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*.

Asimismo, en esta fase se incorporaron tres nuevas instituciones a la Red y se desarrollaron cuatro líneas de investigación, que dan continuidad a las anteriores e incluyen nuevos aspectos de interés en el proceso de integración, con énfasis en los problemas de crecimiento de las economías de la región. Los principales resultados de estas investigaciones se resumen en los artículos que componen este documento, y las mismas refieren a:

1. Crecimiento económico, instituciones y políticas de integración financiera

Estudia las condiciones para la integración financiera en el MERCOSUR. Caracteriza los requerimientos institucionales y de funcionamiento a la luz del nivel de desarrollo financiero de los países involucrados. Analiza cómo la integración financiera, componente clave en la creación de un mercado único, puede estimular una mayor integración y lograr el crecimiento económico en la región.

2. Complementación productiva para lograr el crecimiento

Realiza un diagnóstico actualizado de la situación y tendencias de la industria automotriz en los países del MERCOSUR y de las estrategias de las principales empresas productoras de automóviles y autopartes en la región. Formula recomendaciones de política para superar las asimetrías en el comercio intra-regional, facilitar procesos de reconversión del sector, obtener ganancias de competitividad y promover una mejor inserción exportadora a nivel mundial.

3. Crecimiento económico, instituciones y política comercial

Presenta la relación entre liberalización comercial y crecimiento económico en los países del MERCOSUR, mostrando los impactos de la política comercial a partir de 1990 sobre: (i) la productividad total de los factores; (ii) la inversión privada a través de una reducción en el precio de los bienes de capital; y (iii) el empleo y la producción doméstica.

4. Asimetrías y crecimiento

Examina los diversos niveles de crecimiento y desarrollo entre países y regiones del MERCOSUR y las inequidades que se presentan como consecuencia de ello. Intenta entender la naturaleza de estas asimetrías y los impedimentos que se derivan de las mismas para participar plenamente como beneficiarios del proceso de integración. Realiza recomendaciones de políticas comunes que contengan medidas efectivas para reducir las asimetrías estructurales y las derivadas de un uso muy discrecional de las políticas públicas nacionales.

Los resultados se publicaron en los siguientes libros: *9. MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*; *10. La industria automotriz en el MERCOSUR*; *11. Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el MERCOSUR*; y *12. Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento*

En la actualidad la Red está finalizando cuatro investigaciones adicionales que resultaron seleccionadas mediante un proceso de competencia y que refieren a los siguientes temas:

Ganancias potenciales en el comercio regional de servicios en el MERCOSUR: Evalúa la liberalización de los servicios de telecomunicaciones y financieros realizada por los países del MERCOSUR en el contexto del GATS y del Protocolo de Montevideo. Analiza las políticas económicas seguidas, la estructura del mercado y el comportamiento sectorial. Evalúa las ganancias potenciales del programa de liberalización del comercio de servicios en un modelo de equilibrio general computado.

Indicadores y políticas de competitividad en el MERCOSUR: Genera un conjunto de análisis e información acerca de políticas e indicadores de competitividad industrial en MERCOSUR para mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas con impacto en el sector manufacturero, tanto a nivel nacional como regional.

Espacio fiscal para el crecimiento en el MERCOSUR: Analiza las implicancias del escenario macroeconómico actual en el MERCOSUR para identificar oportunidades para el crecimiento que podría crearse a través de la implementación de nuevas estrategias de coordinación de política económica.

Diagnóstico del crecimiento en el MERCOSUR: las dimensiones regional y de competitividad: Trazar un modelo consistente micro-macro de los factores que conllevan a una restricción al crecimiento de la productividad, autodescubrimiento, y competitividad. Identificar las principales restricciones y las oportunidades que mitigarían las principales restricciones sobre el crecimiento y la competitividad mediante la adopción de iniciativas regionales.



I. LAS INVESTIGACIONES MACROECONÓMICAS EN LA RED MERCOSUR

Han pasado ya 17 años desde que el Acta de Asunción diera nacimiento al MERCOSUR. A lo largo de esos años, los contextos global y regional de la integración fueron cambiando y, con ellos, los desafíos para avanzar -y, a veces, incluso no retroceder- en el proceso de integración. Los desafíos que impuso la macroeconomía estuvieron, sin dudas, entre los más arduos que las autoridades debieron enfrentar. Con el propósito de contribuir a una mejor comprensión y respuesta a esos desafíos en el plano de la política económica, los equipos de investigación de la Red MERCOSUR dedicaron buena parte de sus esfuerzos a investigar los obstáculos y oportunidades en el área macroeconómica, en línea con el objetivo principal de la RED: producir y difundir investigaciones aplicadas sobre los problemas económicos de la región¹.

Luego de una década de trabajo, la RED ha logrado acumular un valioso “capital social”, al constituirse en vehículo para la interacción entre centros de investigación y hacedores de política de la región. También ha acumulado un “capital de conocimiento” que le permitió realizar contribuciones en el plano intelectual y realizar recomendaciones de política macroeconómica. Las tareas de difusión han sido variadas, abarcando desde la publicación de libros hasta la generación de nexos con los actores sociales clave (para más datos ver www.redmercosur.org).

A continuación se presentan de manera sintética los resultados más interesantes de la investigación realizada. Primero, se discuten los resultados en términos generales y, luego, para quienes deseen tener una visión más detallada, se indican hallazgos de investigación más específicos.

1 Específicamente, el grupo de macroeconomía incluyó a los siguientes centros: el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de Argentina, la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) de Argentina, el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), de Uruguay, la Universidades Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) de Brasil y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), de Paraguay.

1

EL MERCOSUR Y LA MACROECONOMÍA: UNA VISIÓN GENERAL

El foco de las investigaciones realizadas fue cambiando en función de los cambios que se produjeron en el proceso de integración, de ahí que sería difícil presentar una visión sintética de los resultados sin tomar en cuenta tales cambios. Brevemente, desde el punto de vista de los desafíos de la macroeconomía se pueden distinguir tres etapas en la evolución del MERCOSUR (en el Recuadro 1 se comentan los resultados de crecimiento y comercio).

◆ ***Etapas fundacional del proceso de integración.*** Esta etapa se desarrolló en un marco de alto crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica (déficit fiscal y externo y endeudamiento). Las preguntas relevantes desde la perspectiva macroeconómica eran:

- i. ¿Cuáles serán los efectos de los cambios en la estructura del comercio (i.e. intensificación de las relaciones intrarregionales) sobre la interdependencia macro de los países miembro? ¿Cambiará el ciclo? ¿Será necesario coordinar políticas?
- ii. ¿Cómo mejorar la evolución de las variables fundamentales de la economía de forma de reducir la vulnerabilidad? ¿Qué rol le cabe al MERCOSUR?
- iii. Teniendo en cuenta otras experiencias de integración, ¿debería el proceso apuntar a crear una unión monetaria?

◆ ***Etapas de crisis y cambio de régimen.*** Con la eclosión de la crisis y la confirmación en los hechos de la alta vulnerabilidad de la región, las preguntas de política cambiaron:

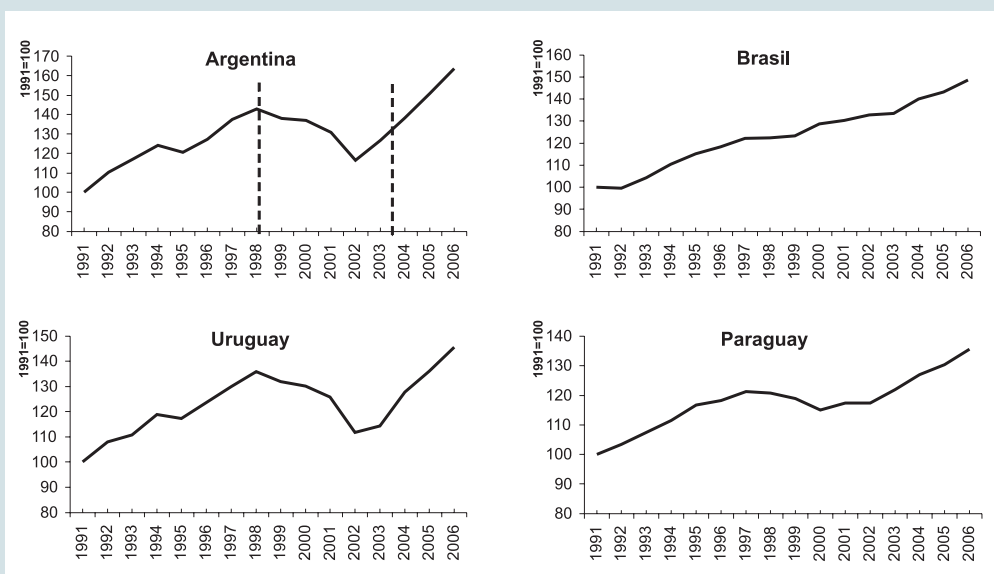
- i. ¿Qué efectos tendrá la crisis macroeconómica sobre los flujos de comercio intra-regionales y sobre el proceso de integración? ¿Cómo distinguir entre los efectos de corto y de largo plazo?
- ii. ¿Cómo funcionan los nuevos regímenes y qué consecuencias tienen sobre cuestiones clave, como el comportamiento de los tipos de cambio real bilaterales y los flujos de comercio?
- iii. ¿Cómo cambió el espacio de política para la coordinación? ¿Qué alternativas deben manejarse?

◆ ***Etapas de recuperación del crecimiento.*** La actual etapa tiene dos rasgos distintivos: primero, los factores de vulnerabilidad macroeconómica han disminuido de la mano de los superávits gemelos (fiscal primario y de cuenta corriente); segundo, los países miembro han recuperado la senda de crecimiento con algunos socios que registran tasas muy altas. Las preguntas pasaron ahora a ser:

- i. ¿Cómo aprovechar la menor vulnerabilidad macroeconómica para consolidar a la región como un todo como zona libre de crisis y, eventualmente, avanzar en una mayor coordinación de objetivos macro?
- ii. ¿Puede el MERCOSUR ser un instrumento para el desarrollo financiero a partir de la integración en ese plano? ¿Pueden instituciones financieras conjuntas mejorar el manejo de shocks y reducir el costo de acumular reservas?
- iii. ¿Hay espacio para un nuevo regionalismo que sea un instrumento para políticas de competitividad y crecimiento diseñadas para el espacio regional como un todo?

Recuadro 1 / El crecimiento económico y la integración en el MERCOSUR

En el texto mencionamos la existencia de tres etapas en la historia del MERCOSUR. Estas etapas estuvieron signadas por bruscos cambios en las trayectorias de crecimiento de cada país. Para explorar este punto, el panel siguiente muestra la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) a precios constantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el período 1991-2006. Nótese allí que se distinguen las tres etapas. La primera ocupa el período 1991-1997/98 y se caracteriza por una evolución favorable del PBI en todos los países miembro del acuerdo. Luego le sigue una etapa de freno en el nivel de actividad (1998-2003/04), en la cual Brasil desacelera su crecimiento y Argentina, Paraguay y Uruguay sufren una fuerte contracción. Por último, en los últimos años parece haberse dejado atrás la recuperación y retomado la senda de crecimiento económico de la primera etapa. Así, es esperable que las capacidades y voluntades de coordinación en el ámbito de la política y la economía hayan menguado en la etapa de crisis o desaceleración, y que hoy el debate vuelva a aparecer.



Panel I.
Evolución del PBI real
en los países de la región
desde la creación
del MERCOSUR

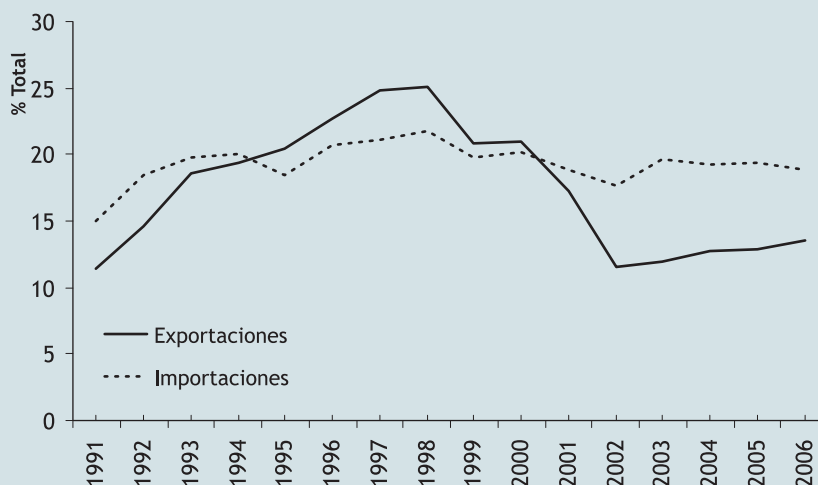
Fuente: Centro de Economía Internacional, Argentina.





¿Qué pasó con la integración en cada una de estas etapas? El gráfico 1 muestra las exportaciones e importaciones intramerco-sur como proporción de las exportaciones e importaciones totales. Nótese allí que en la primera etapa el comercio entre los países del MERCOSUR creció fuertemente en relación al comercio con el resto del mundo. Particularmente, el perfil exportador se modificó substancialmente. La proporción de exportaciones a la relación en relación a las exportaciones totales se duplicó en el período 1991-1998. Con la crisis regional de fines de década (segunda etapa), la participación relativa de los destinos extrarregionales tomó mayor importancia, en tanto se encontraban ajenos a la dinámica contracción del PBI que estaba operando en el MERCOSUR. De hecho, en términos de integración por el lado de las exportaciones, se volvió a la situación previa al Tratado. Por último, en la tercera etapa, y a pesar del retorno del crecimiento, este hecho estilizado sigue manteniéndose.

Gráfico 1. Evolución del comercio entre los países de la región desde la creación del MERCOSUR



Fuente: Centro de Economía Internacional, Argentina.

En el proceso de analizar estas preguntas que fueron surgiendo naturalmente en el marco de las marchas y contramarchas de la macroeconomía, hubo sin dudas un proceso de *aprendizaje* que fue muy útil, por supuesto, para los actores sociales y políticos involucrados y, también, para quienes investigaron los problemas. En este sentido, las investigaciones de la RED sugieren que los siguientes puntos merecen destacarse.

- La integración regional vía MERCOSUR genera ganancias en la diversificación del comercio y en la complementación productiva por la vía del comercio intraindustrial que pueden ser explotadas para el crecimiento y la estabilidad. En la etapa en que todas las economías crecieron simultáneamente, el comercio intra-bloque fue un instrumento no sólo para aumentar el volumen del comercio sino también la sofisticación y diversificación de los productos intercambiados.

- Para facilitar el proceso de integración es necesario que la volatilidad de los tipos de cambio reales sea baja. En períodos de baja volatilidad cambiaría la estabilidad y previsibilidad facilitan las relaciones comerciales y la inversión intra-regional de largo plazo —especialmente la orientada a la complementación productiva—, mientras que en períodos de alta volatilidad cambiaría las reglas de juego cambian constantemente y eso destruye los incentivos al intercambio y la inversión intra-regional.
- El ciclo económico de cada país tiene un importante componente idiosincrásico. Los *shocks* que generan fluctuaciones se originan en gran medida en los problemas específicos de cada país. Según esto, podría haber lugar para la cooperación de la política económica en la suavización de los ciclos. Sin embargo, los estudios muestran que además de los *shocks* que originan las fluctuaciones, los efectos de “segunda ronda” sobre el resto de los socios no pueden descartarse y que las crisis son particularmente dañinas.
- Las crisis macroeconómicas y los cambios de régimen afectan de diversas maneras al proceso de integración. Al afectar una crisis muy fuertemente el crecimiento de un país miembro, cae la demanda de ese miembro por productos del resto. Asimismo, las crisis implican rupturas de reglas y contratos y presiones proteccionistas, lo cual genera un clima pésimo para el desarrollo de la institucionalidad del MERCOSUR:
- Los *shocks* financieros globales afectan a los socios de manera conjunta. Los casos de alta volatilidad se asocian a crisis financieras. Por lo tanto, hay ganancias en trabajar sobre la creación de una arquitectura financiera regional que opere “fronteras afuera” generando mecanismos de autoprotección frente a los vaivenes de la liquidez internacional.
- Si se genera un mayor espacio para la coordinación de la política fiscal, ello podría favorecer a los socios. Los estudios muestran que la correlación de los resultados fiscales entre los países de la región suele ser baja y que la política fiscal en estos países es procíclica. Avanzar en acuerdos fiscales a nivel regional podría ayudar en el establecimiento de estabilizadores automáticos que hoy se encuentran ausentes.
- Los sistemas financieros nacionales presentan fallas profundas que afectan negativamente no sólo la intermediación doméstica sino también una eventual integración regional de los mercados. Los países del MERCOSUR deberían hacer un esfuerzo por lograr una mayor integración a partir de objetivos específicos como establecer instituciones de cooperación en la línea de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR).
- El mejoramiento en las variables macroeconómicas fundamentales abre nuevas oportunidades para la cooperación regional. La situación actual podría llevar a una situación de aumento del comercio intra-regional como ocurrió en los noventa, pero

sin la vulnerabilidad externa. En los últimos años las dos economías grandes presentan superávit externo, mientras que las cuatro presentan balances fiscales positivos.

- La nueva situación macroeconómica en la región amplía los espacios para la coordinación de política económica en el MERCOSUR. El retorno a la senda de crecimiento y la generación de los “superávit gemelos” representa una oportunidad para avanzar en acuerdos de integración regional en todos los planos mencionados previamente (real, monetario, fiscal y externo).

Por último, merece destacarse que tanto estos resultados como los tópicos investigados en la RED han estado en línea con la evolución de la agenda institucional del MERCOSUR. Tómese a modo de ejemplo el caso del Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), entidad que agrupa a funcionarios de alto rango de los ministerios de economía y bancos centrales de los países del MERCOSUR y países asociados. Como se explica con mayor detalle en el recuadro 2, el GMM nació con el objetivo de avanzar en la coordinación macroeconómica, con especial énfasis en el monitoreo de las variables macroeconómicas fundamentales y la generación de mecanismos que eviten las crisis y suavicen las fluctuaciones agregadas, como las metas a los niveles de endeudamiento. En ese sentido, el trabajo de la RED, inserto plenamente en la agenda del MERCOSUR; aporta decididamente a la evolución institucional de la región, en algunos casos generando nuevos puntos de vista como así también cubriendo espacios “vacíos” por las fallas de institucionalidad que sufre la región.

En adelante, discutimos con mayor detalle la evidencia detrás de estas consideraciones.



Recuadro 2 / Construyendo instituciones en el MERCOSUR: El caso del Grupo de Monitoreo Macroeconómico.

En la XVIII reunión del Consejo del Mercado Común del día 29 de junio de 2000 se decidió la creación del Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), el cual tenía en sus tareas fundadoras las siguientes:

- Elaborar estadísticas fiscales y de precios armonizadas basadas en una metodología común. El trabajo de armonización de las mismas se iniciará con datos relacionados con los siguientes indicadores.
- Publicar regularmente los indicadores sobre aspectos fiscales.
- Establecer, las metas fiscales, de deuda pública y de precios acordadas en foma conjunta, así como el proceso de convergencia correspondiente.
- Completar y actualizar el relevamiento y análisis comparativo de las normas vigentes sobre los mercados financieros y de capitales, incluyendo los sistemas de pagos entre los países, con el objetivo de progresar con la integración de dichos mercados.

Posteriormente el GMM evolucionó en tres sentidos: las metas de convergencia, la armonización de estadísticas y la construcción institucional. Con respecto a las primeras, se establecieron mecanismos de convergencia para las variables macroeconómicas mencionadas. En una primera etapa —de transición— los países debían ajustar sus cuentas para dar inicio a la segunda etapa —de “metas comunes”— de los cuales se fijaron metas para la variación de la deuda fiscal neta del sector público (3%/3,5% del PBI a partir de 2002), para el ratio de deuda fiscal neta de reservas internacionales sobre PBI (40% en 2010) y para la inflación (5% en 2002-2005, 3% de tendencia de ahí en más).

Con respecto a la armonización de estadísticas, con periodicidad trimestral se realizan reuniones en las cuales los responsables de cada país exponen los avances y las dificultades del proceso. A fines de 2007 se habían realizado importantes avances de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela y Chile en lo referido a las estadísticas monetarias, y de todos los mencionados menos Venezuela en el resto de los ítems (fiscales, de deuda y de precios).

Con respecto a la construcción institucional, quizás el caso más destacado sea el del instituto monetario del MERCOSUR. En 2003 se debatió intensamente la creación de este instituto, que tenía como objetivos principales el de proponer la agenda general de cooperación monetaria en el MERCOSUR, discutir la creación de una moneda regional que sirva como medio de pago, facilitar la compensación de saldos de los bancos centrales de los países miembro y realizar tareas de investigación en temas macroeconómicos ligados a la estabilidad monetaria y financiera de la región.

2 PRIMERA ETAPA: CRECIMIENTO, FRAGILIDAD E INTERDEPENDENCIA

Cuando la Red MERCOSUR comenzó a trabajar, en 1997, el comercio intra-regional había crecido fuertemente, las economías estaban expandiéndose a altas tasas y los hacedores de política veían al MERCOSUR como una opción provechosa para integrarse al mundo y para tratar de resolver sus problemas de fragilidad. Adicionalmente, la unificación monetaria europea ejercía un fuerte efecto demostración, de manera que las cuestiones de interdependencia y coordinación de política tomaron prioridad en la agenda de investigación.

¿Cómo operó el aumento del comercio a nivel nacional? Nuestras investigaciones detectaron aumentos en los coeficientes de apertura unidos a una mayor significación de los efectos de derrame de demanda entre los países. La idea es sencilla. Los estudios econométricos realizados demuestran que los efectos ingreso son mucho más importantes que los efectos precio como factores explicativos del comercio regional. En cuanto a las recomendaciones de política, este hecho apoya la idea de que el mejor régimen cambiario es el que asegura un crecimiento sostenido de la demanda efectiva de cada país pues ello tiene un efecto positivo sobre el comercio de cada socio. Así, por ejemplo, un Brasil que crece establemente es un poderoso incentivo para las exportaciones argentinas, a pesar de que el tipo de cambio pueda ser favorable al primero.

También se verificó un incremento en la participación del comercio intra-industrial. Esto afectó en particular a los países pequeños, que vieron cambiar su patrón de especialización, en tanto las ventas con destino MERCOSUR incentivan a franjas productivas que no son competitivas con respecto al resto del mundo. Tómese como ejemplo Uruguay. Nuestras investigaciones indican que, el comercio exterior uruguayo muestra dos modalidades diferentes, según se trate de los países del MERCOSUR o del resto del mundo. El intercambio con estos últimos es un fiel reflejo de la estructura productiva y las ventajas comparativas tradicionales del país. En el comercio con Argentina y Brasil, en cambio, aparecen como exportadores otros sectores que no resultan competitivos frente al resto del mundo. Estas diferencias son aún más acentuadas en el comercio con Argentina, observándose en este caso mayores niveles de variabilidad en la composición de los flujos exportadores. Por otra parte, la diversificación sectorial de las exportaciones manufactureras uruguayas ha aumentó en forma ininterrumpida desde 1988 en adelante, básicamente como resultado del comportamiento de las exportaciones hacia Brasil. No obstante la dualidad generada en el comercio exterior, los países encontraron significativas oportunidades para explotar sus ventajas comparativas naturales.

¿Qué ocurrió con la interdependencia? El aumento del comercio intra-regional vino de la mano de un aumento en la interdependencia, lo cual parecería haber aumentado la sincronía de los ciclos. Para estudiar este punto en una investigación pasada utilizamos un conjunto de técnicas econométricas que permiten descomponer al ciclo de cada país en dos partes: una común al resto de la región y otra idiosincrásica. Específicamente, analizamos los co-movimientos cíclicos entre las principales variables macroeconómicas

en los países del MERCOSUR, diferenciando los *shocks* específicos de cada economía de aquellas perturbaciones que influyen por igual sobre todos los integrantes del bloque. Los *shocks* que afectan de manera particular a una economía pueden estar relacionados con acciones de las políticas domésticas, mientras que los *shocks* comunes se encuentran relacionados, por ejemplo, con la situación macroeconómica en terceros países (una recesión en los países industrializados) o con cambios en las condiciones de acceso a los mercados de capitales internacionales (interrupción de los flujos hacia los países emergentes). Los mecanismos de propagación, por su parte, son importantes porque un *shock* que es inicialmente específico de un país, puede tener efectos de derrame sobre los otros países. En el estudio hemos detectado que el ciclo país-específico (o idiosincrásico) da cuenta de una gran parte de la varianza total del producto. Esta baja sincronía se relaciona con un hecho que luego —con la llegada de las crisis— sería evidente: no es posible evaluar los desafíos que plantea la coordinación a países como Argentina y Brasil sin incluir dentro de sus incentivos sus historias de alta inflación y alta volatilidad real. Encontramos que el componente común del ciclo económico está más relacionado con cuestiones de integración financiera que de integración real, como por ejemplo la evolución del riesgo país.

Con respecto a la evolución de las variables fundamentales, la investigación se dirigió a los dos frentes: el fiscal y el externo. Con respecto al primero, estudiamos el co-movimiento de las cuentas fiscales. Allí vimos que la correlación entre Argentina y Brasil es baja. También estudiamos en detalle las propiedades cíclicas de las cuentas fiscales de los países del MERCOSUR, detectando que tanto los ingresos como los gastos fiscales son volátiles y altamente procíclicos. Al considerar cada país de manera individual se observa que Brasil, Argentina y Paraguay han sido los países con mayor volatilidad de los ingresos y gastos fiscales. Todo esto aporta evidencia sobre la ausencia de estabilizadores automáticos operativos en las economías y abre un espacio para la cooperación en el plano fiscal para los países de la región. Adicionalmente, en ese estudio llegamos a la conclusión de que el manejo de la política fiscal en las economías grandes debe tener en cuenta los efectos de derrame que causan sobre las economías pequeñas. Sin embargo, también observamos que en el caso de Brasil y Argentina, la capacidad para generar políticas de coordinación está limitada por dos razones básicas. La primera es la fragilidad de las cuentas fiscales y la segunda es la falta de eficiencia de las instituciones fiscales.

Con respecto al frente externo, en un conjunto de estudios investigamos en detalle el co-movimiento de los términos de intercambio para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Concluimos sobre este punto que existe una baja correlación entre estos y que buena parte de ello se explica por las correlaciones cruzadas derivadas del comercio internacional. Así, por aquí también parece haber ganancias de coordinación de la política económica con el objetivo de reducir la fragilidad externa. Reportamos también una baja correlación entre las cuentas corrientes de la balanza de pagos, lo que revela elementos idiosincrásicos activos. Brasil y Argentina podrían manejar en común la

flotación de sus monedas para estabilizar su tipo de cambio real bilateral en presencia de estos *shocks*, promoviendo la integración comercial y financiera manteniendo su competitividad respecto a terceros países.

La última línea de investigación asociada con las preguntas de esta etapa se relaciona con la posibilidad de creación de una unión monetaria. Nuestros estudios encuentran diversas razones por las cuales la región no estaba en aquel momento preparada para enfrentar una unión monetaria. En la justificación se mencionan dos obstáculos. Por un lado, hay requisitos faltantes en términos institucionales y de solidez macroeconómica que hacen que la máxima coordinación posible llegue hasta la creación de acuerdos sobre evolución de las variables macroeconómicas fundamentales, tales como el resultado fiscal y la cuenta corriente. Por otro lado, los estudios mencionan la baja sincronía de los ciclos económicos y la alta volatilidad presente en cada economía.

También evaluamos la conveniencia de acuerdos monetarios en el MERCOSUR tomando en cuenta no sólo motivaciones económicas sino también motivaciones de política. Construimos un modelo donde se contempla la dinámica de tres economías: dos grandes y una pequeña. Para calibrar el modelo se utilizan datos de Argentina, Brasil y Uruguay. El reparto de poder podría realizarse en partes iguales entre los países, o de acuerdo con su tamaño relativo (PIB, geografía, habitantes). Partiendo de diferentes alternativas de distribución del poder, se discuten cuáles podrían ser las consecuencias de las diferentes opciones de cooperación monetaria en términos de estabilidad de precios y de variabilidad de los niveles de actividad para cada una de las economías participantes. Las principales conclusiones que se derivan del análisis son que la política tiene un rol relevante en las decisiones económicas y que las asimetrías de poder deben ser incorporadas al análisis. De hecho, si bien se detecta que una mayor cooperación entre Argentina y Brasil trae beneficios para Uruguay, también se señala que, aún ante diferentes escenarios de coordinación monetaria, la situación más conveniente para la economía pequeña es aquella en que la distribución de poderes en las instancias comunes es igualitaria entre los tres países. ■

La devaluación de Brasil en 1999 y las crisis de Argentina y Uruguay al comienzo de la presente década cambió substancialmente el objeto de investigación. De hecho, la región pasó de un esquema de alto crecimiento/comercio intra-regional creciente a otro donde el comercio se deprimía a la par del PBI. Por supuesto, ante esta situación los incentivos de coordinación disminuyeron. La agenda de política, que en momentos previos a la crisis se encontraba en las cuestiones de mayor integración y coordinación, se mudó hacia una cuestión puramente idiosincrásica: cómo aislar a la economía de los vaivenes de la liquidez internacional.

3

SEGUNDA ETAPA: CRISIS Y CAMBIO DE RÉGIMEN

En este contexto, las investigaciones de la RED también sufrieron un profundo cambio. De discusiones sobre estabilidad y coordinación de sintonía fina, se pasó a estudiar cómo sucedieron las crisis y qué cambios de régimen se estaban gestando. En el centro del debate estaba, por supuesto, la cuestión cambiaria: la salida de regímenes relativamente “estables” dio lugar a un conjunto variado de respuestas de política, que, en aras de ganar flexibilidad ante un entorno en buena medida incierto, no fueron en general anunciados por la autoridad monetaria.

Con respecto a las crisis, realizamos estudios de caso para Argentina, Brasil y Uruguay. En el estudio sobre Argentina encontramos evidencia que apoya la hipótesis básica de que el régimen de convertibilidad implementado en los noventa devino insostenible porque la solvencia de agentes agregados clave fue puesta en cuestión. Obtuvimos resultados similares para el caso de Brasil, mientras que para el caso de Uruguay detectamos la importancia de los efectos *spillover* del sistema financiero argentino sobre el sistema financiero uruguayo para explicar el colapso de este último.

Con respecto a las características de los nuevos regímenes, también se optó por la metodología de estudio de casos. Para el caso argentino detectamos que desde mediados de 2003 el gobierno fijó una serie de prioridades de política: (a) mantenimiento *en los hechos* de un tipo de cambio real alto y estable; (b) cumplimiento del programa monetario y (c) acumulación de reservas internacionales y desendeudamiento.

Brasil adoptó en enero de 1999 un régimen de tipo de cambio flotante. Con la implantación posterior del sistema de metas de inflación se completaba el diseño de un nuevo modelo de política económica que incluía también la generación de elevados superávit primarios en las cuentas públicas. Adicionalmente, en este nuevo régimen de política monetaria y cambiaria, la tasa de interés básica sería el principal instrumento para controlar la inflación mientras que el tipo de cambio fluctuante tendría el rol de cerrar las cuentas externas (e.g. tipo de cambio flexible).

En el caso uruguayo la política monetaria que se construyó a partir de la devaluación de mediados de 2002 muestra una convergencia hacia un régimen de metas de inflación. En los hechos se pueden distinguir cuatro etapas en este proceso. La primera etapa,

que se extendió sólo por algunos meses, estuvo caracterizada por la inexistencia de un ancla monetaria. En la segunda, que comienza a fines de 2002, se utilizó la base monetaria como ancla nominal del sistema. La tercera etapa que comenzó en el año 2004, significó un compromiso más fuerte con las metas de inflación trazadas previamente. Este mayor compromiso se vio reflejado en el pasaje de una meta objetivo puntual de base monetaria, a una meta de rango. Finalmente, la última etapa se define a mediados del 2005 cuando la base monetaria deja de constituir una meta formal y pasa a ser una meta indicativa. La meta de inflación pasa a ser el principal objetivo aunque aún no se cumplen todos los requisitos para poder afirmar que se está en un régimen de objetivo de inflación.

Por último, nuestros resultados empíricos revelan que en el Paraguay ha existido un predominio de los regímenes cambiarios fijos o semifijos (fijo-reptante) durante los años noventa, mientras que a partir del año 2000 se ha producido un cambio hacia una mayor flotación de la moneda nacional. Sin embargo, esta última etapa se ha caracterizado por un escaso margen de permisividad en el grado de fluctuación cambiaria, por parte del Banco Central del Paraguay. A partir de los hallazgos nuestra investigación parece claro que ha existido en Paraguay un tipo de cambio muy manejado por las autoridades monetarias, temerosas de no poder lidiar con una alta volatilidad cambiaria, manteniendo en la práctica un fuerte control sobre el tipo de cambio.

Si bien luego de las crisis todos los países anunciaron la libre flotación de la moneda, los resultados que emergen de estos estudios muestran que Brasil y Uruguay optaron en la práctica por regímenes más próximos al paradigma de fluctuación libre, mientras que Argentina y Paraguay parecen ubicarse dentro del amplio grupo de economías emergentes que practican formas ocultas de administración del tipo de cambio.

Como conclusión de la investigación correspondiente a esta etapa, es interesante notar que estas opciones reflejan en gran medida las especificidades institucionales y los desafíos que cada país debió enfrentar luego de la crisis. Así, mientras que en Paraguay la decisión de factor de estabilizar al tipo de cambio se debe a la elevada exposición de los sectores público y privado y a un alto *pass through* del tipo de cambio a los precios, en Argentina el foco está puesto en mantener una alta competitividad y en bajar el endeudamiento externo. Brasil y Uruguay, en cambio, intervienen en el mercado de divisas en función de las metas de inflación y para reducir la volatilidad excesiva. ■

4

TERCERA ETAPA: LOS NUEVOS DESAFÍOS

Luego de la consolidación de los regímenes macroeconómicos post-crisis, la situación ha cambiado sustancialmente en lo referido al escenario internacional y regional. Estos cambios se relacionan con dos aspectos centrales: el retorno al sendero de crecimiento y la aparición de los “superávits gemelos” (fiscal primario y externo). El primero es importante porque otorga márgenes de acción y amplía los horizontes de planeamiento de la política económica. El segundo importa en tanto la coexistencia de crecimiento y solidez macroeconómica abre la puerta a nuevos desafíos de política y a nuevas líneas de investigación no exploradas previamente.

Con respecto a los desafíos, los superávits gemelos dan lugar a cuestiones complejas, como el diseño de políticas contracíclicas para el manejo de los riesgos agregados. Con respecto a esto, los gobiernos han estado siguiendo políticas de autoprotección a través de la acumulación de reservas, lo cual tiene efectos sobre el tipo de cambio real y el comercio internacional. Sin embargo, poco sabemos sobre este tipo de cuestiones, en tanto el stock de conocimiento se refiere a situación pretéritas (los noventa) en términos de los *shocks* frecuentes (e.g. financieros en presencia de alta fragilidad fiscal y externa) y de los procesos de reforma estructural.

En 2007 la RED trabajó en un proyecto que, a la luz de la liquidez internacional que gozan actualmente los países del MERCOSUR, estudiaba las posibilidades de integración financiera y de creación de instrumentos o mercados financieros regionales. Se eligió la cuestión financiera por tres razones. La primera es que las finanzas ayudan a trasladar recursos a lo largo del tiempo y a través de distintos estados de naturaleza, por lo que su utilización puede ayudar a reducir la volatilidad agregada. Segundo, una vez que el objetivo de crecimiento se está alcanzando, las finanzas pueden coadyuvar en los objetivos de desarrollo. Tercero, hay que estudiar si a través de la complementación pueden reducirse las fallas de los sistemas financieros nacionales.

Con respecto a la Argentina encontramos que durante la etapa de la globalización financiera —y especialmente en los noventa— la Argentina incrementó los lazos financieros con el resto del mundo y liberalizó su sistema financiero doméstico. Sin embargo, no puede decirse que se hayan desarrollado instituciones financieras sólidas que aseguren el crecimiento económico; de hecho las fallas en la arquitectura financiera doméstica que detectan en el trabajo (baja profundización, altos riesgos de moneda y de contraparte, corta duración de contratos, alta concentración, baja diversificación de instrumentos, etc.) y la falta de integración financiera plena (en particular en el ámbito del MERCOSUR) dan lugar a un sistema financiero muy frágil.

En el estudio de casos referido a Uruguay pudimos detectar los problemas y restricciones que presenta el sistema financiero nacional, y señalan que su propio subdesarrollo, conjugado con la extrema dependencia y vulnerabilidad de la economía uruguaya a los flujos internacionales de capitales fue un factor clave en la explicación de las

pronunciadas fluctuaciones de la economía y de su magro crecimiento. Nuestras investigaciones nos hablan de un sistema bancario uruguayo subdesarrollado y que presenta problemas de eficiencia para los estándares internacionales, problema que comparte con los demás socios del MERCOSUR. El insuficiente desarrollo financiero se ve reflejado en las características principales del sistema; en particular, su base casi estrictamente bancaria, y la casi inexistencia de un mercado de capitales. Este último opera casi exclusivamente con títulos públicos y no brinda una alternativa real de financiamiento al sector privado.

Con respecto al Brasil, estudiamos el proceso de apertura de la cuenta de capital y del sistema financiero brasilero de los últimos años. En un marco de estabilidad y regreso al crecimiento económico, los mercados de capital han crecido fuertemente y han aparecido nuevos instrumentos de captación de recursos. Sin embargo, algunas distorsiones heredadas de los períodos de inestabilidad y alta inflación aún quedan, como por ejemplo la excesiva participación del gobierno en los mercados financieros, tanto en regulación como en asignación y captación de fondos.

De este conjunto de estudios de caso y de un trabajo comparativo adicional obtuvimos una lista de hechos estilizados sobre los sistemas financieros del MERCOSUR.

- Los sistemas financieros del MERCOSUR no sólo son poco profundos sino que tienen un nivel de desarrollo menor que el que cabría esperar en función del PBI per cápita de la región.
- Los sistemas financieros del MERCOSUR están basados en bancos más que en mercados. Sin embargo, tanto en Brasil como en Argentina, el desarrollo de los mercados de acciones y bonos no es relativamente tan malo. Un segmento que sí se marca como particularmente débil en los estudio es el correspondiente a los mercados de bonos privados o corporativos.
- Los países bajo análisis cuentan con niveles altos de apertura de la cuenta capital y, en general, no discriminan contra el capital extranjero en el sistema bancario (aunque en Brasil hay limitaciones).
- Los flujos de capital intra-MERCOSUR son muy pequeños. Los dos países más grandes invierten en el exterior. Pero ni Argentina ni Brasil invierten sumas significativas en activos de los países del MERCOSUR.
- Los episodios de turbulencia financiera disparados por desequilibrios macroeconómicos domésticos y *shocks* financieros externos son factores importantes en la explicación del bajo nivel de profundidad ya que los efectos de las turbulencias tienden a perdurar en el tiempo.

Estas cuestiones coyunturales así como las deficiencias estructurales revisadas en los estudios de caso y el hecho de que otras regiones muestran avances en la cooperación financiera, sugieren que el MERCOSUR debería explorar alternativas de integración financiera que siguieran tanto la estrategia de trabajo “fronteras afuera” —i.e. de integración con los mercados internacionales y manejo del riesgo agregado— como “fronteras adentro” —fallas en la arquitectura financiera doméstica—.

Con respecto a la primera cuestión, la evidencia sugiere que el MERCOSUR debería, al menos, evaluar seriamente propuestas en creación de fondos de reserva. En relación con esto, nuestras investigaciones indican que las fluctuaciones en el bloque tienen un componente común importante y que ese componente se correlaciona con los cambios en el escenario financiero global. Pero esos estudios marcan que también es de relevancia el componente idiosincrásico del ciclo. Esto último sugiere que habría un cierto margen para diversificar riesgos. El bloque podría buscar asociarse a acuerdos más amplios de fondos de reserva. El candidato natural es el Fondo Latinoamericano de Reservas. Como un problema importante es la cuestión de *moral hazard*, la condicionalidad del fondo ampliado podría ser manejada y diseñada a nivel del MERCOSUR. Esto es, el bloque MERCOSUR establecería una garantía solidaria sobre el uso de las reservas por cualquiera de sus miembros pero también establecería las condiciones macroeconómicas a cumplir a nivel del bloque.

Está claro, no obstante, que en la situación de superávit de cuenta corriente actual la formación de un fondo no resuelve el problema de cómo utilizar los excesos del ahorro sobre la inversión. En relación con esto, el MERCOSUR sólo podría ser de ayuda si trabaja fronteras adentro, contribuyendo a la creación de mecanismos de conexión eficiente entre el ahorro y la inversión y al desarrollo de instrumentos financieros que expandan el espectro de transacciones que abarcan intercambios entre diversos estados contingentes. Para este objetivo es vital crear nuevos canales para la utilización de los activos externos que se acumulan, incluyendo los que están en la cartera de los particulares que se encuentran invertidos en muchos casos en activos externos de muy baja rentabilidad.

Al respecto, una opción natural es la de crear un banco o agencia de financiamiento regional, como la CAF y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Una institución regional podría estar en condiciones de ayudar en la identificación de proyectos de inversión definidos a partir del interés regional conjunto y con la mira en facilitar la integración profunda. La infraestructura para el comercio y el apoyo a iniciativas para un sistema regional de innovación son candidatos obvios en este sentido. Las iniciativas existentes para favorecer a los países más pequeños también podrían articularse.

Otra opción de trabajo fronteras adentro consiste en la utilización de la liquidez internacional excedente para crear nuevos mercados. En Asia, por ejemplo, se han

puesto en práctica recientemente una serie de propuestas específicamente destinadas a crear mercados, focalizadas en los mercados de bonos tanto nacionales como regionales. El objetivo central es evitar la dependencia de bonos de corto plazo y en dólares, lo cual se espera que contribuirá a prevenir crisis al evitar los descalces de plazo y moneda. Los bancos centrales dedicaron una fracción de las reservas de los países para comprar títulos de gobierno y para-estatales, tanto en moneda extranjera como local con el objeto de ampliar la escala de los mercados, aumentar su liquidez y crear índices regionales del mercado de bonos.

Por último, cabe resaltar que el MERCOSUR no tiene porqué forzar la marcha de la cooperación financiera ya que las tareas de construcción institucional son complejas. De hecho, podría comenzarse por la creación de un instituto para la cooperación financiera cuya primera tarea fuera establecer una agenda de tareas factibles, basándose en la experiencia internacional reciente. Asimismo, podría realizar estudios orientados a adaptar las recomendaciones sobre mejores prácticas y estándares y códigos al contexto del MERCOSUR y, sobre esa base, propender a la armonización normativa y al diseño de una agenda práctica de acciones, tanto fronteras afuera como fronteras adentro del bloque.







II. LAS INVESTIGACIONES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL EN LA RED MERCOSUR

En el período anterior al Acuerdo de Ouro Preto (1988-1994), a pesar de las modificaciones frecuentes, hubo una determinación de la política económica en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay orientada hacia la liberalización del comercio. La misma comenzó por una liberalización unilateral seguida, a mediados de 1991, por una desgravación del comercio dentro del MERCOSUR con lo que se mejoró el acceso recíproco a los mercados de los países socios.

A partir de 1995 el Acuerdo de Ouro Preto incorporó una serie de instrumentos orientados al perfeccionamiento de la unión aduanera, algunos ya anunciados en marzo de 1991 cuando se firmó el tratado de Asunción. Es decir, se trataba de libre comercio dentro de la región y una política comercial común con terceros países. Una política comercial común se compone de varias partes, entre las que se destacan: un Arancel Externo Común (AEC) y la distribución de su recaudación, la clasificación uniforme de mercancías y la valoración en aduanas, la concesión de preferencias a terceros países, y los regímenes especiales e instrumentos comunes de defensa comercial.

En las investigaciones realizadas dentro de la Red MERCOSUR se han considerado los instrumentos arancelarios, los no arancelarios, su relación con el crecimiento económico y las instituciones, y en la última etapa el comercio de servicios. En los últimos años se han producido acontecimientos que llevaron a la falta de cumplimiento de la política comercial común, por lo que siguen existiendo en los países del MERCOSUR regímenes especiales de comercio no armonizados alejados del objetivo de una unión aduanera. Estos desvíos también generan efectos indirectos de restricción en el comercio intra-regional, a los que se suman los asociados a instrumentos no armonizados en Aduanas, Regulaciones técnicas, Aspectos fiscales e Instrumentos de defensa comercial. Los resultados de las investigaciones realizadas, aparte de su contribución académica, podrían utilizarse para la racionalización de la Política Comercial Común, y específicamente para la negociación de un nuevo Arancel Externo Común.

1.1 Evolución de los aranceles, desvíos del AEC y regímenes especiales

Desde su creación, con la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR adoptó el formato de una Unión Aduanera (UA) como estructura de integración económica. En términos comparados, considerando el conjunto de los acuerdos comerciales preferenciales actualmente vigentes, la UA es una modalidad poco utilizada, pues está asociada a un nivel de compromiso mayor entre los países miembros del acuerdo, al requerir el desarrollo de políticas e instituciones comunes. Elegir esta modalidad de integración comercial fue coherente con los ambiciosos objetivos de los tratados originarios entre los países del Cono Sur.

Se pueden identificar dos etapas en este proceso. En la primera 1991-1994, el acuerdo se basó en un programa de liberalización del comercio intra-regional. Se estableció un cronograma de reducción arancelaria de tipo lineal y automático que tenía el objetivo de alcanzar un 100% de preferencia arancelaria en el comercio intra-regional. En la segunda etapa que se inició en el año 1995, los países miembros acordaron dos puntos: continuar avanzando en la liberalización del comercio intra-regional y comenzar a construir una política comercial común en relación a terceros países fijando un AEC.

En efecto, en el año 1994 un nuevo cronograma de reducciones fue aprobado (Régimen de Adecuación al MERCOSUR). Al igual que en la primera etapa fueron excluidos del proceso dos sectores: automotriz y azucarero. El sector automotriz aún está regido por acuerdos bilaterales a pesar de que existe el objetivo de acordar una política automotriz común. Respecto del azúcar se buscó incluirlo a partir del 2001, pero este plazo fue postergado y aún no ha sido incluido. Además, de las excepciones a la liberalización intra-regional, subsisten distintos tipos de barreras no arancelarias cuyo efectos restrictivos sobre el nivel de intercambio comercial han sido objeto de investigación en la Red MERCOSUR.

En lo que refiere a la construcción de la Unión Aduanera, en el año 1994 se estableció un AEC y una pauta de convergencia de las políticas comerciales nacionales hacia una política comercial común del bloque. El AEC tiene una estructura de 11 alícuotas, con aranceles que están entre 0 y 20%. Los aranceles se incrementan en función de la participación del valor agregado en cada producto. Los aranceles más altos se aplican a los bienes de consumo final; en el otro extremo están las materias primas, y con aranceles intermedios los productos semi-terminados.

Respecto de la construcción de la Unión Aduanera, en el año 1994 se estableció un AEC y una pauta de convergencia de las políticas comerciales nacionales hacia una política comercial común del bloque. La convergencia se basó en dos instrumentos: las listas sectoriales (Listas de Bienes de Capital e Informática y Telecomunicaciones), donde las preferencias de aranceles con terceros eran distintas entre los países y se acordó un

camino de convergencia hacia el AEC; y las listas nacionales, que incluyen productos en los cuales los países pueden apartarse del AEC. En el proceso de convergencia al AEC, sin embargo, no se cumplió con los plazos inicialmente previstos (2006), y continuó sometido a sucesivas postergaciones.

Al fines de 1997 se verificó un incremento en el AEC de un 3%, algunos bienes fueron exceptuados de este incremento, y cada país tuvo la opción de hacerlo de manera distinta, este aumento fue luego revertido en el 2004. Durante algunos años se siguió un proceso de reducción muy gradual en el AEC incrementando la frecuencia de los bienes con arancel cero. Sin embargo, en el año 2007 se produjo una nueva reversión incrementándose los aranceles en tres sectores (Calzado, Vestimenta y Textil) hasta el nivel consolidado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dado que este aumento no fue aplicado de la misma forma por todos los países se produjo una nueva fuente de desvío en las políticas comerciales nacionales en relación a la política comercial común.

En resumen, al igual que en la liberalización del comercio intra-regional existen excepciones en la aplicación del AEC. Estas excepciones pueden agruparse en seis listas de productos por país: Bienes de capital; Telecomunicaciones e informática; Listas nacionales; Azúcar; Automotriz; Productos sensibles (calzado, vestimenta y textil). Como conclusión de la aplicación de estas listas, existe un desvío entre el AEC y el arancel nacional formal de cada país miembro. En menos de las tres cuartas partes del universo arancelario, que tiene una cobertura de la mitad del comercio con terceros, se cumple la igualdad entre AEC y arancel nacional (grado de cumplimiento).

Si en vez de considerar el arancel formal nacional de cada país en relación al AEC, se lo compara con el arancel efectivamente aplicado (recaudación sobre importaciones), el nivel de desvío es mucho mayor. Para aquellos bienes en donde el arancel es mayor a cero, el grado de cumplimiento medido a través de la cobertura del comercio con terceros es solo de un 10%. Las fuentes fundamentales que explican este alto grado de incumplimiento son: las preferencias comerciales distintas con terceros mercados y los regímenes especiales de comercio no armonizados.

En el MERCOSUR la negociación común con terceros Estados se ha desarrollado con intensidad a lo largo de los últimos diez años, pero los resultados obtenidos se apartan de la orientación general del regionalismo abierto. La crónica de los acuerdos realizados revela que se llevó adelante una negociación preferencial de tipo Sur-Sur (entre economías en desarrollo), restringida a bienes y con un formato más bilateral que común. Es decir, con incentivos diferenciados entre los socios en la negociación con terceros, pero no se ha concretado aún en acuerdos comerciales efectivos. Este bilateralismo está justificado en las diferentes capacidades, intereses y situación de cada socio, pero no es congruente con el objetivo de construir una Unión Aduanera y las disciplinas comunes que este proyecto conlleva.

Un resumen de la evolución que han tenido los diferentes asuntos de la política comercial en bienes, tanto en lo que refiere a la preferencia arancelaria en el comercio intra-regional como en lo referido a la construcción de la política comercial común, se presenta en el recuadro 1.

Recuadro 1 / Liberalización de bienes en el MERCOSUR

ETAPA DEL ACUERDO	ESTADO DE SITUACIÓN
Zona de libre comercio	
• Inicio liberalización	1991
• Estado de situación: preferencia y excepciones	100% preferencia en todos los productos menos en el sector automotriz y el azúcar. En el primero están vigentes acuerdos bilaterales y hay una política automotriz común que no ha sido internalizada. En Azúcar no se alcanzó acuerdo de negociación.
• Salvaguardas intra-regionales	Prohibidas de acuerdo al Tratado de Asunción.
• Antidumping	Se aplican en el comercio intra-regional. Su eliminación se condiciona a la vigencia de un acuerdo en materia de política de competencia.
• Barreras no arancelarias	Continúa generando incertidumbre en las relaciones comerciales.
• Régimen de Origen	Se requiere hasta el año 2010. Programa para la gradual introducción del principio de la libre práctica que deberá regir a partir del año 2008.
Unión Aduanera	
• Arancel Externo Común	Entró en vigencia en el año 1995. Tiene 11 alícuotas (entre 0 y 20%). Hay Excepciones sectoriales y Listas nacionales. Se estableció un proceso de convergencia de aranceles nacionales al AEC. Convergencia postergada.
• Relación con terceros	Acuerdos comunes con terceros, aunque predomina una estructura bilateral de las preferencias, salvo en los casos de acuerdos con Chile y Bolivia.
• Regímenes especiales de comercio	En proceso de armonización, aún se aplican instrumentos diferentes que constituyen una fuente de desvío.
• Otros instrumentos necesarios	En desarrollo: Código Aduanero Común; cambios en reglas de circulación y mecanismos de distribución de la renta arancelaria.

*Fuente:
elaboración en base
a trabajos
de la Red MERCOSUR*

1.2 Circulación y Reglas de Origen

En los últimos años (2004-2007) se reorientó el acuerdo de forma que el MERCOSUR pueda comenzar a funcionar como una Unión Aduanera. En particular se avanzó en materia de reglas de circulación incorporando la regla de libre práctica. La existencia de diferentes políticas arancelarias nacionales para importaciones del resto del mundo, ha inducido a introducir en la normativa del acuerdo algunas reglas que buscan evitar prácticas no deseadas. Las reglas de origen (RO) deberían ser aplicadas en aquellos casos que debido al proceso de convergencia o la aplicación de políticas comerciales distintas se verifica una falta de cumplimiento del AEC (ver artículo 2 de la Decisión 1/04 del Consejo del Mercado Común, CMC). Pero la referida norma previó además la posibilidad del requerimiento de origen para todo el universo arancelario, esta última fue la práctica adoptada por todas las aduanas de los Estados Partes, y recientemente este requisito en el comercio intra-zona se prorrogó hasta el año 2010.

La aplicación de RO tiene su sustento en la necesidad de evitar comportamientos distorsionantes y no deseados de los agentes económicos, que se producirían debido a las diferencias en las políticas arancelarias nacionales o entre esta y la política arancelaria común. Estas prácticas buscan eludir los aranceles más altos e importar del país con la política arancelaria nacional más abierta. Las RO permiten evitar este problema, pero la forma en la que se aplican y la falta de esfuerzos de coordinación entre las aduanas de los Estados Partes hace que aparezcan otros efectos negativos, convirtiéndose en una verdadera restricción al comercio intra-zona. En general, la existencia de aduanas internas, que entre otras cosas son necesarias para la aplicación de las RO y la liquidación de los impuestos domésticos, permite que se generen barreras no arancelarias en el comercio intra-zona.

Los cambios propuestos en la Decisiones 54/04 y 37/05 del CMC implican una trayectoria de reducción de los elementos negativos de las RO, y al mismo tiempo resguardan y defienden a la zona de los comportamientos oportunistas que podrían surgir a partir de las diferentes políticas comerciales nacionales. Constituye además un instrumento útil para el bloque en relación a la negociación común con terceros al permitir que las preferencias comunes del 100% (arancel residual igual a cero) tengan a partir del año 2006, la cualidad de ser bienes en libre práctica (libre circulación) de acuerdo a las definiciones de las decisiones antes mencionadas.

Dada las dificultades en cumplir con los requisitos sustantivos de la decisión que aprueba el principio de libre práctica (código aduanero común, regla de distribución, y completar la convergencia a la política comercial común), es improbable que se avance en modificar las reglas de circulación en los próximos años, por lo que se espera que este proceso sea también postergado. Se han realizado intentos de permitirle avanzar más rápido a las economías pequeñas, pero no se ha logrado implementar efectivamente este objetivo.

Luego de más de una década de negociado el AEC, el grado del cumplimiento de las políticas comerciales nacionales respecto de la política comercial común es bajo. En consecuencia, no se cumple con la libre circulación universal que debiera caracterizar a una Unión Aduanera y las reglas de circulación en el comercio intra-regional siguen siendo las de una zona de libre comercio. Si bien se avanzó en establecer el principio de libre práctica, el mismo tiene un nivel de aplicación muy restringido.

1.3 La liberalización del comercio de servicios en el MERCOSUR

El comercio internacional de servicios se ha constituido en uno de los temas nuevos de mayor preponderancia. A partir de los 90 las negociaciones del comercio de servicios involucran a la OMC, a negociaciones en el MERCOSUR, y a eventuales negociaciones futuras, por ejemplo, MERCOSUR-Unión Europea. Existen básicamente varios tipos de servicios: los considerados como “comercio de bienes” por su similitud con aquellos y los considerados “comercio de factores” como los asociados fundamentalmente a la Inversión Extranjera Directa (IED) que tiene un papel destacado en estas transacciones. Un punto importante en los servicios es la información, dado que parte de los servicios son intangibles, la calidad de los mismos sólo puede ser conocida al consumirse. La presencia de información asimétrica lleva a problemas de intervención del gobierno para aminorar dichas fallas en defensa del consumidor. Es decir, el tema regulatorio tiene un papel importante en el funcionamiento de estos mercados.

En muchos países el sector servicios tiene una participación importante en el producto y en el empleo. Los servicios han sido considerados durante mucho tiempo como no transables, sin embargo, los avances tecnológicos han permitido que una proporción cada vez mayor de los mismos se transformen en transables entre países. Los montos de servicios exportados e importados como porcentajes de los bienes comerciados por un grupo de 30 países, muestran una tendencia creciente desde los 90 hasta el 2003. En los países en vías de desarrollo, la importancia de la liberalización de los servicios se asocia principalmente a la contribución potencial en la economía de un sector de servicios eficiente, y al creciente peso de los mismos entre los sectores que lideran el crecimiento. Las regulaciones domésticas pueden crear barreras a la competencia, y el hecho que las barreras al comercio de servicios sean la legislación y las prácticas administrativas hace difícil conocer la magnitud de la protección resultante de dichas regulaciones.

La investigación realizada, como se observa en el recuadro 2 se concentró en dos servicios que son insumos generalizados de las actividades económicas y donde, además, las negociaciones multilaterales han tenido mejores resultados, se trata de Telecomunicaciones y Bancos.

La complejidad asociada a identificar y cuantificar las restricciones en el comercio de servicios, resultado de las negociaciones mencionadas, ha determinado la necesidad

de reglas. Así, en el contexto del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) se han aplicado las reglas del tratamiento nacional y nación más favorecida, sin embargo, más allá de identificar y cuantificar las restricciones, las normas establecidas han determinado relaciones de reciprocidad. En el AGCS se incluyen cuatro formas de provisión de servicios entre miembros: i) del territorio de uno al territorio de otro (comercio transfronterizo); ii) en el territorio de uno a un consumidor de otro (consumo en el exterior); iii) establecimiento del proveedor de un miembro en el territorio de otro (presencia comercial); iv) presencia de personas físicas de uno en el territorio de otro (movimiento de personas). Los compromisos específicos sólo se aplican al listado de servicios que incluyó el país miembro. El artículo V del AGCS provee la posibilidad que países miembros de la OMC puedan participar en acuerdos de integración económica que discriminan respecto de proveedores de servicios de otros países.

Recuadro 2

Investigación de la Red Mercosur sobre comercio de servicios

ETAPAS DE LA INVESTIGACION:

- Evaluar la liberalización de esos servicios a través del desarrollo de distintos indicadores de restricción utilizados en la literatura especializada, correspondientes a los países miembros del MERCOSUR, tanto en el contexto multilateral de negociación (Acuerdo General del Comercio de Servicios, Ronda Uruguay y Protocolos posteriores), como en las negociaciones MERCOSUR (Protocolo de Montevideo, las de 1998 ya internalizadas, y las correspondientes a la Sexta Ronda, no vigentes). Por su relevancia, se destacó la medición del grado de liberalización de lo negociado en los modos de provisión “oferta transfronteriza” (importación) y “presencia comercial” (inversión), con el objeto de identificar el efecto de protección a la inversión extranjera conocido en la literatura de bienes como el “salto de protección”, asociado en el caso de la negociación de servicios a la menor liberalización del primer modo respecto del segundo;
- Estudio detallado de los casos de Telecomunicaciones y Bancos, con el objeto de identificar las características de acceso al mercado (no discriminación a la entrada de oferentes, nacionales o extranjeros, a un determinado mercado) y tratamiento nacional (no discriminar entre oferentes nacionales y extranjeros) asociadas a los marcos regulatorios nacionales, la estructura de los mercados y los comportamientos sectoriales recientes; y
- Evaluar las ganancias potenciales del programa de liberalización del comercio de servicios en el contexto de un modelo de equilibrio general computado. Este enfoque confirmó consistencia al análisis de los cambios asociados al desmantelamiento de distintos niveles de restricción en los servicios de Telecomunicaciones y Bancos.

En el Protocolo de Montevideo (1997), que rige la negociaciones MERCOSUR, se utilizan principios similares al AGCS acordándose realizar dicha liberalización en un período de 10 años después de la entrada en vigencia del protocolo a fines de 2005. El protocolo tiene como objetivo liberalizar el comercio de servicios y complementariamente cumplir con el artículo V del AGCS, indicándose que los resultados de las negociaciones de las rondas anuales sucesivas se incorporarán automáticamente. En tal sentido se definen modos de provisión, reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional similares a los del AGCS. ■

2.1 Barreras no arancelarias

La dinámica del comercio en el contexto de la reducción arancelaria intra-regional implicó un incremento de las exportaciones de los socios comerciales, y un aumento en las demandas de protección de los productores domésticos que competían con las importaciones. Es decir, la transición de la política comercial desde la liberalización unilateral al MERCOSUR implicó la eliminación de las restricciones al comercio entre los países socios resultando en ganancias económicas. Por tal motivo la investigación de la RED se concentró en las fronteras menos visibles que afectan la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR: fronteras físicas, como las relacionadas con las aduanas; fronteras técnicas, relacionadas con las regulaciones; y finalmente fronteras fiscales, relacionadas con las compras estatales y especialmente la no neutralidad de la tributación al consumo.

En este contexto, se realizó un análisis sistemático de experiencias donde los países sufrieron la imposición de barreras no arancelarias a sus exportaciones por parte de otros miembros del MERCOSUR, identificando las barreras y estimando los beneficios de bienestar asociados a la remoción de dichas restricciones en el contexto de un modelo de equilibrio parcial computado. Para ello se encuestó a firmas exportadoras al MERCOSUR de Argentina, Brasil y Uruguay en relación a su desempeño exportador y a su percepción del efecto de 15 tipos de barreras (Sanitarias, Técnicas y Administrativas).

Esta metodología permitió caracterizar a las barreras no arancelarias, estableciendo su relevancia y su condición de genéricas o específicas, así como la duración de las mismas, y su efecto. La conclusión es que las barreras no arancelarias tienen importancia como freno transitorio o permanente al flujo de comercio dentro del MERCOSUR.

Para complementar esta visión agregada, se analizaron varios casos, algunos de ellos especialmente relacionados con la satisfacción de estándares nacionales. El resultado indica experiencias similares a las observadas en la Comunidad Económica Europea, donde los problemas más significativos estuvieron relacionados con la falta de información y experiencia, y con rezagos en obtener aprobación sobre los mismos por parte de los organismos nacionales en el país de destino de las exportaciones.

A su vez, se estimó el exceso de protección de las barreras no arancelarias de productos seleccionados. Los resultados indican que los ganadores del desmantelamiento de estas barreras serían tanto a los consumidores domésticos como a los exportadores extranjeros, mientras que los perdedores están asociados a la menor remuneración de los productores domésticos y de los perceptores de rentas. Pero la multiplicidad de intereses involucrados, indica que la economía política de tal ajuste requiere un proceso complejo de negociaciones dentro de cada país y entre países.

Además, cuando los instrumentos de defensa comercial son aplicados sobre las importaciones provenientes de los países socios, resultado de la demanda de protección por parte de los productores domésticos, se trata del equivalente de una restricción no arancelaria que impide la libre circulación de bienes dentro de la región. En estos casos algunos países recurrieron a la instancia del Protocolo de Solución de Controversias; otros, ante la imposición de derechos *antidumping* firmaron compromisos de precios.

En tal sentido, mucha de la armonización internacional y de la reducción de barreras no arancelarias se ha hecho dentro de los procesos de integración regional. Es decir, ha sido más fácil acordar sobre la convergencia de objetivos en estándares, entre pequeños grupos de países que en un nivel multilateral. En el caso del MERCOSUR el progreso ha sido lento. Para superar la situación actual se requiere de una actitud negociadora que incentive a los exportadores a encarar soluciones institucionales para dismantelar las barreras, y también se requiere un compromiso de los gobiernos para iniciar negociaciones orientadas a armonizar barreras nacionales asimétricas.

2.2 Instrumentos de defensa comercial

El AEC del MERCOSUR entró en vigor en 1995 con excepciones, pero todavía, excepto en Salvaguardias, no se armonizó la aplicación de los instrumentos de defensa comercial, de manera que cada país mantiene su autonomía en la administración de dichos instrumentos. Así, cuando estos son aplicados sobre importaciones de terceros países representan no cumplimiento del AEC y cuando inciden sobre importaciones provenientes de los socios de la región implican una restricción que impide la libre circulación dentro del bloque.

La investigación de la RED en esta temática se orientó hacia la consideración del camino hacia una Política Comercial Común, lo cual implicó analizar no sólo los instrumentos de defensa comercial, sino también, la evolución del AEC, los desvíos del mismo, los regímenes especiales de comercio, las estimaciones de protección efectiva (se trata del incentivo arancelario sobre una producción que compite con las importaciones neto de la incidencia arancelaria sobre sus insumos), computando el efecto incremental de los instrumentos de defensa comercial y de los costos de protección asociados a las restricciones existentes.

Los problemas de economía política a nivel doméstico hicieron evidentes las dificultades para la construcción de un AEC. Sin embargo, los gobiernos del MERCOSUR consideraron necesario el establecimiento de un AEC y un sendero de convergencia. La flexibilidad de los gobiernos en la aplicación de la política arancelaria se tradujo en que se fueron desviando discrecionalmente respecto de lo acordado, esto ha llevado a una situación de falta de transparencia. Respecto de los instrumentos contra las prácticas desleales de comercio, los países han internalizado las reglas multilaterales de la OMC, las que

por su relativa permisividad de aplicación pueden ser usadas como instrumento de protección, tanto respecto del resto del mundo como de los demás países del MERCOSUR.

En los últimos años, Argentina se ha convertido en uno de los países más activos en la aplicación de medidas de defensa comercial. Si se considera el valor de las importaciones, Brasil y China aparecen los países más afectados por sus medidas *antidumping*. En Brasil, la demanda por protección a través de medidas de defensa comercial se intensificó con la reducción arancelaria iniciada en febrero de 1991 y concluida anticipadamente en julio de 1993. Los principales países afectados por los derechos *antidumping* vigentes en este país, a fines de 2003, fueron China y la Unión Europea. Por su parte, Uruguay realizó tres investigaciones *antidumping* de productos originarios de Argentina. En los casos mencionados se estimaron los equivalentes *ad valorem* de los ítems específicos, que indicaron importantes efectos proteccionistas.

Así, la armonización en materia de medidas *antidumping* y antisubsidios ha enfrentado el obstáculo de que los países del MERCOSUR desean seguir recurriendo a los derechos *antidumping* para proteger sus industrias ante importaciones provenientes de la región; y también que la aprobación de una normativa común aumentaría las exigencias que deben satisfacerse en las diferentes etapas del proceso e imposición de estas barreras. En este marco, tampoco han prosperado los intentos por aumentar progresivamente las exigencias para imponer derechos *antidumping* y compensatorios en el comercio intra-regional. ■

3 POLÍTICA COMERCIAL, CRECIMIENTO E INSTITUCIONES

Es conocido que la apertura comercial favorece la producción de los sectores más eficientes y permite el acceso a nuevas tecnologías a través de la importación de máquinas, equipos e insumos, propiciando un aumento de productividad de la economía. Así, la adopción de esas medidas en los países del MERCOSUR generó expectativas sobre el crecimiento económico regional, estimulado por evidencias empíricas indicando que los países más abiertos al comercio presentaban mayores incrementos del PBI. Sin embargo, las tasas de crecimiento económico de los países miembros del MERCOSUR en los años 90 presentaron fuertes oscilaciones, con las fases de mejor desempeño vinculadas con períodos de éxito de los programas de estabilización de precios, frustrando las expectativas iniciales.

El aumento de las importaciones asociado a la liberalización comercial también puede influenciar el crecimiento económico a través del incremento en la productividad, relacionado con la salida de las firmas menos eficientes y el acceso a nuevas tecnologías incorporadas en los bienes de capital e insumos. Ese aumento de productividad aumentó, a su vez, las exportaciones. De hecho, la participación del comercio sobre el PBI aumentó entre 1990 y 2003, pasando de 12,6% a 20,8% para Argentina, de 13% a 33,4% en Brasil, y de 28,2% a 39% para Uruguay. Paraguay fue el único miembro del bloque con valores estables, de 64,1% a 60,1%. Además, en Brasil y en Uruguay hay fuertes evidencias empíricas que muestran una contribución positiva de la liberalización de las importaciones sobre la productividad, mientras que los resultados para Argentina y Paraguay son de menor importancia.

También aumentaron, entre los bienios 1989-1990 y 2005-2006, los índices de comercio intra-industrial, que miden las transacciones externas de doble vía dentro de un mismo sector (por ejemplo, exportaciones e importaciones de automóviles), como participación del comercio total sectorial, dicho aumento fue más significativo entre los países miembros del MERCOSUR. En Argentina la participación del comercio intra-industrial con los socios pasó de 32,7% a 44,4%, en Brasil de 25,6% a 43,4%, Paraguay de 2,3% a 10,3% y Uruguay de 22,3% a 30,6%.

Como hay otros factores influenciando las tasas de crecimiento, no es una tarea fácil distinguir si la liberalización comercial contribuyó efectivamente a un mejor desempeño de la actividad económica. Estudios recientes argumentan que la política comercial puede contribuir al crecimiento económico solamente si es complementada por políticas macroeconómicas apropiadas, y contextos institucionales con regulaciones adecuadas, aseguren los derechos de propiedad y garanticen el cumplimiento de los contratos a través de un sistema judicial eficiente.

Para evaluar si hubo una evolución de las instituciones en el MERCOSUR se seleccionaron 4 indicadores de gobernabilidad estimados por el Banco Mundial entre 1996 y 2006. La "eficiencia del gobierno", que mide la calidad de los servicios públicos, el grado de

independencia de las instituciones públicas frente a presiones políticas, y la capacidad en la formulación e implementación de las políticas y de su credibilidad. La “calidad regulatoria”, que refleja la habilidad del gobierno de formular e implementar políticas de control y regulación de los mercados. El “estado de derecho”, que mide el grado de confiabilidad y aceptación de los agentes de las reglas establecidas y en particular el cumplimiento de los contratos y decisiones del sistema judicial. El “control de la corrupción”, que implica inhibir la apropiación de los organismos públicos para generar ganancias privadas, tales como la corrupción en la política, o la necesidad de realizar contribuciones para obtener/acelerar los procedimientos en los servicios públicos. Asimismo, la comparación de costos de operaciones de comercio exterior (cantidad de documentos y días necesarios, costo por container) en 178 países, también realizada por el Banco Mundial para 2007, situó a la Argentina en el lugar 107, Brasil 93, Paraguay 123 y Uruguay 125, posiciones inferiores a otros países en vías de desarrollo, tales como Chile en el lugar 43, China 42, India 79, y Corea del Sur 13.

El análisis de la evolución de las instituciones, en los años considerados, muestra que esos indicadores permanecieron constantes en los cuatro países del MERCOSUR. Respecto de la comparación de los costos de realizar operaciones de comercio exterior, los resultados indican que no tuvo lugar una mejora en el ambiente institucional del MERCOSUR que pudiera atribuirse a la ampliación del comercio. Sin embargo, se identificaron dimensiones importantes en las experiencias de los países del MERCOSUR, respecto de la interacción entre las estructuras de comercio, los indicadores de productividad y aspectos regulatorios relacionados con la defensa comercial y de la competencia. ■

REFLEXIONES FINALES

4 El avance hacia la política comercial común, y la consiguiente libre circulación intra-MERCOSUR, requiere la armonización o eliminación de los mecanismos que permiten desvíos unilaterales respecto de la política arancelaria común. Para ello cabe anticipar importantes dificultades, dada la multiplicidad de intereses involucrados que pueden diferir entre países. Respecto de las barreras no arancelarias, para dismantelarlas se requiere encarar soluciones institucionales por parte de exportadores y gobiernos para iniciar negociaciones bilaterales o multilaterales que remuevan, armonicen o haya reconocimiento mutuo de las barreras asimétricas en materia de certificaciones y estándares nacionales.

La brecha entre el AEC y el Arancel Aplicado puede explicarse por las listas sectoriales de Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones, las Listas nacionales de excepción, y la existencia de sectores no armonizados (azucarero y automotor). Por su parte, la brecha entre el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado resulta de los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados y de una multiplicidad de regímenes especiales de importación. Los desvíos hacia abajo del AEC, que son los más frecuentes en el MERCOSUR resultan fundamentalmente de regímenes especiales de importación y excepciones al AEC, pueden determinar transferencias de ingreso entre los miembros del bloque así como un nivel de protección inferior al previsto en el AEC. La magnitud de las importaciones canalizadas a través de estos instrumentos genera incertidumbre respecto de los niveles de protección a los productores regionales. De tal manera, en el caso de los desvíos hacia abajo, son los demás miembros del bloque, los que tienen el incentivo para establecer barreras no arancelarias. Es decir, existe un vínculo entre el avance hacia la libre circulación intra-regional y la eliminación de los mecanismos que generan los desvíos.

Asimismo, las barreras no arancelarias al comercio existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o someter su producto a test y certificación en el país importador. Las causas principales de estas barreras son las regulaciones obligatorias de los gobiernos, o los estándares voluntarios de instituciones no gubernamentales. Tanto las barreras a la exportación no anticipadas, como las soluciones ad-hoc introducen incertidumbre, reducción de exportaciones y aumento de costos asociados a minimizar su efecto. El análisis sistemático de algunas experiencias de barreras no arancelarias superiores al AEC que afectan las exportaciones a la región permitió caracterizarlas, estimar su efecto en el bienestar del consumidor local y del oferente extranjero, e ilustrar sobre la importancia de dismantelarlas. En el MERCOSUR, la única norma de defensa comercial armonizada es la de Salvaguardias, por su parte, en los instrumentos contra el comercio desleal (*antidumping* y compensatorio de subsidios a las exportaciones) no se han hecho progresos en su armonización, ni en el aumento de exigencias regionales para imponerlos. Esto genera incertidumbre a los exportadores, equivalente a la asociada con las restricciones no arancelarias.

Por otra parte a partir del análisis de la interacción entre política comercial, crecimiento e instituciones se obtuvieron importantes evidencias respecto de la estructura del comercio y de las instituciones de defensa comercial o de defensa de la competencia, que identificaron dimensiones a considerar en las tareas asociadas al cumplimiento de la política comercial común. La identificación de restricciones en los sectores de Telecomunicaciones y Bancos, tanto en el acceso al mercado como en el tratamiento al capital extranjero, resalta la importancia del contexto regulatorio en el que se desenvuelven los agentes, y los aspectos particulares referidos a la estructura de mercado y comportamiento sectorial. La simulación del efecto de desmantelamiento de las restricciones usando un modelo de equilibrio general computado, aportó información valiosa para el análisis de las alternativas de política.





III. LAS INVESTIGACIONES SOBRE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LA RED MERCOSUR

Los impactos de la inversión extranjera directa (IED) sobre los procesos de desarrollo en los países no industrializados han sido un asunto permanente de debate tanto académico como político en las últimas décadas. Las visiones dominantes del tema, en tanto, han ido cambiando a lo largo del tiempo, y los países del MERCOSUR -en particular Argentina y Brasil- no han sido ajenos a esos cambios.

En los comienzos de la posguerra, la IED era percibida como un factor favorable para el desarrollo de los países atrasados en tanto parecía capaz de proveer tres factores escasos en dichos países: (i) tecnología; (ii) capital; (iii) capacidad empresarial. Fue así que las empresas transnacionales (ET) fueron protagonistas activas de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en muchos países en desarrollo. Esta visión favorable comenzó a cambiar hacia fines de los años '60, cuando las visiones "anti-dependeristas" ganaron terreno y se tradujeron muchas veces en la adopción de políticas más restrictivas hacia la IED. El péndulo giró nuevamente con el despliegue de la globalización, y en los '90 incluso se desataron competencias abiertas por atraer IED, con la esperanza de que ella contribuyera positivamente a los procesos de reforma encarados en buena parte de los países en desarrollo a fin de ajustar sus economías a la nueva realidad del mundo globalizado.

Al presente, tal vez podemos hablar de la existencia de cierto consenso en torno a la siguiente idea: la IED no es, *per se*, ni una panacea, ni un veneno para el desarrollo económico, sino que sus impactos dependen de la naturaleza de la IED que se atraiga, las estrategias y objetivos que buscan las ET cuando invierten en los países en desarrollo, los vínculos que establecen con otros agentes de la economía local, las condiciones macroeconómicas, institucionales y estructurales de los países receptores y las políticas públicas vigentes en esos países.

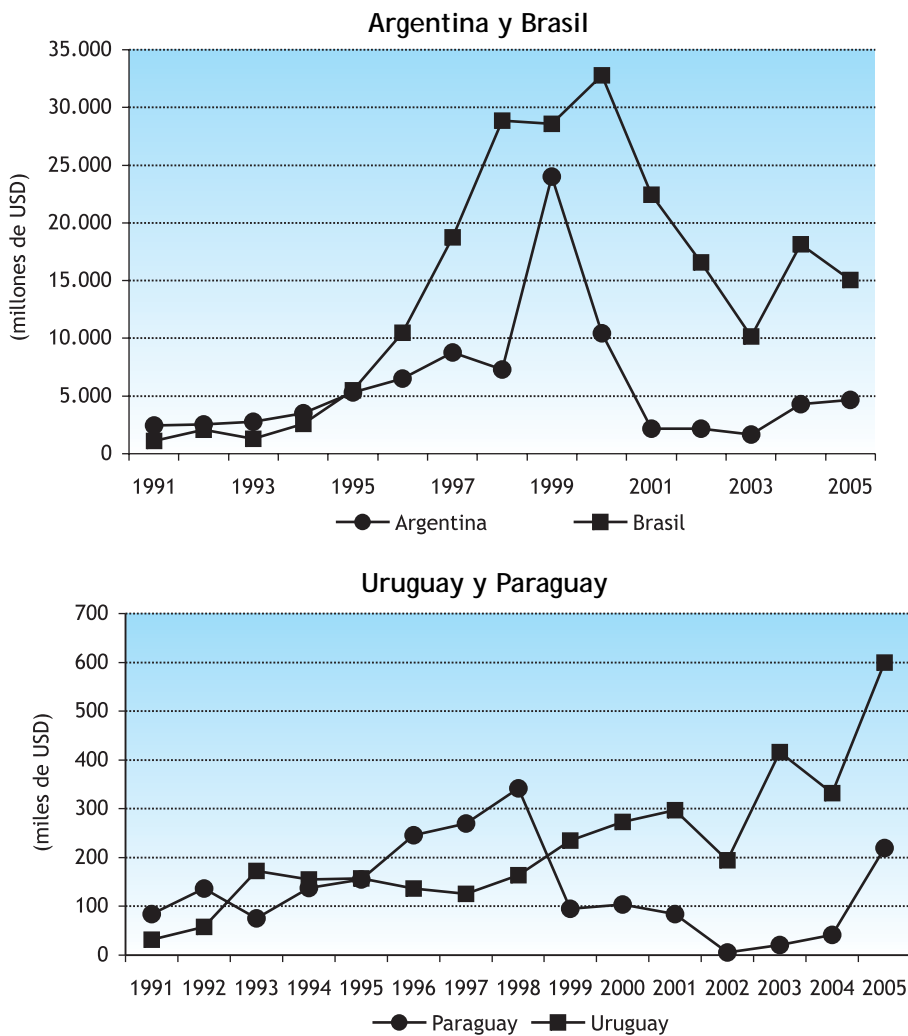
Dado que el MERCOSUR ha recibido fuertes flujos de IED en la última década y media —y tradicionalmente ha sido una región en donde la IED ha tenido influencia significativa—, resulta relevante analizar los impactos que ella ha tenido sobre los respectivos procesos de desarrollo de los países del bloque. La Red MERCOSUR ha realizado una serie de investigaciones sobre este tema, que se encuentran disponibles en el sitio *web* de la RED, cuyos principales resultados se presentan a continuación².

² El grupo de estudios sobre inversión extranjera incluyó a los siguientes centros: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) de Argentina; Instituto de Economía - Universidad Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) de Brasil; Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (dECON-FCS) de Uruguay; y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) de Paraguay.

1 LA IED EN EL MERCOSUR

Desde su constitución, el MERCOSUR ha sido uno de los principales focos de atracción de IED dentro del grupo de los países en desarrollo —entre 1990 y 2005— la región recibió cerca de U\$S 330 mil millones de IED. Argentina y Brasil fueron quienes recibieron el grueso de esos flujos (Gráfico 1).

Gráfico 1
FLUJOS DE IED EN EL MERCOSUR, 1991-2006
 (millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la UNCTAD.

Este *boom* de la IED en el MERCOSUR fue parte de una tendencia global. En 2000 se llegó a una cifra record de U\$S 1.400.000 millones de IED, y si bien luego los flujos de inversión cayeron bruscamente, de todos modos al presente se ubican por encima de los promedios de las últimas décadas y en 2006 se aproximaron nuevamente al récord de 2000. *Pari passu*, se incrementó el número de empresas transnacionales (ET): mientras que a comienzos de los '90 se estimaba que existían alrededor de 37.000 ET que tenían al menos 170.000 filiales extranjeras, en 2004 el número de ET creció a cerca de 70.000 y el de filiales extranjeras a 690.000, casi la mitad de las cuales se localiza en países en desarrollo (datos de la UNCTAD).

Para ilustrar el peso de las ET en la economía mundial bastan dos datos: (i) se estima que un tercio del comercio mundial es puramente intrafirma (esto es, entre las casas matrices y filiales de una misma corporación) y otro tercio corresponde a operaciones entre ET y agentes independientes (buena parte de los cuales está vinculado a las ET mediante relaciones de subcontratación o similares); (ii) según datos de la UNCTAD, las 700 principales empresas (casi todas ET) según su nivel de inversión en I&D explican la mitad de la inversión mundial y dos tercios de la inversión privada en I&D.

Dentro del MERCOSUR el peso de la IED y de las ET es también crucial. El stock de IED como porcentaje del PBI ha venido creciendo de manera notable y en Argentina y Brasil alcanza niveles elevados en la comparación internacional (cuadro 1).

Cuadro 1
STOCK DE IED COMO PORCENTAJE DEL PBI, 1980-2005
(en porcentaje del PBI)

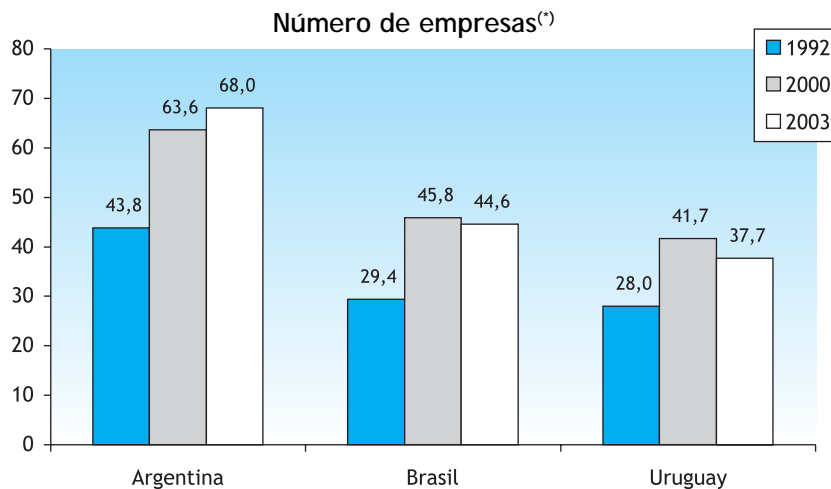
	1980	1990	2000	2005
Argentina	2,6	6,2	23,8	30,4
Brasil	7,1	8,5	17,1	25,4
Paraguay	4,8	7,9	17,2	16,0
Uruguay	4,4	8,0	10,4	17,3
Países en desarrollo	4,9	9,8	26,3	27,0
Países desarrollados	5,0	8,2	16,2	21,4
Mundo	4,9	8,5	18,3	22,7

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la UNCTAD.*

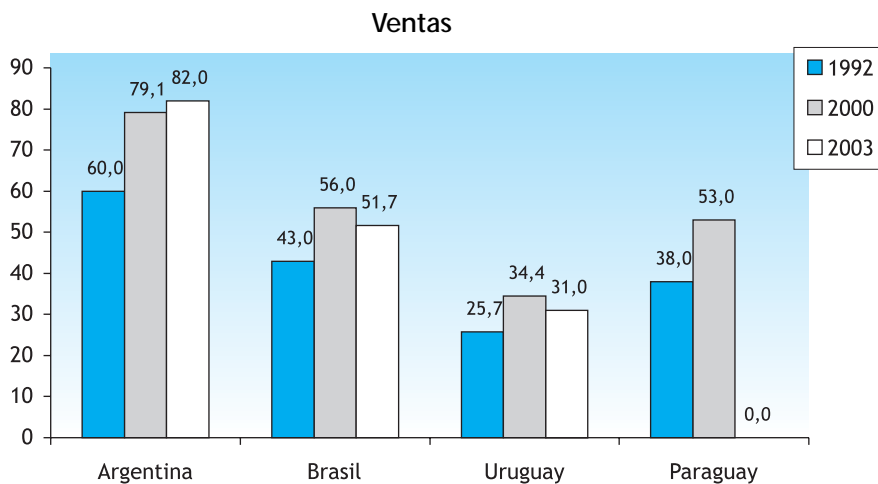
El masivo ingreso de IED tuvo como consecuencia una fuerte expansión de las ET en la región durante los '90 (gráfico 2), alcanzando niveles que, en el caso de Argentina y Brasil, se encuentran entre los más elevados del mundo³.

3 El avance de las ET en ambos países dio origen, en distintos momentos del tiempo, a reacciones, principalmente desde el ámbito privado y en la sociedad civil, en contra de la "desnacionalización" de las respectivas economías, aunque raramente dichas reacciones tuvieron consecuencias prácticas.

Gráfico 2
PARTICIPACIÓN DE LAS ET ENTRE LAS EMPRESAS LÍDERES EN LOS PAÍSES
DEL MERCOSUR, 1992, 2000 y 2003 (porcentajes)



(*) Número de filiales de ET sobre total de las empresas líderes de cada país



Notas: En el caso argentino no hay datos para 1992, por lo cual se tomó el año 1993; los datos de participación de las ET se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil, y 300 en Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional a Grandes Empresas, INDEC (Argentina), Revista Exame (Brasil) y MC Consultores (Uruguay).

En este escenario, surgen naturalmente preguntas sobre características, factores de atracción e impactos del masivo ingreso de IED y la dominante presencia de ET en las economías de la región. ■

Tanto Argentina como Brasil adoptaron históricamente, ya desde el período agro-exportador, estilos de desarrollo en los cuales la IED jugó un papel muy importante. Este papel se reforzó durante la fase final de la ISI, cuando las empresas extranjeras, junto con las de capital estatal, lideraron el tránsito hacia las industrias intensivas en capital y tecnología en ambos países.

2 CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DE ATRACCIÓN DE LA IED EN EL MERCOSUR

De hecho, los países del MERCOSUR en su conjunto atraen algo menos del total de IED mundial que lo que recibían en los '70 (4% en los '90 contra más de 5% en los '70, cifra esta última casi totalmente explicada por Brasil). Sin embargo, en valores constantes los flujos de IED recibidos en los '90 sextuplican a los de los '70. Esto implica que en un contexto de fuerte aumento de los flujos de IED mundiales, otras regiones (Asia) ganaron atractividad relativa frente al MERCOSUR.

¿De dónde provino la IED arribada al MERCOSUR? Durante los '90 alrededor del 80-90% de los flujos que llegaron a Argentina y Brasil provino de países desarrollados (en particular EEUU y Europa). En Paraguay y Uruguay esos porcentajes fueron menores, en tanto que una parte importante de la IED ingresada a esos países vino de Argentina y Brasil (cuadro 2). Otro aspecto interesante fue la presencia de importantes inversiones de empresas originarias de países como España, Portugal y Chile - vinculadas en gran medida con la oleada de privatizaciones, que no estaban previamente entre las principales naciones de origen de la IED en el MERCOSUR.

Cuadro 2
ORIGEN DE LOS FLUJOS DE IED HACIA EL MERCOSUR, 1992-2004
(porcentajes)

	Argentina 1992-2000	Brasil 1996-2000	Uruguay 1990-2000	Paraguay 1992-1999
EEUU	25,4	23,7	19,7	18,7
España	39,2	20,8	2,1	s.d.
Francia	7,2	7,6	9,1	6,3
Reino Unido	1,7	2,0	1,2	6,9
Holanda	3,9	9,3	s.d.	8,4
Portugal	s.d.	7,3	s.d.	s.d.
Italia	4,2	1,6	s.d.	s.d.
Alemania	2,4	1,6	2,7	3,6
Chile	4,3	s.d.	3,0	8,4
Brasil	s.d.	n.c.	9,2	22,5
Argentina	n.c.	0,5	13,8	12,8
Uruguay	s.d.	0,4	n.c.	4,4
Otros países	11,8	25,2	39,2	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Argentina 2001-2004	Brasil 2001-2004	Uruguay 2001-2004	Paraguay (*)
EEUU	9,9	18,4	1,3	
España	8,2	7,0	8,3	
Francia	9,9	6,9	9,4	
Reino Unido	-8,0	1,9	6,6	
Holanda	11,1	19,7	4,0	
Portugal	0,0	4,8	s.d.	
Italia	2,0	2,2	s.d.	
Alemania	7,2	4,1	1,7	
Chile	-0,7	0,3	5,0	
Brasil	s.d.	n.c.	14,2	
Argentina	n.c.	0,4	10,2	
Uruguay	s.d.	1,0	n.c.	
Otros países	60,3	33,3	41,6	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Sin datos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (Argentina), el Banco Central do Brasil, Banco Central del Uruguay y MC Consultores (Uruguay) y Chudnovsky -coord.- (2001).

¿Adonde se dirigió la IED? El sector servicios recibió el grueso de los flujos en los cuatro países del MERCOSUR durante la década pasada (cuadro 3). La atracción de IED a las ramas de servicios se vinculó con el proceso de privatizaciones, pero también con la llegada de importantes inversiones en áreas como bancos, comercio y otras. La industria recibió poco más del 20% de la IED en Argentina y Brasil, cifra muy por debajo de la observada en la etapa de la ISI. En los países más pequeños, en tanto, fue relevante la IED en el agro y actividades encadenadas, pero también la búsqueda de recursos naturales fue un factor importante en Argentina, donde el sector petróleo y minería absorbió más de un tercio del total de inversiones arribadas al país.

Cuadro 3
DESTINO DE LOS FLUJOS DE IED HACIA EL MERCOSUR, 1992-2004
(porcentajes)

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
	1992-2000	1996-2000	1990-1999	1992-1998
Agricultura	s.d.	0,0	11,1	11,6
Petróleo	33,4	0,8	0,0	0,1
Minería	1,3	0,7	5,3	0,0
Industria Manufacturera	22,6	18,0	22,8	43,6
Servicios	42,7	80,5	60,8	44,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
	2001-2004	2001-2004	2000-2003	(*)
Agricultura	s.d.	0,0	8,5	
Petróleo	35,0	3,5	s.d.	
Minería	4,2	2,3	s.d.	
Industria Manufacturera	33,2	41,1	19,5	
Servicios	27,5	53,1	72,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Sin datos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (Argentina), el Banco Central do Brasil, Banco Central del Uruguay y MC Consultores (Uruguay) y Chudnovsky –coord.– (2001).

A su vez, replicando lo ocurrido a nivel internacional, el *boom* de la IED en MERCOSUR estuvo fuertemente asociado al fenómeno de las fusiones y adquisiciones, en especial en Argentina y Brasil, producto no sólo del proceso privatizador sino también de la oleada de compra de firmas privadas locales por parte de ET.

En la segunda mitad de los años '90 tomó fuerza la competencia vía incentivos por atraer IED —esto es, el otorgamiento de subsidios fiscales, crediticios, laborales, la

provisión de infraestructura, etc. a inversores extranjeros por parte de un Estado nacional, provincial (estadual) o municipal—. Este fenómeno fue particularmente intenso en Brasil y, en menor medida, en Argentina, y si bien hoy está atenuado respecto de lo ocurrido en la década pasada, está lejos de haber desaparecido.

En el contexto en el que se da esta competencia en MERCOSUR, se trata de algo bastante similar a un juego de suma cero, ya que las inversiones ganadas por un país/provincia/municipio usualmente son a expensas de otras pérdidas por otras regiones del bloque (en otras palabras, hay poca evidencia de que esos incentivos incrementen el total de la IED recibida por la región). Asimismo, muchas veces refuerzan el atractivo de las regiones ya más ricas (que pueden otorgar subsidios más significativos) y raramente han ido atadas al cumplimiento de objetivos que vayan más allá de la inversión física y el empleo (aunque hay excepciones, especialmente en Brasil, como ocurre en el caso de la industria electrónica, donde se promueve la actividad de I&D). Pese a algunos intentos tenues de disciplinar el uso de estos incentivos, hasta ahora se trata de un tema pendiente en la agenda del bloque.

Como ya se mencionó, en gran medida el *boom* de IED en los '90 en el MERCOSUR fue un correlato del mismo fenómeno a nivel mundial. Sin embargo, también tiene determinantes internos propios. En ese sentido, podemos decir que el tamaño y la expansión del mercado interno de los países del bloque, la dinámica exportadora, la estabilidad macroeconómica y los recursos naturales, particularmente en Argentina, Paraguay y Uruguay aparecen como factores relevantes en la atracción de IED al bloque. En cambio, los costos laborales no jugaron un rol importante en ese sentido.

En cuanto a los instrumentos de política, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial, así como los mecanismos de capitalización de deuda (utilizados activamente hacia fines de los '80), tuvieron un efecto positivo sobre el ingreso de IED al MERCOSUR. Por otro lado, el impacto del MERCOSUR *per se* en la atracción de IED no parece haber sido demasiado significativo, con excepción del sector automotriz, donde también se aplicaron políticas específicas de promoción de inversiones en Argentina y Brasil. En otras palabras, el proceso integrador por sí mismo no habría sido, en general y más allá de la excepción señalada, un motor relevante para la llegada de IED a la región.

¿Cuáles fueron los principales objetivos de la IED que llegó al MERCOSUR? Cuando una empresa invierte fuera de sus fronteras puede estar en búsqueda de distintos objetivos. Los más tradicionales son aprovechar el mercado interno del país receptor (busca de mercados) y acceder a recursos naturales (busca de recursos). Más recientemente, se hizo importante la búsqueda de eficiencia mediante la constitución de redes de especialización e intercambio entre las filiales de la corporación (busca de eficiencia). Asimismo, las ET invierten en búsqueda de activos que pueden resultar claves para sus estrategias globales (IED busca de activos estratégicos).

Dentro de esta clasificación, podemos decir que la IED dirigida hacia el MERCOSUR ha sido predominantemente buscadora de mercados (tanto en servicios como en gran medida en el sector manufacturero), siendo también relevante en Argentina, Paraguay y Uruguay el objetivo de búsqueda de recursos.

También se detectan estrategias buscadoras de eficiencia, facilitadas por el desmantelamiento de barreras tarifarias dentro del MERCOSUR. Esto permitió especializar a las filiales por líneas de productos que luego son intercambiados regionalmente. Es en el sector automotor (pese a la inexistencia de libre comercio al interior del MERCOSUR en esta industria) donde estas estrategias alcanzaron mayor impulso, no sólo aprovechando la existencia de políticas específicas en la región que favorecían la especialización en el sector, sino también montándose en el hecho de que las terminales automotrices europeas y americanas también redefinieron sus estrategias globales y regionales, por motivos microeconómicos, en similar sentido⁴. De este modo, emergió una suerte de división regional del trabajo en la cual generalmente las filiales argentinas producían los vehículos de menor volumen y las brasileñas las líneas con mayor escala, complementando la oferta local con vehículos de extra-zona.

4 Desde los 90, las estrategias globales de los principales productores de automóviles del mundo estuvieron cada vez más, basadas en centros de producción y distribución regional que pertenecen a redes internas en las que los automóviles y piezas producidas en esos centros son objeto de comercio. MERCOSUR es uno de esos centros.

Es interesante contrastar este patrón con el tipo de IED recibida en México y la Cuenca del Caribe. En este caso, la IED ha sido principalmente buscadora de eficiencia, orientada mayoritariamente al sector industrial, y materializada en forma predominante por empresas estadounidenses que van en búsqueda de reducir costos —principalmente laborales— para desarrollar algunas actividades de trabajo intensivas que forman parte de sus respectivos sistemas internacionales de producción intra-corporativos. Si bien el principal efecto positivo de este tipo de IED ha sido la generación de fuertes corrientes de exportación y de nuevos puestos de trabajo, sus impactos en términos de encadenamientos productivos, capacitación de recursos humanos y desarrollo tecnológico a nivel local han sido bajos.

En suma, al contrario de lo observado en México y el Caribe, la IED arribada al MERCOSUR durante los '90 estuvo relativamente poco articulada con los antes mencionados sistemas internacionales integrados de producción. Su lógica predominante, en contraste, fue de carácter nacional/regional.

Dentro de esta lógica general, sin embargo, cabe señalar que la IED no se ha desplegado del mismo en todos los países de la región de modo similar. Por ejemplo, si bien ha sido raro que en el MERCOSUR las filiales de las ET obtengan los llamados "*world product mandates*"⁵, en Brasil hay firmas que han instalado centros de desarrollo de productos en sectores como el automotor, autopartes y equipos de telecomunicación. En el mismo sentido, en el caso de la industria automotriz se ha mencionado que Brasil se ha convertido en una especie de "laboratorio" de algunos cambios mundiales en materia de organización industrial (e.g. "modularización" de plantas). No se conocen casos similares en Argentina u otros países de la región.

5 Se trata de estrategias en las cuales la filial accede directamente al mercado mundial, realiza tareas de I&D y toma decisiones sobre renovación de productos y *global marketing*.

Asimismo, según datos de la UNCTAD, Brasil aparece entre las localizaciones elegidas para descentralizar actividades de I&D por parte de las mayores ET del mundo, mientras que las filiales de los otros países de la región prácticamente no tienen presencia en ese tipo de actividades. Todo esto configura un escenario en el cual la IED en Brasil asume, al menos en algunos sectores, modalidades claramente diferentes a las de sus socios en MERCOSUR.

Brevemente, también cabe mencionar lo ocurrido en la presente década, tras el quiebre del *boom* de la IED a nivel global y la severa crisis sufrida por Argentina —y Uruguay— en 2001-2002, a partir de la que se observa una fuerte caída de los flujos de IED recibidos por el MERCOSUR —caída que fue particularmente notoria en el caso argentino (gráfico 1).

Las razones de la menor atractividad para la IED en Argentina son bastante claras. Hacia fines de 1998 comenzó una etapa recesiva en la economía de ese país, que terminó de manera dramática hacia fines de 2001 con una mega-devaluación del peso, el *default* de la deuda externa y el virtual colapso del sistema bancario. En 2002 el país vivió la más fuerte caída del PBI en toda su historia (superando el 10%).

La salida de la Convertibilidad vino acompañada de conflictos entre el gobierno y los inversores extranjeros principalmente en dos áreas: bancos (por el problema de las compensaciones post-devaluación a los depósitos y créditos nominados en dólares) y privatizadas (por el congelamiento en pesos de las tarifas que estaban, originalmente, fijadas en dólares). En particular, en el caso de las privatizadas los conflictos escalaron hasta el punto de que muchas empresas presentaron demandas ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) —y de hecho la Argentina se convirtió en el país con más demandas ante dicho organismo—.

Si bien algunos inversores han retirado sus demandas, el descongelamiento de tarifas ha procedido muy lentamente, lo cual ha hecho que varias empresas extranjeras se hayan retirado del país, vendiendo en general sus participaciones a inversores locales o a fondos de inversión. También algunos bancos se han retirado del país, aunque en escaso número y correspondiendo a casos de pequeño porte.

En el nuevo escenario también se alteró fuertemente el patrón de orígenes y destinos de la IED (cuadros 2 y 3). En el primer caso, se observa una fuerte retracción de los flujos de IED provenientes de países desarrollados y un gran incremento de la IED proveniente de Brasil —varias empresas de ese país compraron firmas argentinas en años recientes—. En lo que hace a sectores, y tal como resultaba esperable en el contexto post-devaluación y congelamiento de tarifas en servicios públicos, vemos una mayor relevancia de las inversiones en sectores transables, mientras que el peso de los servicios en la IED bajó del 43 al 27% entre 1992-2000 y 2001-2004.

En el caso de Brasil, no hubo un punto de inflexión tan marcado como en Argentina. De hecho, entre 1995 y 2000 la IED creció de forma prácticamente ininterrumpida, incluso en el marco de la crisis desatada por la devaluación del real en 1999. Las caídas de 2002-2003 se dieron en un contexto de deterioro del clima macroeconómico, con bajo crecimiento y presiones inflacionarias. La brusca reducción de las operaciones de privatización también colaboró en el mismo sentido. En tanto, la recuperación post 2004 se dio en un escenario de mejora de los indicadores macro.

Con respecto a los orígenes de la IED, EEUU y los países europeos siguen encabezando el ranking (cuadro 2). En lo que hace a sectores, de modo similar al observado en Argentina, y una vez agotadas las privatizaciones, la industria tiene un peso mucho mayor que en la pasada década (41 contra 18%) —cuadro 3—.

También se han registrado algunas adquisiciones de filiales extranjeras por parte de empresas locales (“renacionalizaciones”). A la vez, algunas empresas brasileñas profundizaron su proceso de internacionalización productiva, siendo Argentina, como se dijo antes, uno de los destinos principales de las nuevas inversiones.

En cuanto a los países más pequeños del bloque, ambos siguieron perdiendo participación en el stock de IED en MERCOSUR, aunque mientras que en los años recientes la IED hacia Paraguay fue significativamente menor que en los '90, lo contrario ocurrió en Uruguay. En lo que hace a información por sectores y países, sólo disponemos de datos para Uruguay, los cuales revelan que la IED intra-regional siguió siendo importante en lo que va de la década y que, a contrario de sus vecinos, se incrementó el peso de los servicios en el total de la IED recibida, vis a vis los niveles de los '90 (cuadros 2 y 3). También han sido relevantes las inversiones en el sector forestal y, más recientemente, papelerero —en este último caso, con 2 mega inversiones, por más de U\$S 1.500 millones, de origen respectivamente español y finlandés, que han generado un conflicto con la Argentina por su eventual impacto ambiental—. ■

3

LOS IMPACTOS DE LA IED

En teoría, la IED puede tener significativos impactos macroeconómicos sobre los países receptores, en particular por su potencial de contribuir al aumento de la inversión bruta interna y, en consecuencia, al crecimiento del PBI. A su vez, la IED también puede tener importantes impactos microeconómicos, tanto directos como indirectos, generados fundamentalmente a partir de la presencia de las ET.

Las filiales de ET gozan de “ventajas de propiedad” derivadas del acceso a las tecnologías de producto y de proceso y las prácticas organizacionales, productivas, comerciales y ambientales de sus casas matrices. Así, dichas filiales —en particular cuando se instalan en países en desarrollo— generalmente tienen, vis a vis sus competidores locales, una mayor productividad y una superior capacidad de lanzar nuevos productos y procesos productivos al mercado.

Asimismo, la IED debería tener un impacto sobre las corrientes de comercio de los países receptores, considerando que las filiales de ET se integran en redes corporativas que, teóricamente, facilitarían el intercambio de bienes y servicios con otras filiales, la casa matriz e, incluso, con terceras partes (proveedores, etc.). Por un lado, en función tanto de sus superiores niveles de productividad como de su mayor facilidad de acceso a los mercados extranjeros, se puede suponer que las ET tendrán una mayor propensión a exportar que las firmas locales. Por otro, se puede pensar que en función de su mayor posibilidad de abastecerse desde el exterior, tanto de insumos y bienes finales, como de bienes de capital, las filiales de las ET tenderán a operar con una mayor propensión a importar que las empresas locales.

Más allá de los efectos directos de la IED, también importan los efectos indirectos, estos es, aquellos que recaen sobre las empresas de capital nacional. En el caso de la productividad, por ejemplo, podrían surgir “derrames” (spillovers) positivos para las firmas de los países receptores, que se manifestarían por distintas vías:

- El mejoramiento del capital humano mediante la eventual disponibilidad para las firmas o instituciones locales de operarios, técnicos e ingenieros, capacitados por las filiales.
- La IED puede elevar el nivel de competencia en el mercado doméstico e inducir a las firmas locales que compiten con las extranjeras a elevar su productividad y/o a mejorar la calidad de sus productos (sea realizando inversiones y/o beneficiándose de “filtraciones de conocimiento” desde las filiales) —i.e. derrames “horizontales” o intra-sectoriales—.
- Las firmas locales pueden beneficiarse de las tecnologías y prácticas organizacionales de las ET, a través de los mayores requerimientos de calidad, precio y/o plazo de entrega que las filiales suelen exigir a sus proveedores y de la eventual asistencia técnica que les brinden para satisfacer dichos requerimientos —i.e. derrames “verticales” o inter-sectoriales—.

Mientras que las filiales de ET tendrían incentivos a evitar los derrames “horizontales”, podrían verse estimuladas a promover los derrames verticales o inter-sectoriales. Este tipo de derrames probablemente no perjudique a las ET, y eventualmente podría beneficiarlas en la medida en que vuelva más productivos y eficientes a sus clientes y/o proveedores.

Las filiales de ET podrían generar también derrames en materia de ingreso a mercados externos, en la medida en que su actividad de exportación pueda reducir el costo de acceso a información sobre dichos mercados y/o facilitar un proceso de aprendizaje exportador para las firmas locales.

Sin embargo, los derrames, o efectos indirectos, no siempre serán positivos. Por ejemplo, pueden aparecer derrames de productividad negativos cuando las firmas domésticas se ven forzadas a reducir su producción -y esto lleva a una menor productividad en sus establecimientos- ante la creciente presencia en el mercado de firmas extranjeras. Los derrames verticales negativos, en tanto, pueden aparecer cuando, por ejemplo, los proveedores locales son desplazados del mercado como consecuencia de un sesgo de las filiales en favor de proveedores extranjeros.

¿Cuál es la evidencia disponible sobre impactos de la IED en el MERCOSUR?

- Los impactos macroeconómicos de la IED en el MERCOSUR no han sido significativos, ya que su efecto sobre el crecimiento y los niveles de inversión en los países de la región no fue positivo ni negativo.
- Las filiales de ET comercian (exportan e importan) más que las firmas nacionales. En otras palabras, IED y comercio exterior van de la mano. Una parte significativa de este comercio es de carácter intra-firma, esto es, con la casa matriz y/u otras filiales de la misma corporación.
- Sin embargo, la forma de inserción internacional de las filiales de ET resulta claramente asimétrica. Las filiales de ET provenientes de países desarrollados tienden a importar preferentemente desde sus países de origen -mientras que no muestran similar propensión en el área de las exportaciones-, a la vez que el contenido tecnológico de dichas importaciones es superior al de las importaciones que realizan desde otras regiones.
- Esto implicaría que las filiales de ET que invierten en la región se ubican en un esquema de “división del trabajo” intra-corporativa en el que les toca abastecer a sus respectivos mercados domésticos y a otros países en desarrollo -especialmente en América Latina- de bienes de inferior complejidad tecnológica en comparación con aquellos que importan, los cuales provienen esencialmente de sus casas matrices o de filiales en países desarrollados.
- Las ET usualmente tienen mayores niveles de productividad y mayor capacidad para lanzar innovaciones al mercado que las firmas locales (aunque no gastan más en I&D local, ya que pueden aprovechar el conocimiento generado dentro de la corporación).

Sin embargo, los derrames sobre las empresas nacionales son de signo heterogéneo y magnitud limitada.

- Las firmas nacionales proveedoras de ET parecen haber mejorado su productividad a consecuencia de su vínculo con estas últimas, lo cual incluso puede ser resultado de esfuerzos concientes de parte de las filiales para ayudar a sus proveedores a incrementar sus niveles de eficiencia.
- En contraste, los derrames horizontales de productividad —esto es, entre firmas competidoras en una misma rama—, parecen depender de una serie de características de las firmas locales y de los mercados en donde se desenvuelven. En general, no hubo evidencias de derrames horizontales positivos ni negativos, aunque al desagregar el segmento de firmas nacionales según distintas clasificaciones, surgen impactos diferenciales. Así, en la Argentina las firmas con mayor capacidad de absorción se beneficiaron de la presencia de las ET, en tanto que en Brasil ocurrió lo propio con las empresas nacionales con mayor brecha de productividad vis a vis las ET. Mientras que en el primer caso la hipótesis detrás del mencionado hallazgo remite al hecho de que las mayores capacidades de absorción facilitan la transferencia de conocimiento desde las filiales de ET hacia las firmas locales, en el segundo la explicación pasaría por el efecto que se produciría al llegar masivamente la IED a un país en busca de aprovechar su mercado doméstico y desplazar a aquellas firmas locales que compiten directamente con las filiales extranjeras en los mismos mercados.
- Hay alguna evidencia que sugiere que puede haber derrames negativos de productividad cuando la IED es principalmente buscadora de mercados. En Argentina, se encuentran dichos derrames en los sectores con protección efectiva elevada —que atraerían IED para explotar el margen de rentabilidad otorgado por la protección—, mientras que en Brasil eso ocurre con las filiales cuya estrategia es justamente del tipo arriba mencionado.
- En tanto, no hay evidencia de derrames sobre la actividad exportadora de las firmas nacionales derivados de la presencia de ET, salvo en el caso de Brasil, donde dichos derrames parecen haber existido pero en magnitudes muy pequeñas y con signos heterogéneos —beneficiando en general a las firmas locales con mayor productividad y perjudicando a las de menor productividad—.
- Algunos trabajos encuentran que las subsidiarias de ET que estaban más integradas con las actividades del resto de la corporación tendían a operar con mayores niveles de gastos locales en innovación que aquéllas que estaban predominantemente adaptadas para funcionar en base a las especificidades de la economía local. Esto reforzaría la idea de que, en el presente escenario, la IED buscadora de eficiencia puede generar impactos superiores sobre las economías receptoras vis a vis la IED buscadora de mercados.
- Dentro del MERCOSUR, Brasil parece ser el más beneficiado en cuanto a los flujos recibidos de IED ya que allí: (i) tienden a centralizarse funciones clave para la corporación tanto a nivel regional como incluso, en un puñado de casos, global (*headquarters* regionales, I&D, etc.); (ii) se radica la mayor parte de la relativamente escasa IED que llega al MERCOSUR para operar en sectores de alta tecnología; (iii) el

contenido tecnológico de las exportaciones de las ET es mayor. Estas tendencias son resultado de una combinación de factores estructurales (el mayor tamaño de la economía brasileña, su superior desarrollo industrial) y de política pública (existencia de regímenes que incentivan a las ET a desarrollar actividades de I&D en Brasil y atraen inversiones a sectores de alta tecnología).

LA REESTRUCTURACIÓN DE UN SECTOR DOMINADO POR ET LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La industria automotriz tradicionalmente ha recibido un fuerte apoyo gubernamental en muchos países en desarrollo, y los socios del MERCOSUR no han sido una excepción a esa tendencia. Gracias a este impulso de las políticas públicas, y a una trayectoria de aprendizaje industrial que se extiende por cerca de 50 años, el MERCOSUR se ha convertido en un importante centro de producción y ventas para la industria automotriz.

En los últimos años, esta industria tuvo un fuerte proceso de reconversión, especialmente notable en Argentina y Brasil. Así, y fundamentalmente en función de los cambios en las estrategias globales de las ET que dominan el sector a nivel mundial —junto con el ya mencionado cambio en las políticas públicas aplicadas en la región—, la industria automotriz en Argentina y Brasil pasó de ser fundamentalmente mercado internista, produciendo con bajas escalas una alta variedad de modelos, a tener cada vez mayores niveles de especialización, a operar con una creciente inserción exportadora y a alcanzar con sus ventas a un número cada vez mayor de mercados, incluso —en el caso de Brasil fundamentalmente— fuera de América Latina.

Si bien está claro que la industria automotriz de la región es más competitiva que en el pasado, aún tiene un camino por recorrer para alcanzar los objetivos de política pública usualmente perseguidos cuando los gobiernos deciden apoyar a este sector. Dichos objetivos serían: (i) la generación de empleo, tanto directa como (en especial) indirectamente (autopartes, etc.); (ii) la difusión de derrames tecnológicos o de conocimiento; (iii) el ahorro de divisas.

Con relación a estos objetivos, las investigaciones realizadas en el marco de la Red MERCOSUR muestran que: (i) en los tres países la participación del sector automotor en el empleo manufacturero disminuyó marcadamente respecto a las décadas previas, tanto por los procesos de terciarización como por la reducción del contenido local de piezas en los vehículos fabricados en la región; (ii) si bien esto último tuvo seguramente implicancias positivas en materia de eficiencia y calidad, a la vez implicó un costo en términos de menores repercusiones del incremento de la producción automotriz sobre la acumulación de capacidades tecnológicas locales en los países de la región (esto es, se redujo la magnitud de los derrames generados por la industria); (iii) las actividades de innovación desarrolladas por las filiales de las terminales automotrices instaladas en MERCOSUR son limitadas (y se concentran fundamentalmente en Brasil), lo cual también reduce la magnitud de los posibles derrames hacia el resto del entramado industrial

(en tanto que la mayor parte de los desarrollos tecnológicos, que es donde se genera conocimiento, se hacen en otras regiones); (iv) en cuanto al ahorro de divisas, hasta el momento sólo Brasil, de los tres países, ha sido exitoso en este sentido. Por un lado, es en Brasil donde el porcentaje de penetración de vehículos importados es menor (menos de 8%, contra más de 60% en Argentina y casi 100% en Uruguay). Por otro, mientras que Brasil exportaba a comienzos de los '80 casi tantas unidades de automotores como Argentina, en la actualidad exporta 3,6 veces más vehículos que su principal socio en el MERCOSUR. Uruguay, por su parte, exporta una cantidad insignificante de automotores. También en la industria autopartista se observa superávit en Brasil y déficit en Argentina. Así, en Uruguay y Argentina la balanza comercial del complejo automotriz es deficitaria, mientras que Brasil, en cambio, tiene desde 1999 una balanza comercial superavitaria.

En suma, los resultados del estudio muestran que sólo Brasil se acerca a cumplir los objetivos nacionales que justificarían el apoyo público a este sector, fundamentalmente en lo que se refiere a los derrames de conocimiento y al superávit comercial. Además, la industria automotriz brasileña ha mejorado considerablemente su eficiencia productiva gracias a las estrategias de especialización y las inversiones realizadas en los '90 que permitieron ampliar la escala de producción y salir a competir en mercados extrarregionales. La producción argentina, se ha ido reorientando en este sentido también durante los últimos años, aunque todavía no alcanza los niveles de diversificación de su par brasileña. Mientras tanto, en Uruguay, la apuesta viable estaría más sensatamente puesta en la industria autopartista y su integración regional.

Lamentablemente, hasta el presente no se ha conseguido definir una política automotriz común para el MERCOSUR y, más aún, han predominado más bien los conflictos y la competencia por las inversiones y los mercados, más que las acciones de cooperación en búsqueda de favorecer ganancias colectivas de eficiencia y competitividad para la industria automotriz regional y fortalecer las contribuciones al desarrollo económico que esa industria podría generar para los países de la región.

En este contexto, la política pública debería fomentar la profundización de las estrategias de especialización y complementación productiva, facilitando las relaciones comerciales al interior del MERCOSUR y con otros países de la región. Esto implica intentar coordinar tanto las estrategias públicas como las privadas entre los países del bloque evitando desarrollar las competitividades locales a partir de la generación de asimetrías con los socios. Asimismo, es necesario estimular la inversión en la industria autopartista para acompañar la reactivación de la producción automotriz y su búsqueda de competitividad global, ya que dicha industria podría colaborar más decididamente con los objetivos nacionales de empleo y derrame de conocimiento que la producción automotriz puede generar. La prioridad por desarrollar el sector autopartista es especialmente válida en el caso uruguayo, ya que el crecimiento de la producción automotriz regional garantizaría una demanda estable en un país en donde las posibilidades de desarrollo de la industria automotriz están restringidas por la escala y por las posibilidades de sostener acuerdos de producción con ET.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La IED no ha sido una panacea para el crecimiento ni para mejorar generalizadamente el desempeño empresarial en los países del MERCOSUR, tal como tendían a suponer, explícita o implícitamente, los sostenedores del llamado “Consenso de Washington”, que inspiró la ola de reformas de los ‘90. Sin embargo, tampoco avalan la actual percepción mayoritariamente negativa hacia la IED que se ha extendido en los últimos años en varios países de la región.

En este escenario, ¿cuál es la agenda de aquí a futuro en materia de formulación de políticas públicas? El primer punto a considerar es que los flujos de inversión recibidos por el MERCOSUR siguen siendo altos en la comparación histórica. Asimismo, más allá de que el proceso de “desnacionalización” de las respectivas cúpulas empresarias parece haberse desacelerado en los últimos años, las filiales de ET siguen teniendo un peso muy elevado en las economías de la región.

De aquí surge que la agenda de las políticas públicas se vincula no sólo con la pregunta de qué hacer con el stock de IED ya existente en la región, sino también con las estrategias frente a los inversores extranjeros que siguen atraídos por las posibilidades que ofrece el MERCOSUR.

A la vez, es interesante señalar que, a diferencia de lo que ocurría en los años 1990, cuando las políticas para promover la competitividad y la innovación habían sido relegadas a un plano secundario, en años recientes se observa un saludable retorno de la discusión acerca de si dicho tipo de instrumentos tiene un lugar en la agenda de los países en desarrollo.

Al presente, tanto en los organismos multilaterales de crédito como en el ámbito académico, hay mayor receptividad para ideas en pro de políticas específicas que intenten atacar las fallas de mercado y coordinación que pueden ser obstáculos para los procesos de desarrollo económico. Así, de lo que se trata ahora no es tanto de argumentar a favor de este tipo de políticas en función de la teoría económica y de la experiencia extra regional, sino más bien diseñar los marcos institucionales adecuados para diagnosticar los problemas específicos que enfrentan las firmas para mejorar su competitividad en una realidad cambiante, tomar iniciativas de política en los distintos ámbitos detectados como problemáticos y evaluar su efectividad.

De lo expuesto surgen una serie de temas en los cuales se pueden desarrollar acciones de política que podrían mejorar el impacto, tanto directo como indirecto, de la IED en los países receptores del MERCOSUR, incluyendo:

- El fortalecimiento de las capacidades y competencias de las firmas locales, en particular las PyMEs, lo cual les permitirá captar mayores derrames de la presencia extranjera.
- La profundización de las políticas de incentivo al desarrollo de actividades de I&D, tanto para las ET como para las empresas de capital nacional.

- El establecimiento de negociaciones tendientes a que las ET radiquen en sus filiales del MERCOSUR actividades de mayor contenido estratégico y les adjudiquen responsabilidades, por ejemplo, en materia de desarrollo de “productos globales” que puedan ser exportados a todo el mundo.
- El estímulo a los esquemas de desarrollo de proveedores, de donde pueden surgir importantes derrames verticales para las firmas locales
- La promoción de diversas formas de integración de las firmas locales en las cadenas de valor lideradas por las ET, incluyendo *outsourcing*, alianzas y otras modalidades que se han ido difundiendo a nivel mundial pero que han tenido escaso desarrollo en los países del MERCOSUR.

Del listado anterior se observa con bastante claridad que una parte sustantiva de las acciones de política necesarias para mejorar el impacto de la IED recibida en el MERCOSUR tiene que ver con el desarrollo empresarial local en los países de la región. Ciertamente, se trata de un asunto crucial que abarca un conjunto de cuestiones, que van desde problemas de acceso al financiamiento —una restricción que afecta fundamentalmente a las inversiones en capital físico y cambio tecnológico de las firmas locales—, hasta las carencias en materia de capital humano, las limitaciones en las capacidades de absorción y generación de conocimientos y el retraso en la difusión de métodos modernos de gestión empresarial.

Es probable, a la vez, que las políticas “activas” hacia la IED generen mejores resultados en un contexto en el cual las estrategias de las ET que operan en la región se dirijan más hacia la búsqueda de eficiencia (pero sin convertirse en enclaves basados en mano de obra barata), que a la mera explotación de los recursos naturales o los mercados domésticos (que fueron las que predominaron en MERCOSUR en la última década). Esto implica, entonces, la necesidad de pensar en iniciativas destinadas a crear las condiciones para que la IED de mayor “calidad” —aquella que busca eficiencia y activos estratégicos— tenga un mayor peso en la pauta de inversiones dentro del MERCOSUR. Entre estas condiciones aparecen cuestiones tales como acceso a recursos humanos calificados, disponibilidad de una adecuada infraestructura física y logística, existencia de una base científico-tecnológica de calidad y, tema crucial, la vigencia de normas estables e instituciones sólidas.

El espacio para el desarrollo de políticas en estas áreas no puede ser exclusivamente nacional. Como mínimo, es imprescindible coordinar acciones, evitando el tipo de competencia de suma cero que ocurre cuando la disponibilidad de determinados instrumentos o incentivos en un país simplemente relocaliza actividades o inversiones destinadas al MERCOSUR, con lo cual una región y/o país “gana” a expensas de otros. Esta no es una tarea sencilla, sin embargo. Por ejemplo, una mayor transparencia y una eventual armonización de los incentivos a la inversión que se conceden a nivel nacional y subnacional dentro del MERCOSUR sigue siendo un objetivo prioritario en la agenda del bloque, pero en la práctica los grupos de trabajo creados para estudiar el tema han

tenido muy escasos avances, lo cual implica que hace falta voluntad política para salir del *impasse* en la materia.

Más ambiciosamente, el bloque en su conjunto debería avanzar hacia la adopción de políticas que estimulen los procesos de complementación y especialización a nivel regional y permitan alcanzar mayores niveles de competitividad para el MERCOSUR como un todo. Industrias como la automotriz podrían ser objeto de políticas de ese tipo, superando lo que hasta ahora es un enfoque básicamente defensivo, de protección de los mercados nacionales, para avanzar hacia estrategias más ofensivas de integración basadas en reglas comunes y estables a nivel regional.


En este sentido, la activación de los foros regionales de competitividad (que fueran lanzados hace algunos años dentro del MERCOSUR pero sin que se hayan llegado a constituir de manera efectiva), podría ser una vía para comenzar a encarar seriamente el diseño de instrumentos que tiendan a fortalecer las cadenas de valor a nivel MERCOSUR. La participación activa en estos foros de las filiales de ET que operan en la región puede resultar un elemento clave para su éxito.

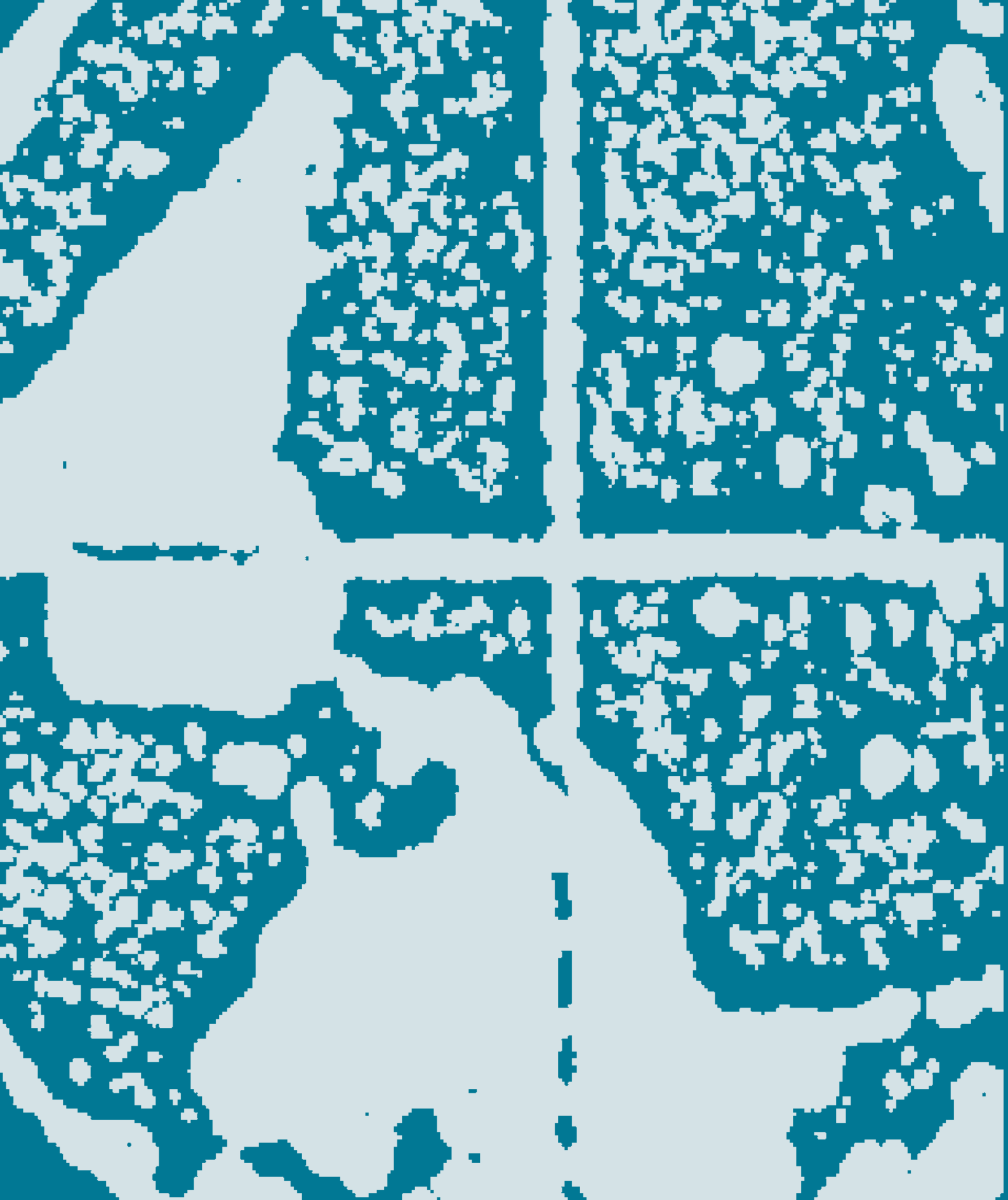
Otras áreas relacionadas con la IED en donde hay espacio para la cooperación son las de defensa de la competencia —en muchos mercados es difícil analizar posibles casos de conductas anti-competitivas solamente a escala nacional— y promoción de la inversión, incluyendo las agencias que están operando en cada país en dicha área.

En cuanto a la agenda de negociaciones internacionales, si nos centramos en el campo de la inversión extranjera, al presente existe una situación altamente asimétrica dentro del MERCOSUR, ya que hay países que han firmado numerosos tratados bilaterales de inversión (TBIs) —no siempre midiendo sus posibles consecuencias negativas, como se advierte en el caso argentino— y otros, como Brasil, que no han ratificado ninguno. Esto amerita crear posiciones comunes frente a negociaciones con terceras partes —como la Unión Europea o los EEUU en el ALCA—, dado que el tema inversiones seguramente formará parte de la agenda en dichos casos. En este sentido, sería necesario aprovechar el hecho de que al presente se están revisando los formatos de los TBIs a la luz de algunas malas experiencias pasadas, buscando un mayor equilibrio entre los intereses de los países y los de las empresas.

Antes de cerrar este documento, vale la pena reflexionar sobre lo aprendido hasta ahora y la agenda de investigación a futuro en materia de IED. Luego de varios años de investigaciones realizadas en el marco de la Red MERCOSUR, hemos acumulado conocimientos y evidencia respecto de temas clave tales como los determinantes de la atracción de IED, así como sobre los impactos de esta última en materia de comercio, productividad, crecimiento y tecnología —en ambos casos, empleando herramientas metodológicas que han permitido dar sustento más riguroso a intuiciones o evidencia descriptiva previamente existente—. Dentro de este marco, también hemos explorado

acerca del papel de las políticas públicas tanto en la atracción como en los impactos de la IED. Asimismo, hemos analizado las interacciones entre el proceso de integración regional y la IED. Este conjunto de conocimientos es el que está detrás de las recomendaciones de política desarrolladas más arriba en este mismo documento.

Sintetizando, la evidencia empírica muestra que la IED no es un fenómeno positivo ni negativo *per se*, sino que su impacto depende fundamentalmente de las condiciones y políticas vigentes en los países receptores. En consecuencia, el diseño de políticas en la materia no debe fundarse en posiciones incondicional (e ideológicamente) amigables u hostiles hacia la IED, sino en la búsqueda de aprovechar los resultados de las experiencias pasadas de modo de diseñar instrumentos y estrategias tendientes a maximizar su contribución al proceso de desarrollo económico en los países del MERCOSUR y evitar sus posibles consecuencias negativas. 



IV. LAS INVESTIGACIONES SOBRE ASIMETRÍAS EN LA RED MERCOSUR

Los países más pequeños o menos desarrollados suelen tener menor capacidad para obtener beneficios en un acuerdo de integración. Este es un problema importante, dado que si los socios no esperan que la integración contribuya, o al menos no sea un obstáculo a su crecimiento económico, se vuelve difícil obtener el sustento político necesario para consolidar y profundizar el proceso. Tanto el tamaño como la riqueza de los países condicionan su capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración. Los desarrollos teóricos de “geografía y comercio” destacan el papel del tamaño de mercado, porque cuando la integración es superficial las empresas tienden a localizarse cerca de los mercados de mayor tamaño. El grado de desarrollo también incide, las regiones más pobres suelen quedar rezagadas y tienen menor capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen estos acuerdos.

El MERCOSUR es un acuerdo de integración entre cuatro países muy distintos entre sí, tanto por su dimensión como por el grado de desarrollo. A estas diferencias se suman otras asimetrías de carácter político o regulatorio. Entre ellas se destacan la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y las políticas de incentivos aplicadas por los Estados Parte que generan condiciones de competencia desiguales para las firmas ubicadas en los distintos países de la región. Muchos analistas sostienen que las asimetrías constituyen uno de los principales obstáculos para profundizar el proceso de integración en el MERCOSUR. Los socios pequeños sostienen que las asimetrías no han sido debidamente contempladas, generando una distribución muy desigual de los beneficios del proceso en detrimento de sus economías. En los últimos años el problema de las asimetrías se instaló en la mesa de negociación del MERCOSUR. No obstante, el diseño de políticas efectivas no resulta sencillo.

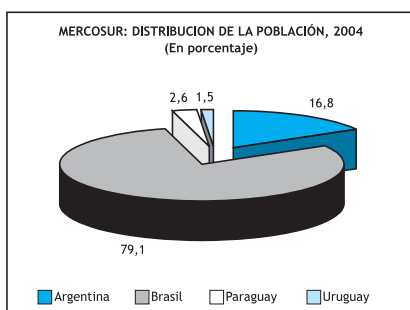
A pesar de su importancia este tema fue abordado por la Red MERCOSUR recién en los últimos años. En particular, en 2006-2007 se llevó a cabo el estudio que sirvió de base para este artículo.

ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

1 La literatura económica distingue entre asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias. Las primeras responden a factores tales como las diferencias en la dimensión de los países, la oferta de factores de producción, el grado de desarrollo o los niveles de pobreza y exclusión social, por lo que su modificación suele ser lenta. Las segundas responden a diferencias en las políticas públicas y adquieren importancia en un proceso de integración cuando pueden afectar las condiciones de competencia de sus socios.

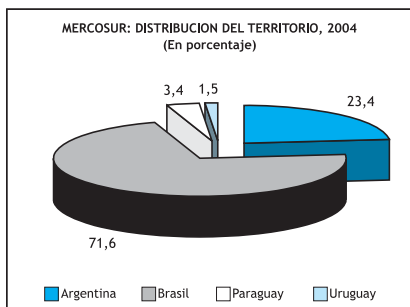
Gráficos

1



En el caso del MERCOSUR, ambas son importantes. Las primeras, por razones obvias: se trata de un acuerdo de integración entre países muy distintos. Las segundas son consecuencia de la debilidad de la región en la coordinación de políticas macroeconómicas y políticas de competencia, así como de la superposición de incentivos al interior de los propios países.

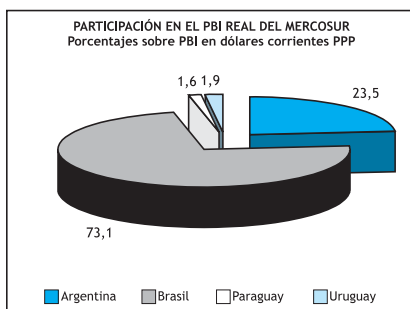
2



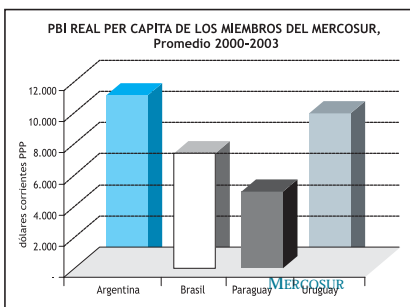
1.1. Asimetrías estructurales

El MERCOSUR presenta marcadas disparidades de tamaño y grado de desarrollo entre los países y las regiones que lo componen. En un extremo, Brasil representa más de un 70% del territorio, alberga casi un 80% de la población y genera un 73% del PBI de la región (gráficos 1 a 4). En contraste, Uruguay y Paraguay juntos apenas superan un 4% del territorio, el 5% de la población de la región y un 3,5% del PIB. Esas diferencias también se ponen en evidencia en el PBI per capita. Argentina es el país con mayor PBI per capita, seguido por Uruguay, Brasil y Paraguay. Por lo tanto, aún cuando Uruguay es el país más pequeño del MERCOSUR, no esta entre los más pobres; Argentina es el país más rico, mientras que Brasil se encuentra en tercer lugar y Paraguay en el último.

3



4



Fuente: A. Heston, R. Summers y B. Aten: Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices de la University of Pennsylvania, setiembre 2006.

El estudio de las asimetrías estructurales adoptó dos enfoques. Primero, abordó el problema del crecimiento y la convergencia de los países y regiones que componen la región. Segundo, indagó sobre las desigualdades en el desarrollo industrial de los países.

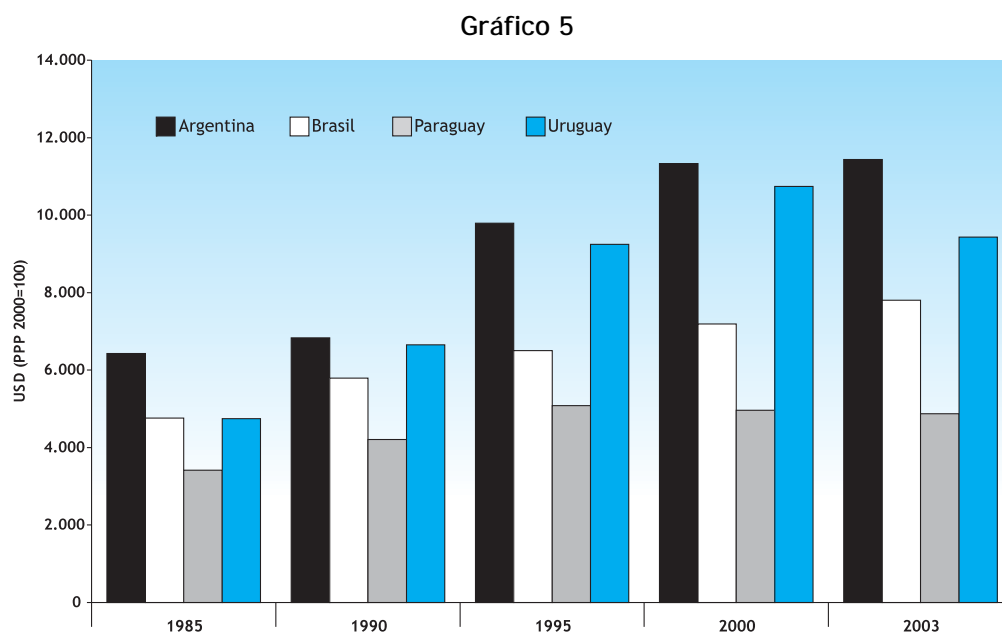
Crecimiento y convergencia

¿En qué medida existió convergencia⁶ (o divergencia) en los niveles de PBI per capita entre regiones y países del MERCOSUR?

Durante el período 1985-2004 las diferencias de ingreso per capita tendieron a ampliarse porque Argentina y Uruguay mostraron un desempeño más dinámico que Brasil y Paraguay (gráfico 5). El aumento de las desigualdades regionales⁷ coincide con el período en que se profundiza el MERCOSUR, pero no se realizó un análisis de causalidad para corroborar si el origen de ese incremento es el proceso de integración.

6 Existe convergencia absoluta cuando los países más pobres crecen a tasas más altas que los ricos y confluyen a un mismo nivel de PBI per capita de equilibrio en el largo plazo.

7 Se estudió la evolución del PBI per capita de las grandes regiones de Argentina y de Brasil. Uruguay y Paraguay fueron considerados como una región al igual que regiones como el gran Buenos Aires, el sudeste y el sur de Brasil.



Fuente: A. Heston, R. Summers y B. Aten: Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices de la University of Pennsylvania, setiembre 2006.

No hubo convergencia absoluta en el PBI per capita de los países y regiones del MERCOSUR. El proceso de convergencia estuvo condicionado por la presencia de ciertas características propias de las regiones o países que operaron como factores retardadores o impulsores del crecimiento del PBI per capita. Regiones más pobres

que, de acuerdo a la hipótesis de convergencia, deberían crecer a tasas más altas cerrando la brecha respecto a las economías más ricas, crecieron a tasas más bajas porque existen factores que las llevan a un PBI per capita de equilibrio de largo plazo más bajo. Lo inverso ocurre con otras regiones más ricas, en las que se encontraron efectos impulsores del crecimiento.

Las regiones Norte y Noreste de Brasil, Noroeste de Argentina y Paraguay crecieron en forma más lenta que el resto del MERCOSUR porque predominaron los factores que retardan el crecimiento. En contraste, los factores impulsores del crecimiento predominaron en las regiones Sudeste, Sur y Centro Oeste de Brasil, en el resto de Argentina y en Uruguay.

En Argentina las desigualdades entre las regiones más ricas (Gran Buenos Aires, Patagonia, La Pampa y Cuyo) y las más pobres (Noreste y Noroeste) tendieron a disminuir a partir de 1995. En Brasil las desigualdades entre las regiones más ricas (Sudeste, Sur y Centro Oeste) y las más pobres (Norte y la del Noroeste) persisten durante todo el período.

De acuerdo al PBI, la mayor parte de la actividad económica se concentró en las regiones Sudeste y Sur de Brasil y el Gran Buenos Aires de Argentina. Sin embargo, de acuerdo al PBI per capita, las regiones más grandes no son necesariamente las más ricas. La Patagonia, el Gran Buenos Aires y La Pampa son las regiones con mayor PBI per capita. En contraste, las regiones del Sudeste y Sur de Brasil se ubican a un nivel intermedio.

Por su parte, los países pequeños son muy distintos entre sí. Uruguay, a pesar de ser el socio más pequeño, tiende a ubicarse en el medio de la distribución de acuerdo al PBI per capita. En contraste, Paraguay es el país más rezagado: se ubica como una de las regiones más pobres y de menor tamaño del MERCOSUR.

En síntesis, se puede afirmar que existe una marcada desigualdad entre regiones, tanto en tamaño como en grado de desarrollo y que esta situación ha persistido a lo largo del tiempo. La ubicación de las regiones de mayor tamaño o mayor ingreso per capita se ha mantenido a lo largo del tiempo, mientras que se observan mayores variaciones en las regiones periféricas. Las asimetrías existentes tenderían a reducirse muy lentamente, a mantenerse o acentuarse si no se diseñan políticas que atiendan los factores que retardan el crecimiento de las regiones más pobres.

Desarrollo industrial

A los efectos de estudiar las asimetrías en el desarrollo de la industria manufacturera de los países miembros, se analizó la evolución de una serie de factores referidos a la protección, el comercio y la producción en el MERCOSUR durante el período 1985-2004. Las conclusiones a las que se arribaron fueron las siguientes:

- *Protección.* Hubo una caída significativa de los aranceles. Esa liberalización comercial fue mayor para bienes de alta tecnología al interior de la región. En el último quinquenio se produce un incremento de la protección por parte de Argentina.
- *Comercio.* Aumentaron los flujos de comercio intra zona, especialmente las exportaciones. La participación de la región como destino de las exportaciones de bienes de alta tecnología aumentó de un 10% en el período 1985-1990 a un 38% en el período 1995-1998. Ese incremento no se dio en las importaciones; donde la región solo ganó tres puntos porcentuales.
- *Ventajas comparativas.* Brasil tiene Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) respecto al resto de los países del MERCOSUR en bienes manufacturados de alta, media y baja tecnología. Argentina y Brasil aumentaron sus ventajas en numerosos sectores industriales, muchos de ellos de alta tecnología, mientras que los países pequeños progresaron en industrias de baja tecnología y procesadoras de recursos naturales. No obstante, los patrones exportadores originales no sufrieron cambios significativos.
- *Producción.* Los sectores de alta tecnología ganaron participación en la producción regional, en tanto que los de baja tecnología y procesadores de recursos naturales perdieron participación. A su vez, mientras Brasil ganaba participación en todos los sectores, los países pequeños la perdían, excepto Uruguay en sectores procesadores de recursos naturales.
- *Especialización productiva.* Los socios menores aumentaron su especialización en la producción de manufacturas basadas en recursos naturales en detrimento de los otros sectores. En contraste, Brasil, que es el país con un aparato productivo más diversificado, fue el único que diversificó su producción. Asimismo, aumentó la concentración geográfica de la producción, en particular, en sectores de alta tecnología.

Estas conclusiones están de acuerdo con Venables (2003), quien sostiene que un acuerdo de integración sur-sur favorecería el desarrollo industrial de los países más grandes y con estructuras productivas más diversificadas (con ventajas comparativas intermedias), mientras que los países pequeños y más especializados (con ventajas comparativas extremas), tienden a acentuar su especialización en los bienes en los que contaban con ventajas comparativas.

En suma, como resultado de una relocalización de las actividades económicas al interior del MERCOSUR, sus miembros menores evolucionaron hacia estructuras de producción industriales concentradas en un número reducido de sectores de baja tecnología y procesadores de recursos naturales. Como contrapartida, Brasil diversificó su producción industrial aumentando la participación de productos de alta tecnología.

1.2 Asimetrías de política

En los cuatro países del MERCOSUR existe una larga tradición de intervención del Estado para promover actividades productivas: políticas de promoción de la producción, de la inversión y de las exportaciones o importaciones de determinados sectores productivos o regiones. A pesar de las políticas liberalizadoras implementadas en los noventa, coexisten instrumentos de política heredados de distintas épocas que tienden a generar condiciones de competencia desiguales para empresas ubicadas en diferentes regiones o países o en distintos sectores.

En la década de los noventa, los cuatro países implementaron políticas dirigidas a liberalizar el funcionamiento de los mercados sustituyendo políticas sectoriales o verticales por políticas horizontales que no discriminaban entre sectores. Empero, las políticas sectoriales no desaparecieron totalmente y en algunos casos se reforzaron.

En el caso del MERCOSUR, los instrumentos de política que resultan particularmente dañinos para el proceso de integración son los regímenes de promoción de inversiones, porque afectan las decisiones de localización de inversiones; los regímenes especiales de importación, entre ellos la admisión temporaria y el draw-back, porque afectan los procesos de complementación productiva; y las zonas francas, porque afectan todos los objetivos de integración profunda.

En contraste, no se identificaron instrumentos de política que contribuyan a una integración profunda. Los países diseñaron sus políticas de incentivos al margen del MERCOSUR. En particular, la carencia de políticas de competencia comunes y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas constituyen obstáculos serios para el avance del proceso de integración. ■

¿En qué medida la formación del MERCOSUR contribuyó a profundizar o atenuar las desigualdades regionales? ¿En qué medida el MERCOSUR contribuyó al aumento de la especialización y de la concentración geográfica de la producción industrial? ¿Cuál fue su impacto sobre el bienestar global y el crecimiento de los socios?

2 ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La liberalización preferencial ha contribuido a acentuar el proceso de polarización de las actividades industriales al interior del MERCOSUR. Por un lado, fortaleció las ventajas comparativas de los países abundantes en recursos naturales (Argentina, pero principalmente Paraguay y Uruguay); mientras que, por otro lado, este mismo proceso de integración favoreció la concentración de otras industrias con economías de escala, mayor contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada en torno a Brasil, aún cuando este país no es abundante en ese recurso.

Por otra parte, como resultado de su tamaño, los socios pequeños suelen tener menor capacidad para incidir sobre decisiones claves para el proceso de integración y, como consecuencia, sobre la distribución de sus beneficios. El arancel externo común (AEC) acordado en Ouro Preto resultó especialmente conflictivo en el caso de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Los países pequeños consideran que es muy alto, que compromete la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías y, por ende, su crecimiento de largo plazo. Consiguientemente, optaron por reclamar excepciones y postergaciones, lo que obstaculizó el avance del proceso de integración. En la medida en que persistan excepciones al AEC se requiere un régimen de origen y esto justifica la aceptación de otras políticas que generan condiciones de competencia desigual al interior de la región y, por ende, obstaculizan la libre circulación de bienes.

Utilizando un modelo de equilibrio general dinámico se evaluaron los posibles efectos sobre el crecimiento y el bienestar de tres escenarios de política para los países pequeños del MERCOSUR:

- i. mantener la situación actual con excepciones al AEC y obstáculos al libre comercio al interior de la región;
- ii. renunciar al proyecto de Unión Aduanera (UA) y admitir que los socios pequeños firmen acuerdos con los grandes mercados desarrollados; y
- iii. perfeccionar la UA adoptando el AEC aprobado en Ouro Preto.

En cualquiera de los tres escenarios las sendas de crecimiento y bienestar no se verían demasiado alteradas. Los efectos de las políticas comerciales sobre la acumulación de capital son relativamente pequeños si se los compara con el impacto del crecimiento de la población. En los países con mayor crecimiento de la población el capital se vuelve escaso, aumenta su remuneración y se atraen capitales externos. Dentro del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay se encuentran en los extremos; el primero es el país con menor crecimiento demográfico, mientras que el último es el de mayor. Por lo

tanto, en el largo plazo la dimensión económica de Paraguay aumentaría mientras que la de Uruguay caería respecto a la región en su conjunto. En contraste, dado que el capital por trabajador caería más en Paraguay, las asimetrías en grado de desarrollo (medidas a través del ingreso per capita) aumentarían.

Las políticas comerciales tendrían poco impacto sobre las variables macroeconómicas. Esto puede atribuirse a dos motivos: los cambios en los aranceles no son demasiado importantes, porque los aranceles realmente aplicados en el MERCOSUR son bajos, y además afectan a menos de un 50% del consumo y de la producción de estos países, dado que el comercio del sector servicios no está sujeto a los mismos. En el corto plazo, tanto Uruguay como Paraguay, se ven más beneficiados por políticas que profundicen la UA. En contraste, en el largo plazo, Uruguay puede lograr un mejor desempeño al aumentar la acumulación del capital, el crecimiento y el bienestar si firma acuerdos de libre comercio con los países desarrollados y accede a los bienes de capital a un mejor precio. Para Paraguay, la opción de la UA sigue siendo superior. ■

El tratamiento de las asimetrías de la UE suele ser visto como un ejemplo de políticas que promovieron la cohesión y el crecimiento de los socios menos desarrollados. No obstante, la experiencia europea es muy distinta de la del MERCOSUR, por lo que no debe tomarse como un modelo a seguir pero pueden extraerse de ella elementos útiles a los efectos de discutir políticas para el MERCOSUR.

3 EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Estas políticas se remontan a la etapa de fundación de la Comunidad Económica Europea. Las políticas actuales se generaron a lo largo de varias décadas dando respuesta a los desafíos concretos que iban surgiendo. Fueron fuente de conflictos entre las autoridades nacionales y comunitarias y estuvieron sujetas a revisión permanente, verificándose un proceso continuo de aprendizaje en su implementación.

Sin embargo, existieron dos motores ideológicos que resultaron claves para el éxito del proceso: el enfoque liberal adoptado desde el comienzo por la Comunidad Económica Europea y el concepto de cohesión como objetivo de primer orden. Esa visión liberal se sostuvo a lo largo del tiempo y se refleja en el hecho que en el Tratado de Roma no existe ninguna previsión respecto a política industrial, pero sí hay previsiones expresas para regular la concesión de ayudas estatales, que se encuentran dentro de una sección dedicada a políticas de competencia. Estas últimas fueron un elemento esencial en el proceso de integración europeo. Las políticas implementadas pueden ordenarse en torno a dos grandes líneas de acción: control de ayudas estatales y políticas de cohesión.

3.1 Asimetrías de política: control de ayudas estatales

Las políticas de control de ayudas estatales enfrentaron fuertes dificultades para su implementación, fundamentalmente en las primeras décadas. Los conflictos estuvieron dominados por el enfrentamiento entre la Comisión —que quería disciplinar las ayudas— y los Estados Nacionales —que son quienes otorgan las ayudas—. Fueron más agudos en coyunturas económicas difíciles en las que los Estados estaban sujetos a mayores presiones. Existió una preocupación continua de parte de la Comisión Europea y una puja constante con los Estados nacionales respecto a los intentos de la primera de imponer disciplinas en materia de apoyos sectoriales y otras ayudas internas. Los aspectos más conflictivos fueron los apoyos a sectores con capacidad excedente y las actividades consideradas estratégicas por parte de los gobiernos.

Desde un comienzo, la Comisión vio las ayudas de los Estados a la inversión, a las exportaciones o a la producción, como políticas que distorsionaban las condiciones de competencia entre empresas ubicadas en distintos países o regiones en la Comunidad. Las identificó como una fuente de distorsión equivalente a las prácticas anti-competitivas de las empresas privadas. En los primeros años la Comisión tuvo escasa inciden-

cia, pero con el tiempo primó esta visión. Las políticas de disciplinamiento fueron vistas como una contrapartida necesaria de las políticas destinadas a reducir las asimetrías estructurales.

Las políticas horizontales (promoción de capacidades productivas y tecnológicas o de la “competitividad horizontal” y políticas de competencia) fueron consideradas como menos distorsionantes que las políticas verticales (sectoriales o regionales). Por lo tanto, la Comisión impulsó políticas horizontales, disciplinas respecto a las ayudas estatales y apertura de los mercados nacionales en materia de compras gubernamentales.

Se clasificaron las ayudas tres en grupos:

- i. medidas generalmente consideradas como compatibles pero sujetas a ciertas condiciones (ayudas regionales, apoyo a pequeñas y medianas empresas, protección al medio ambiente, investigación y desarrollo y ayudas para la creación de empleo y capacitación);
- ii. medidas generalmente consideradas como incompatibles (ayudas a la inversión de grandes empresas localizadas fuera de regiones desfavorecidas, ayudas a la exportación y a la operación); y
- iii. medidas sujetas a una evaluación detallada por parte de la Comisión (ayudas para reestructuración, rescate, etc).

Las primeras, cuando no exceden un cierto monto, están permitidas (no requieren notificación a la Comisión). La aplicación de estas políticas ha ido acompañada de esfuerzos continuos de evaluación cuantitativa de sus costos y beneficios.

En 2001 se inició una revisión de los programas de ayuda con el objeto de reducir su monto y aumentar su focalización. Existe evidencia de que se eliminaron ciertos tipos de ayudas y de que disminuyeron los gastos gubernamentales destinados a este rubro en la mayor parte de los países. Estos logros responden, en gran medida, a esa visión sostenida a lo largo del tiempo por parte de la Comisión que velaba por los intereses comunitarios. Sin embargo, los mismos Estados se inclinaron progresivamente hacia políticas horizontales y enfrentaron restricciones fiscales que limitaron su capacidad de brindar ayudas.

Respecto al objetivo de cohesión, los logros parecen menores, las ayudas estatales siguen muy concentradas en los países más avanzados. No obstante, estos problemas seguramente hubieran sido mayores sin políticas de disciplinamiento. En los últimos años, surgen nuevas dificultades asociadas a la aparición de nuevas formas de intervención menos transparentes y de nuevos instrumentos no previstos en la normativa, así como al traslado de esas políticas desde el ámbito de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales.

03.2 Asimetrías estructurales: fondos estructurales y políticas de cohesión

En la UE la heterogeneidad entre países pero, fundamentalmente, entre las regiones que la componen ha sido un dato permanente desde su formación. La implementación de políticas para tratar esas disparidades responde tanto a razones económicas y sociales como a razones políticas. En momentos clave del proceso de integración, cuando se requería lograr el apoyo para operaciones de reforma o de profundización del proceso de integración, la política de cohesión constituyó un vehículo para promover el consenso, fue el mecanismo a través del cual los países más ricos hicieron concesiones a los países más pobres con el fin de lograr que aceptaran los costos asociados a esos cambios. La importancia creciente asignada a la política de cohesión se ve reflejada en el crecimiento de su presupuesto. El Tratado de la Unión Europea, que entró en vigencia en el 2003, estableció la cohesión como uno de sus objetivos esenciales.

El instrumento utilizado para implementar estas políticas fue la conformación de un conjunto de fondos con objetivos y procedimientos bien definidos. Los principales fueron los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Los primeros están compuestos por cuatro fondos que financian acciones dirigidas al: (i) mercado de trabajo; (ii) apoyo al sector agrícola; (iii) apoyo financiero a regiones desfavorecidas; y (iv) apoyo al sector pesquero.

El Fondo de Cohesión se creó con el objetivo de reforzar la política estructural comunitaria. Se asigna a los países con un PBI per capita inferior al 90% de la media comunitaria. Este fondo co-financia proyectos de infraestructura (medio ambiente y transporte). En el 2004 se asignaron nuevos fondos de desarrollo regional destinados a facilitar la convergencia de los nuevos miembros que se integraron al proceso. Existen reglas precisas para la asignación y la evaluación de los recursos de estos fondos.

No existe consenso entre los investigadores respecto a los efectos de esas políticas. Algunos sostienen que su impacto ha sido escaso, que no han generado una disminución significativa en las disparidades medidas a través el ingreso per capita. Sin embargo, existe acuerdo respecto a que estos fondos tuvieron un impacto positivo sobre los países de menor desarrollo relativo que ingresaron en la UE en forma tardía. Asimismo, se observa una mayor convergencia entre los objetivos e instrumentos de las políticas de cohesión con los objetivos de política y estrategia económica de la UE. ■

4 EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR, el diseño de políticas para atender este problema no resulta sencillo dado que los países más grandes no son necesariamente los más ricos y que existen diferencias muy grandes en los niveles de desarrollo de las regiones al interior de los países (Blyde, 2005). En efecto, algunas de las regiones más pobres se encuentran en los países más ricos.

El MERCOSUR no ha tenido una visión estratégica respecto al tratamiento de este problema. Desde su formación adoptó visiones muy dispares entre la forma de afrontar las asimetrías estructurales y las de política. Las primeras estuvieron prácticamente ausentes de la agenda de negociaciones hasta el 2003, mientras que las segundas, aún cuando fueron consideradas desde un principio, no se lograron avances significativos para su tratamiento. A pesar de las enormes diferencias en tamaño relativo y el grado de desarrollo que caracterizan a toda la región, el artículo 2 del Tratado de Asunción establece la igualdad de derechos y obligaciones entre las partes dejando de lado el principio del trato especial y diferenciado. No se consideraron instrumentos de política para corregir las desigualdades entre regiones mientras que se aceptaron unos pocos instrumentos para contemplar las desigualdades entre países: mayores plazos y mayor número de excepciones en los cronogramas de convergencia al AEC y al libre comercio intra zona, y algunas excepciones sectoriales (sector automotriz y azucarero). Asimismo, en un principio, la permanencia de los regímenes de admisión temporaria y *draw-back* en el comercio intra-regional tendía a favorecer a los socios menores. No obstante, esa excepción perdió ese carácter cuando se extendió a los cuatro socios.

A partir de 2003 el tratamiento de las asimetrías estructurales ingresa en la agenda del MERCOSUR. Entre las decisiones más importantes en la materia se encuentra la decisión 19/04 del Consejo del Mercado Común (CMC) que creó un Grupo de Alto Nivel que realizó una propuesta para establecer y reglamentar un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM). Dicho Fondo fue creado en el 2006 con aportes de los cuatro países, previéndose que en diez años alcanzará USD 100 millones. Las contribuciones y los beneficios que obtienen los países de este fondo se determinan en función de su tamaño. Brasil contribuye con un 70% de los fondos, Argentina con un 27%, Uruguay con un 2% y Paraguay con un 1%. En contraste, Paraguay recibiría un 48% de los recursos, Uruguay un 32%, mientras que los socios mayores captarían un 10% cada uno. El destino de estos recursos está reglamentado, disponiéndose que en un comienzo deban asignarse al Programa de convergencia estructural cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas.

En 2003 también se adoptaron un conjunto de decisiones que contemplan las reivindicaciones de los socios menores, aceptándose nuevos plazos y excepciones en la convergencia a la UA. Se llega a un acuerdo para impulsar tratamientos diferenciados para Paraguay en negociaciones con terceros. Se acepta un régimen de origen menos exi-

gente para las importaciones desde este socio. Se otorgan prórrogas en los regímenes especiales de importación (materias primas, *draw-back* y admisión temporaria) y en la convergencia al AEC de bienes de informática y telecomunicaciones y bienes de capital. Sin embargo, solo las actividades tendientes a establecer Fondos estructurales constituyen una novedad en materia del tratamiento de las asimetrías. Las otras políticas tienden a postergar un estadio de integración profunda.

Por otra parte, en 2006 se da un nuevo paso en la incorporación de este tema en la agenda del MERCOSUR. La decisión 34/06 propone los lineamientos de un plan para superar las asimetrías y la decisión 33/07 crea un grupo de alto nivel para formular una propuesta. La decisión 27/07 establece un mecanismo más ágil para la eliminación de barreras no arancelarias en el comercio intra regional. No obstante, al momento de cerrar este trabajo, las negociaciones parecían estancadas.

Los intereses de Paraguay y Uruguay son diferentes: mientras Paraguay reclama que se respeten los pilares del plan de superación de asimetrías y que se amplíe el FOCEM, Uruguay pide disciplinas en materia de políticas de incentivos y flexibilidad para negociar con terceros. En definitiva, las posiciones de Paraguay en la mesa de negociación han apuntado a promover políticas que atiendan las asimetrías estructurales mientras que las posiciones de Uruguay se orientan a un plan de reducción de asimetrías regulatorias o de política. Uruguay ha hecho énfasis en la mejora del acceso a los mercados y de las condiciones de competencia mientras que Paraguay ha promovido el trato especial y diferenciado. ■

5 EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PARA ATENDER EL PROBLEMA DE LAS ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

Del presente estudio surgen una serie de elementos que permiten evaluar las políticas adoptadas por el MERCOSUR para atender el problema de las asimetrías. A partir de un modelo de equilibrio general se simularon algunos escenarios de política. Se distinguen dos grupos de políticas: las que otorgan mayores plazos y excepciones a los socios pequeños y las que apuntan a la transferencia de ingresos a través de la creación del FOCEM.

En el primer caso se compara dos escenarios en los que se asume haber alcanzado una UA sin excepciones. En el primero no hay trato especial y diferenciado para los socios pequeños, los cuatro países eliminan todas las excepciones al libre comercio intra regional y al AEC en forma inmediata, mientras que en el segundo se asume que los socios pequeños realizan esa convergencia en un plazo de diez años. El estudio concluye que tanto Uruguay como Paraguay se ven favorecidos por la convergencia lenta al AEC. Las excepciones al mismo apuntan a minimizar el desvío de comercio en los productos con mayor peso en la canasta importadora de estos países. La postergación de esos compromisos aumenta el bienestar y mejora el desempeño de la inversión porque disminuye el desvío de comercio y mejora el acceso a los grandes mercados regionales. No obstante, las ganancias en términos de bienestar y crecimiento son relativamente modestas. Esta política favorece más a Paraguay que a Uruguay.

La mera postergación de los compromisos, sin ser acompañada de otras medidas que disminuyan los costos de ajuste o mejoren las condiciones de competencia en el mercado ampliado, tiene escaso impacto para atenuar las asimetrías. Al mismo tiempo, estas políticas generan otros resultados no deseados como es la necesidad de mantener reglas de origen y otras restricciones al libre comercio al interior de la región que limitan la integración de los mercados.

Respecto al FOCEM, se contrasta un escenario que asume el fondo como una mera transferencia de ingresos con otro en el cual redundan en inversiones en infraestructura que reducen 10% los costos de transporte en el comercio con la región de los dos socios pequeños. La creación del FOCEM tendría un efecto positivo sobre el bienestar. Este efecto sería bastante más importante para Paraguay que para Uruguay. No obstante, la magnitud del fondo parece ser escasa para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías. En la práctica, los proyectos aprobados y la escasez de recursos cuestionan la capacidad del fondo para fortalecer la cohesión en la región. Asimismo, dado que la región carece de un marco estratégico de prioridades para asignar los fondos, es probable que se convierta en un instrumento de redistribución de recursos sin favorecer la integración profunda. ■

El MERCOSUR al igual que la UE es una región en la que existen fuertes asimetrías de política y estructurales entre sus socios. Esas asimetrías han persistido en los últimos veinte años. Argentina y Uruguay mostraron un mejor desempeño del PBI per cápita pero Brasil diversificó su estructura productiva atrayendo industrias de alto contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada. En un contexto de integración superficial, su tamaño jugó un rol importante para aprovechar economías de escala. Las asimetrías de política generan condiciones de competencia desiguales para los socios ubicados en distintos países. El MERCOSUR no logró implementar políticas eficaces para atender este problema. Los intereses de los socios y su capacidad de incidir en el diseño de políticas son dispares.

6 ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR: ¿UN OBSTÁCULO PARA EL CRECIMIENTO?

En la UE estas políticas también han sido fuente de conflictos, mostraron avances y retrocesos y estuvieron sujetas a una revisión permanente. Sin embargo, hay dos pilares que permanecieron a lo largo del tiempo: el enfoque liberal de la Comisión y la visión de la cohesión como un objetivo de primer orden. Desde el comienzo existen previsiones para regular las ayudas estatales pero no existen previsiones de política industrial. Las políticas de competencia constituyeron un elemento esencial en el proceso de integración europeo. Por otra parte, las instituciones supranacionales tuvieron un rol importante para disciplinar los intereses de los Estados nacionales.

El control de ayudas estatales fue un eje central en el tratamiento de las asimetrías de política en la UE. Las políticas de cohesión cobraron forma mucho más tarde porque en los primeros años contaron con pocos recursos. Muchas veces los nuevos compromisos en materia de políticas de cohesión se utilizaron como mecanismo de compensación de las regiones más ricas a las más pobres cuando se les exigía profundizar los lazos con sus socios.

En el caso del MERCOSUR, la agenda de tratamiento de las asimetrías es tan o más conflictiva que la de la UE, sin embargo, no existen mecanismos político-institucionales para hacerla efectiva. En el caso de la UE la Comisión jugó un papel clave para defender los intereses comunes. Sin embargo, las perspectivas de contar con instituciones supranacionales en el MERCOSUR son prácticamente nulas en el mediano o corto plazo. Frente a esta limitación sería conveniente contar con alguna "voz" regional que refleje intereses y visiones independientes de los intereses nacionales. Sin embargo, por el momento, la Secretaría del MERCOSUR parece demasiado débil para jugar ese rol. Por otra parte, tampoco existen consensos respecto a la orientación estratégica para el proceso de integración.

La experiencia europea muestra que el tratamiento de las asimetrías es esencial para promover una integración profunda. En la UE jugaron un papel clave las políticas de control de ayudas estatales; en el caso del MERCOSUR parece aún más importante atender estas asimetrías y generar condiciones de competencia que faciliten la integración.

Otro aspecto clave es la consistencia entre el tratamiento de las asimetrías de política y estructurales. La experiencia europea muestra que existió una coherencia entre las políticas de cohesión y las políticas de control de las ayudas estatales. En contraste, en el MERCOSUR las asimetrías estructurales se abordaron utilizando una serie de instrumentos (excepciones temporales) que limitan una integración profunda.

Por otra parte, la agenda de tratamiento de asimetrías debe ser realista, no puede abordar simultáneamente todas las disparidades, es necesario establecer prioridades e identificar aquellas cuyo tratamiento es esencial en cada momento del tiempo. La agenda del MERCOSUR debe concentrarse en aquellas políticas que producen mayores distorsiones para alcanzar los objetivos del proceso de integración. No se requiere eliminar esas políticas, la experiencia europea muestra que puede irse a políticas comunes pero existen otras alternativas como el reconocimiento mutuo, la convergencia progresiva y la coordinación.

En contraste con la UE, la agenda de tratamiento de asimetrías del MERCOSUR parece orientarse a atender las asimetrías estructurales. Las políticas que otorgan excepciones a los socios menores, si bien pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar de la región, tienen un alcance limitado y generan distorsiones que atentan contra su integración profunda. Por su parte, el FOCEM constituye un instrumento que tiene un carácter más simbólico que práctico, excepto en el caso de Paraguay. Puede esperarse que favorezca a los socios pequeños pero, en el caso de Uruguay, ese efecto es relativamente pequeño. En el caso de Paraguay, el impacto podría ser mucho más importante por su propia situación geográfica como país continental. En definitiva, en un acuerdo de integración entre países de ingresos bajos y medios, como es el caso del MERCOSUR, los recursos que pueden asignarse a este tipo de fondos son limitados. En todo caso, el FOCEM adquiere importancia como instrumento paliativo y como expresión de la voluntad política de atender el problema pero no puede esperarse que lo resuelva. Por lo tanto, hacia el futuro se requiere poner mucho énfasis en el uso eficaz de los mismos.







La Oficina de Coordinación de la *Red Mercosur* funciona
en el Edificio Mercosur
(Montevideo - Uruguay)

EDIFICIO MERCOSUR



Oficina de Coordinación General

Darío Saráchaga
Coordinador General

Edificio Mercosur - Luis Piera 1992 - 3er. Piso
Montevideo - Uruguay
Tel. (598-2) 410 1494. Telefax. (598-2) 410 1493
E-mail: coordinacion@redmercosur.org
Sitio web: www.redmercosur.org