

## Cómo reinsertar el Mercosur en una agenda de desarrollo Problemas y políticas

FERNANDO PORTA pp. 1-26

### Resumen

Se opina generalizadamente que para que el Mercosur se convierta en una herramienta clave en el desarrollo de los países socios hay que reformular la integración regional; sin embargo, tras este aparente consenso hay posiciones y propuestas muy disímiles. Subrayando el desbalance entre el avance de la liberalización comercial y la debilidad de la coordinación macro y microeconómica, aquí se argumenta que la profundización del Mercosur exige la adopción regional de políticas de desarrollo productivo y de atención a los problemas distributivos. Se propone tratar el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de cadenas de valor que permitan ampliar las posibilidades de desarrollo de las PyMEs y regular la acción de las transnacionales, a fin de maximizar los efectos de encadenamiento y recomponer la densidad de la trama industrial.

### Palabras clave

Mercosur / Complementación productiva / Coordinación de políticas

### Abstract

It is a widespread view that for Mercosur to become a key tool in the development of its associated states it must be reformulated; nevertheless, there are very dissimilar stands and proposals behind that assumed consensus. Emphasizing the imbalance between trade liberalization headway and weak macro and microeconomic coordination, we argue that deepening the Mercosur requires the adoption of policies of productive development and attention to distributive issues. The regional space must be seen as a realm for the strengthening of value chains that allow for the widening of small and medium industries' development possibilities and the regulation of transnational firms' activities, in order to maximize the chaining effects and restore the industrial intertwining density.

### Key words

Mercosur / Productive complementation / Policies coordination

\* Una versión inicial fue presentada en las jornadas «El Plan Fénix en Vísperas del Segundo Centenario», Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2005. Esta contribución recoge ideas y propuestas desarrolladas en Porta (2004), Baruj, Kosacoff y Porta (2005) y Porta (2005). Se incluye un prefacio para ubicar el artículo en la coyuntura actual después de la incorporación de Venezuela en Mercosur.

*... he preferido hablar de cosas imposibles,  
porque de lo posible se sabe demasiado.*

Silvio Rodríguez

El artículo que aquí se presenta trata sobre un recorte específico y acotado de la vasta problemática vigente en la construcción del Mercado Común de Sur —Mercosur—: la integración y complementación productiva. Por otra parte, si bien se intenta abarcar esta dimensión considerando las características particulares de cada uno de los países miembros, se ha puesto un mayor énfasis en la situación y perspectivas de la Argentina. Estas aclaraciones son necesarias para respetar las condiciones de «juego limpio» con el lector: en las páginas que siguen, se enfrentará con un análisis esencialmente originado en una preocupación sobre las alternativas de desarrollo para un país que ha sufrido un proceso relativo de desindustrialización a lo largo de las últimas tres décadas. Hay algo más: las reflexiones elaboradas se basan en hechos y evidencias que llegan hasta el 2005; por lo tanto, entre otras cuestiones propias del último año, no se considera el ingreso de Venezuela como miembro pleno ni su probable impacto sobre la agenda productiva del bloque.

Situados los límites (quizás, limitaciones) del texto, permítanme argumentar sobre su validez. Es claro que, como en todo proceso definido por objetivos de integración regional profunda, los dilemas de la construcción política del Mercosur exceden su dimensión económica; sin embargo, es fundamentalmente en ésta donde se juegan los problemas —y las posibles soluciones de fondo— de la distribución de los beneficios potenciales de la integración entre los países asociados. Vale, entonces, preguntarse por las consecuencias —en términos de crecimiento, calidad de empleo, nivel de ingreso y equidad distributiva en el largo plazo— del patrón productivo del bloque y, más todavía, del «lugar» que va ocupando en esa estructura cada uno de los países miembros. Esta cuestión lleva inmediatamente a discutir el espacio regional como una plataforma de cambio estructural. En esta perspectiva, si bien puede ser correctamente considerado como la versión exagerada de un proceso de desarrollo regresivo, el caso argentino no deja de ser representativo de las trayectorias productivas pasadas y de los requerimientos sociales presentes y futuros de los países de la región.

Al momento en el que las líneas principales de este artículo fueron esbozadas, el Mercosur se encontraba transitando una fase de reactivación de los intercambios comerciales y, al mismo tiempo, de fuerte rispidez en las negociaciones y de conflicto e incertidumbre sobre las prioridades de su construcción institucional. El renovado ímpetu comercial se fue dando —y continúa— de la mano de la recuperación del nivel de actividad en todos los países socios, después de una prolongada fase de crisis o estancamiento, según los casos. Sin embargo, la bonanza económica no ha traído argumentos suficientes, ni ahora

ni en anteriores etapas de crecimiento, para que los socios definan y alcancen acuerdos estratégicos sobre las agendas de construcción interna y de relacionamiento externo del bloque. Más aún, en la propia trayectoria económica del proceso de integración, tal como se fundamenta en alguna de las secciones siguientes, pueden encontrarse razones para explicar una parte importante de esa divergencia. Como sea, ya en ese momento resultaba paradójico que gobiernos con definiciones y agendas políticas, sociales y económicas relativamente afines, en países con problemas y necesidades similares, no pudieran (¿supieran?, ¿quisieran?) hacer efectiva su retórica pro integración.

Algunos sucesos recientes han reconfigurado esta fase de transición: sin que los problemas relevados se hayan resuelto o, al menos, encaminado, han aparecido nuevos actores, nuevos ejes y nuevos conflictos. La emergencia de esta nueva dinámica ha alterado los equilibrios políticos y las modalidades de liderazgo predominantes en la situación de *impasse* previa; de todas maneras, no ha alcanzado a perfilar con más claridad el horizonte estratégico del Mercosur. Se trata, por el momento, de una transición hacia un «no lugar», con una búsqueda más errática que eficaz de pretendidos objetivos comunes y, muchas veces, animada más por criterios oportunistas y de conveniencia inmediata y particular que por enfoques de estrategia regional. Ciertamente, el proceso de integración se encuentra ya afirmado en una trama de relacionamientos y estrategias económicas privadas y de compromisos políticos y diplomáticos que hace muy improbable la opción de disolución; pero, desde lo institucional, la situación actual podría ser solventada con un acuerdo sin más pretensiones que la provisión de una política de libre comercio regional. Para la perspectiva planteada en este artículo, ese escenario sería no sólo insatisfactorio, sino inconducente.

Sin dudas, la negociación para la incorporación de Venezuela ha contribuido a revitalizar el proceso institucional y político del Mercosur, sacudiendo la inercia conflictiva que predominaba entre los viejos socios. En el corto plazo, además de restaurar cierto optimismo sobre las potencialidades del bloque, su impacto principal parece haber sido jerarquizar y delinear la agenda energética, abrir alguna posibilidad de mayor cooperación financiera entre los países miembros y reclamar una mayor apertura de las instituciones regionales para la participación social. No es poco para un proceso que arrastraba déficit en esas tres instancias; apoyado en su condición de país mediano y excedentario en energía y finanzas públicas, el ingreso de Venezuela ha desestabilizado los modos —a veces armónicos, a veces conflictivos— de conducción del eje argentino-brasileño. Más a largo plazo, el escenario estará dominado por el impacto —principalmente, sobre la economía venezolana— del proceso de liberalización comercial con el nuevo socio y de la adopción por su parte del arancel externo del bloque; no habría que descartar que se produjeran algunos efectos negativos y otros tantos conflictos distributivos, del tipo de los largamente

revisados en este artículo. Por lo tanto, la discusión de los temas de la estrategia y la agenda de desarrollo productivo del Mercosur será también central para Venezuela.

Si en el Mercosur se procesa de buen modo la incorporación de Venezuela como miembro pleno, habrá un sustantivo salto de calidad institucional y la dinámica del bloque no sólo facilitará la profundización de los objetivos de la integración, sino también la probable ampliación hacia nuevos socios (¿la Comunidad Sudamericana, quizás?). Como sea que se transite ese camino, ciertamente no será del modo en que el proceso de integración lo ha hecho hasta ahora que se podrán desarrollar tales objetivos. El actual conflicto con Uruguay alrededor de las negociaciones comerciales con terceros —otro de los acontecimientos recientes importantes— tiene una de sus causas en la escasa o nula atención que el bloque puso en las asimetrías entre los socios y en el aseguramiento de una distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración. Por supuesto que hay otras razones que, en cierto sentido, le son exógenas: la estrategia norteamericana para forzar acuerdos comerciales bilaterales —una especie de plan B después de la parálisis del Área de Libre Comercio de las Américas/ALCA— o la preferencia de algunos sectores uruguayos por una apertura «a la chilena» tienen también gran influencia en este conflicto. Sin embargo, la pasada (ojalá) opción argentina y brasileña por un Mercosur sin políticas redistributivas y la presente debilidad estratégica han aportado lo suyo para que la renuncia de Uruguay haya llegado a ser una opción probable.

Después de recorrer las páginas, las evidencias y las reflexiones que siguen, el lector se encontrará con una conclusión, si no pesimista, por lo menos escéptica. Se topará, también, con una apelación a revisar «lo imposible». Creo que a más de un año de haber sido escritas, ambas voces continúan siendo válidas.

### **Introducción**

La agenda de profundización del Mercosur suena tan amplia como contradictoria; acumula por igual compromisos e incumplimientos. El debate sobre las causas y la probable salida de este dilema es intenso; podría decirse que enfrenta a quienes creen que los objetivos son muy ambiciosos y quienes pensamos que los medios han sido insuficientes. Siendo así, ¿es posible que esa agenda comunitaria incorpore, sin agregar alguna nueva frustración, algo parecido a políticas de desarrollo?

Los países del Mercosur tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, generalmente tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los noventa hubo un cambio de enfoque, y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos más horizontales orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas, en un contexto de economías más abiertas. El debate sobre la funcionalidad de la integración

regional en general, y del Mercosur en particular, también alcanzó a esta problemática y lo hizo en una doble perspectiva: ¿qué puede hacer cada país socio para incentivar a sus sectores productivos sin violar los propósitos fundamentales de la normativa regional? y ¿cuál es el mejor modo de aprovechar la potencialidad del mercado ampliado para estimular el desarrollo productivo de los países socios?

En lo que sigue, estas cuestiones son discutidas de un modo panorámico y estilizado. La primera sección establece algunos parámetros que definen el tipo de profundización del Mercosur al que remiten las propuestas posteriores y la segunda sintetiza muy apretadamente aspectos de la experiencia europea que pueden servir de referencia. Las dos siguientes secciones contienen una cierta evaluación del pasado inmediato: en la tercera se analizan las políticas promocionales aplicadas por los países del Mercosur, y en la cuarta se caracterizan las nuevas asimetrías que emergen de dicha práctica; ciertas «frustraciones» sobre la integración regional encuentran aquí alguna lógica. En la quinta sección se sugieren algunos mecanismos para redefinir la racionalidad del Mercosur, en una perspectiva bastante concreta, aunque «utópica», de convergencia estratégica de los países miembros. La sexta y última sección esboza el debate actual sobre las perspectivas del proceso de integración regional y sitúa las propuestas aquí efectuadas dentro de ese contexto.

### **El alcance de la «profundización» del Mercosur**

Formalmente, el Mercosur está definido como una *unión aduanera* (Acuerdos de Ouro Preto, diciembre de 1994), lo que supone el libre comercio intrazona y una política comercial externa común. Este estatus normativo no ha sido aún plenamente alcanzado: por un lado, subsisten excepciones –tanto al arancel cero intrazona, como al arancel externo común (AEC), cuyos plazos originales todavía no han caducado o han sido prorrogados–; por otro, ha habido menores avances a los esperados en el proceso de armonización aduanera y técnica; y, por último, se han introducido –principalmente desde fines de la década de los noventa–, de un modo consensuado o unilateralmente, nuevos tratamientos excepcionales que vulneran aquellos principios. En síntesis, en la actualidad, el Mercosur funciona como un *área de libre comercio* muy imperfecta (Bouzas, 2004). Por lo tanto, la profundización del Mercosur implica el restablecimiento de los objetivos originales de constitución de un mercado ampliado sobre las bases normativas de una unión aduanera.

Teóricamente, el propósito de una unión aduanera es asegurar la libre circulación de mercancías dentro de la zona integrada y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes, lo que debería llevar a la maximización de los beneficios esperados. La experiencia del proceso de integración en Europa ha demostrado que, para el cumplimiento de este objetivo, no basta con el establecimiento de un AEC y con la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el comercio regional (es decir,

con los atributos formales de una unión aduanera), sino que es necesario avanzar decididamente en la eliminación de otras barreras de efecto equivalente y, sobretudo, en el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas y de los incentivos al desempeño productivo. La Unión Europea ha designado este proceso como una transición hacia un «mercado interior», concepto que designa al espacio en el que las dos condiciones que introducen este párrafo pueden cumplirse efectivamente.

De acuerdo con estas consideraciones, la profundización de la integración debería tener por objetivo la efectiva construcción de un verdadero *mercado interior del Mercosur* (para lo que Ouro Preto resulta insuficiente). Esto supone distinguir cuatro dimensiones u objetivos específicos de la *integración profunda*: i) el aseguramiento de la *libre circulación* de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las *condiciones preferenciales de acceso* para los productores de los países socios; ii) la *eliminación de las distorsiones costo-precio* (subsidios sobre el precio de venta en el mercado interno del Mercosur); iii) la *eliminación de los derrames transfronterizos* negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la *complementación productiva* en el mercado interno del Mercosur.

Las tres primeras dimensiones aparecen como un requisito para profundizar la integración; la cuarta, en cambio, debería ser su resultado, pero este no es, necesariamente, espontáneo. La distribución geográfica de las ganancias de bienestar dentro de un esquema de integración dependerá, principalmente, de las tendencias de especialización productiva inducidas por las nuevas condiciones de competencia en cada país miembro; la sustentabilidad a largo plazo y la cohesión política y social de un proyecto de integración regional requieren que los potenciales problemas distributivos sean considerados y eficazmente resueltos. Se reconoce que los costos del ajuste estructural son relativamente menores y más administrables cuando los países asociados procesan un patrón de especialización (y, por lo tanto, de comercio) de tipo intrasectorial, lo que tiende a promover o facilitar la convergencia real de sus economías (Fontagné y otros, 1997; Ocampo, 1991). Para que este proceso tenga lugar, especialmente en presencia de asimetrías estructurales importantes, es necesario implementar políticas deliberadas que tiendan a corregir los efectos concentradores derivados de las economías de escala y de aglomeración.

### **Algunas «lecciones» europeas**

El Acta Única Europea (1987) consagró formalmente el concepto de *mercado interior*, otorgándole una juridicidad específica a la noción económica de mercado común y estableciendo las condiciones para que el mercado ampliado funcionara como un «*espacio sin*

*fronteras*». La constitución del *mercado interior europeo* supuso, por un lado, la eliminación de los obstáculos existentes en cada Estado para que se cumplieran las condiciones de libertad e igualdad requeridas (el proceso de integración «negativa», de remoción de las normas nacionales afectaran la libre circulación); también implicó, por el otro, la coordinación de las políticas –sectoriales, comerciales, sociales– que podían comprometer el adecuado funcionamiento de ese mercado interior (el proceso de integración «positiva», de administración de los efectos distributivos de la liberalización de mercados). Cabe señalar que este mayor alcance, que va más allá del nivel de armonización requerido para establecer el mercado interior, ha sido progresivamente incorporado en la interpretación y en la práctica de las instituciones europeas, a efectos de *cohesionar* el mercado interior (Arnaiz y Fonseca Morillo, 1998; Bianchi, 1997).

Durante buena parte del proceso de integración, los países europeos fundamentaron su política industrial en la promoción de la constitución, la expansión, la defensa y la internacionalización de sus propios sectores productivos y, fundamentalmente, de sus empresas. La constitución del mercado interior planteó cierta incompatibilidad entre el mercado común y las llamadas «ayudas otorgadas por los Estados», en tanto éstas impliquen «... la atribución de cualquier ventaja patrimonial a favor de empresas determinadas (...), siempre que se produzcan con cargo a fondos públicos y en condiciones distintas a las normales de mercado».<sup>1</sup> Sin embargo, la normativa no alcanza a las ayudas que provengan de fondos comunitarios o en cumplimiento de expresas directivas comunitarias; esta diferenciación es central, en la medida que señala positivamente la posibilidad de una política común, sea bajo mecanismos supranacionales o de coordinación intergubernamental, e implica la transferencia de la responsabilidad de las políticas de promoción o compensatorias al ámbito comunitario. Por otra parte, queda abierta también la posibilidad de acciones excepcionales por parte de los Estados miembros (en general, destinadas a promover el desarrollo de regiones desfavorecidas).

Cabe señalar que la disfuncionalidad de las *ayudas estatales* con la profundización del mercado interior fundamentó la redefinición de las políticas nacionales y la emergencia de una nueva y más explícita estrategia comunitaria, en la que la promoción de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) y de capacitación de recursos humanos (la inversión inmaterial) y la formación de redes de empresas –principalmente, pequeñas y medianas empresas (PyMEs)–, tanto dentro como hacia fuera de Europa (la cooperación industrial), son entendidas como los aceleradores principales. La coordinación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias fue redefinida y reforzada a través de

<sup>1</sup> Artículo 92, Capítulo I del Título V del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

dos vías: por un lado, se trasladó parte de la responsabilidad a las políticas comunitarias de competencia y de cooperación internacional y se direccionaron parcialmente los *fondos estructurales* hacia los nuevos objetivos; por el otro, se formularon y fortalecieron explícitas políticas de I+D (priorizando las acciones en los sectores «de punta» y fomentando la participación privada) y de desarrollo de PyMEs (mejorando su entorno financiero y promoviendo su *clusterización* e internacionalización).

Ahora bien, la construcción del mercado interior también puede ser afectada por conductas abusivas de las empresas participantes en los respectivos (sub)mercados nacionales, sean éstas *prácticas colusorias* entre empresas, *abuso de posición dominante* o *concentraciones de empresas*. Los propósitos buscados por el proceso de integración pueden ser alterados por determinadas estrategias privadas y, por lo tanto, se hace necesaria una política de competencia comunitaria que impida o regule el alcance de estas prácticas. La especificidad de la *política de competencia* comunitaria reside, precisamente, en que está dirigida a las acciones restrictivas de la competencia que afectan al mercado interior, incluyendo aquellas de impacto sobre el comercio intrazona (violatorias de la libertad de comercio entre los países miembros) y aquellas de impacto sobre el juego de la competencia en el mercado común (violatorias del principio de igualdad de acceso y tratamiento). Sin embargo, la prohibición de las prácticas colusorias no es absoluta y existe la vía de admisión expresa por parte de los órganos comunitarios, si se considera que los acuerdos en cuestión suponen mejoras en la producción o el desarrollo tecnológico o comparten con los usuarios o consumidores el beneficio resultante.<sup>2</sup> Aquí aparece, nuevamente, la facultad comunitaria de promover determinadas y específicas estrategias competitivas de las firmas europeas.

Por otra parte, en la integración europea se reconoció tempranamente la importancia de los aspectos distributivos, tanto los referidos a la situación inicial como los emergentes del proceso de liberalización y ampliación del mercado. El objeto específico de las intervenciones financiadas con los diversos *fondos estructurales* se concentró en el establecimiento de inversiones productivas, el desarrollo de infraestructuras y la calificación de recursos humanos. La política ha combinado enfoques básicamente compensatorios (para la reducción de disparidades existentes) con enfoques de promoción de capacidades (para la mejora de los atributos de atracción y absorción), sesgando progresivamente desde los primeros a los segundos. Más allá de los cambios registrados a lo largo de la experiencia europea en la institucionalidad de estas políticas, en los enfoques y mecanismos de intervención aplicados y en la propia magnitud de los recursos comprometidos, el principio de

---

<sup>2</sup> Artículo 85, Capítulo I del Título V del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

solidaridad intracomunitaria (la base del financiamiento de los mecanismos redistributivos) aparece también como uno de los atributos constitutivos del mercado interior.

En los últimos veinticinco años, la política industrial comunitaria europea ha pasado de ser meramente complementaria, y funcional, a las iniciativas emprendidas por los Estados miembros a constituirse en una señal con fuerza propia para el proceso de asignación de recursos y en un marco relativamente homogeneizador de las acciones nacionales. En este tránsito, ha reforzado sus componentes de promoción horizontal de capacidades y de intensificación de la competencia; esta evolución refleja una complejidad de factores que van desde las propias demandas institucionales del proceso de profundización de la integración hasta la emergencia de nuevos consensos tecnocráticos, y desde la dinámica de cambios estructurales en el espacio europeo a las restricciones vigentes en la arquitectura multilateral. Obviamente, esta transición ha estado plagada de tensiones; basta señalar que en la Europa comunitaria han convivido por lo menos tres tradiciones de política industrial: la latina (de fuerte intervencionismo central), la anglosajona (de fuertes autonomías locales) y la oriental (de fuerte planificación).

Cualquier evaluación, por lo tanto, debe dar cuenta de este carácter multifacético y, fundamentalmente, del modo en que interactúan las diferentes dimensiones comprendidas, la política de competencia, la política de promoción propiamente dicha y la política comercial. Coriat (1996) ha llamado *políticas estructurales* a este conjunto de acciones tendientes a mejorar la competitividad y señaló el desbalance entre ellas en la moderna formulación comunitaria, caracterizado por una fuerte presión relativa de la primera y la ausencia de consideraciones (e intervenciones) estratégicas en las restantes. En la misma dirección, se ha sostenido que en el trípede básico de la construcción europea contemporánea, competencia + cooperación + solidaridad (según el llamado «Informe Delors», Comisión 1993), la preeminencia relativa de la primera dimensión habría llevado a un debilitamiento de los sistemas sociales nacionales, sin que se haya reforzado la provisión de bienes públicos complementarios por parte de la instancia comunitaria (Herzog, 1998).

### **Las políticas de promoción en los países del Mercosur**

El arsenal de políticas e incentivos promocionales aplicados en los países del Mercosur es vastísimo: incluye instrumentos de toda naturaleza (fiscales, financieros, de asistencia técnica), definidos a nivel del gobierno central o por diferentes instancias locales, con acceso horizontal o dirigidos a firmas, regiones o sectores específicos, de apoyo genérico al desempeño o para acciones individualizadas y de vigencia permanente o temporaria. Al mismo tiempo, la sensación predominante, afirmada en evaluaciones disponibles o en simples observaciones impresionistas, es que su eficacia es relativamente baja y sus impactos menores

a los originalmente esperados. Ciertamente, las preocupaciones principales que animan a los enfoques e instrumentos aplicados han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas y, correspondientemente, también se fueron modificando los criterios de evaluación acerca de su eficacia.

Con particular intensidad en el caso de Argentina y Brasil, el objetivo principal de la política promocional hasta ya entrada la década de los ochenta fue el llenado de los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto; la eficacia de esta política se medía en términos del coeficiente de autoabastecimiento. Superponiéndose con esta concepción, desde mediados de los setenta la promoción empezó a sesgar hacia objetivos de generación y diversificación de exportaciones, con la intención de enfrentar la creciente restricción externa al crecimiento de estas economías. Consideraciones fiscales, por un lado, y, fundamentalmente, las políticas de apertura y desregulación de mercados pusieron en cuestión a partir de los noventa la conveniencia y la viabilidad de aquel esquema promocional y la eficiencia del aparato productivo así moldeado. Las reformas consecuentes tendieron a reducir las ayudas públicas y a modificar su carácter, sesgando hacia instrumentos horizontales y de promoción de competencias endógenas. Al final de este sinuoso camino, sin embargo, permanecen las mismas dudas sobre la sustentabilidad del desarrollo y, más específicamente, sobre la real eficacia de los instrumentos.

Parece haber más de una causa explicativa de esta particular dinámica contradictoria entre la cantidad de instrumentos y la calidad de sus efectos. Tratando de avanzar en su comprensión, podrían esbozarse diferentes cuestiones que, de un modo u otro, se replican en los cuatro países del Mercosur.

- Coexisten diversas «generaciones» de instrumentos, diseñados, por un lado, en el marco de enfoques de política económica y de metodologías de intervención pública diferentes (inclusive, divergentes) y, por el otro, para ser aplicados en condiciones macroeconómicas también diferentes.
- Los instrumentos no derivan ni se integran necesariamente en una estrategia de competitividad claramente definida; su multiplicación y superposición (en una suerte de «inflación instrumental») se origina, por un lado, en la permeabilidad de la acción pública a diferentes *lobbies* sectoriales y, por el otro, en la propia competencia de diversas instancias y agencias públicas por «ocupar» algunas temáticas particulares.
- La volatilidad macroeconómica afecta las decisiones de políticas promocionales de dos maneras: por un lado, muchos instrumentos se diseñan reactivamente, al efecto de paliar emergencias provocadas por sucesivos *shocks*; por el otro, las transferencias implícitas en los cambios macroeconómicos (variables o políticas) suelen ser sustancialmente más potentes que los incentivos previstos.

- En este contexto de estrategias inconsistentes, competencias burocráticas, prácticas prebendarias y sobredeterminación macroeconómica, la operatividad y la eficacia de las políticas promocionales se resiente, según los casos, por gruesas fallas de coordinación, falta de compromiso efectivo o relativa escasez de financiamiento.

Actualmente, dentro de los instrumentos promocionales aplicados en los países del Mercosur predominan los incentivos de carácter horizontal, que en su mayor parte —y en particular aquellos de mayor relevancia— operan a través de desgravaciones impositivas o tarifarias y de créditos a tasa subsidiada; en menor proporción, se recurre a instrumentos que otorgan facilidades financieras (principalmente en Brasil) o asistencia técnica. De todas maneras, se verifica un número significativo de herramientas de tipo vertical (como los Regímenes Forestal, Minero o de la Industria Automotriz), y Uruguay, particularmente, se destaca por la elevada participación de políticas con alcance predominantemente sectorial, tales como la Ley de Lechería, el Fondo del Azúcar, y el Reintegro Especial de Textiles, entre otros.

En el caso de Argentina y Brasil, por tratarse de países con un marcado régimen federal y —no menos importante— con acentuadas desigualdades regionales, se observan potentes políticas financiadas desde los gobiernos centrales, pero con un alcance regional específico (como, por ejemplo, los reembolsos a las exportaciones realizadas por Puertos Patagónicos o el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, en Argentina, y el esquema de promoción en la Zona Franca de Manaus, en Brasil). A la vez, los gobiernos locales disponen de un considerable espacio formal para instalar incentivos impositivos o de provisión de infraestructura, si bien aparecen fuertes diferencias en la relevancia de estos instrumentos entre ambos países en función de la profundidad de la descentralización fiscal. Siendo ésta mayor en Brasil, la responsabilidad tributaria de los gobiernos locales y su contribución a la recaudación impositiva total son significativamente más altas, por lo que el espacio para diseñar e implementar políticas activas por parte de las administraciones estatales es también sustancialmente más amplio.

La mayoría de los instrumentos promocionales resultan relativamente neutrales en relación con la libre circulación de mercancías, la introducción de distorsiones de tipo costo/precio intrazona, los desvíos de inversiones (derrames transfronterizos) y la complementación productiva; comparten esta característica todos los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tecnológicas en vigencia y buena parte de los instrumentos de promoción de exportaciones. Sin embargo, también puede identificarse un número no despreciable de herramientas con potencial *impacto corrosivo* sobre tales objetivos; algunos de estos instrumentos, además, se cuentan entre los más potentes, por la naturaleza y la dimensión de los incentivos implícitos. En efecto, todos los países implementan

*regímenes de promoción de las inversiones* que pueden introducir o ampliar derrames transfronterizos negativos, regímenes de *admisión temporaria* de importaciones y sistemas de *draw-back* que tienden a restringir de manera importante el desarrollo de procesos de complementación productiva y regímenes de *zonas francas* que llegan a afectar las cuatro dimensiones de integración profunda consideradas. Paradójicamente, el recurso a los dos últimos tipos de regímenes mencionados se ha generalizado de un modo explícito en el Mercosur por la vía de excepciones permanentes.

Al mismo tiempo, dentro de este panorama, contrasta la virtual ausencia de herramientas que promuevan deliberadamente la integración profunda del Mercosur. Podría argumentarse, no sin razón, que todo instrumento que no restrinja la libre circulación en el mercado ampliado o que no incorpore subsidios espurios ni otorgue una competitividad-precio artificial a una actividad o productor determinados no vulnera el principio de igualdad de condiciones de competencia y, en ese sentido, es perfectamente compatible, y hasta promotor, de aquellos objetivos. De hecho, este sería el caso de buena parte de los instrumentos relevados, si bien los relativamente menos potentes, como quedó dicho más arriba. Pero, la consideración de un objetivo de intensificación de la complementación productiva y, por lo tanto, de promoción de redes productivas regionales y del comercio intra-industrial como parte necesaria de la profundización de la integración requiere ampliar esa perspectiva. La evaluación de que los incentivos «de mercado» no serían suficientes para avanzar en este proceso remite, necesariamente, a la consideración de políticas específicamente diseñadas con ese objetivo.

La *política automotriz del Mercosur* se destaca como la única herramienta que ha tendido a generar de modo explícito algún tipo de sinergia productiva en el marco de la integración regional. En rigor, no se trata de una política regional en sentido estricto, en la medida en que no incorpora un componente de financiamiento centralizado a escala del Mercosur; sin embargo, a partir de la definición de normas de alcance regional, tales como el arancel externo común y un programa de comercio intrazona administrado (de geometría variable), se han establecido, y autorizado, instrumentos de promoción de nivel nacional que han tendido a convertir al espacio del Mercosur en un centro de producción automotriz, con estándares de producto comparables a los internacionales. De todas maneras, se han señalado varios déficit en el esquema de regulación establecido; entre los más significativos se destacan la escasa atención prestada al sector autopartista (desaprovechando el potencial de complementación) y la «guerra de incentivos» para la atracción de nuevas instalaciones (Porta y Sierra, 2005).

En síntesis, ciertos instrumentos promocionales vigentes en los países del Mercosur despliegan potenciales efectos adversos sobre el proceso de profundización de integración

regional y se requeriría su eliminación o, al menos, una redefinición que permita hacerlos compatibles. De todas maneras, en algunos casos, el impacto corrosivo tiende a minimizarse, bien sea porque los recursos específicamente asignados son escasos, porque su acción está focalizada en sectores puntuales (lo que igualmente lleva a conflictos recurrentes) o porque sus beneficios tienen un plazo de caducidad próximo; en este último caso, de todas maneras, no deberían dejar de considerarse los efectos acumulados de la promoción ni, por supuesto, la posibilidad de prórroga de los plazos de vigencia, una práctica ya observada. De hecho, algunas medidas originalmente pensadas como instrumentos de transición o de uso excepcional con fines de compensación por asimetrías estructurales entre los países socios, como los regímenes aduaneros especiales, fueron no sólo prorrogadas sino, además, generalizadas. En este caso, la utilización del espacio regional es fuente de rentas extraordinarias y se minimizan los efectos de encadenamiento. A la vez, poco o nada de lo que existe puede ser considerado como parte de una efectiva política Mercosur de competitividad.

### **El impacto de las asimetrías regulatorias**

En el marco de los acuerdos de integración regional, deben distinguirse dos tipos diferentes de asimetrías: las originadas en factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. Las primeras derivan de diferencias apreciables en el tamaño económico, el grado de desarrollo, los niveles de ingreso, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo, y condicionan la capacidad de las diferentes economías de apropiarse de los beneficios de una mayor integración de los mercados; están presentes desde el punto de partida y pueden requerir algún tipo de medidas compensatorias. Las segundas pueden propagarse a través de derrames transfronterizos de carácter macroeconómico y generar efectos perversos sobre el proceso de asignación de recursos, en la medida en que introducen externalidades regionales negativas y provocan problemas distributivos; tienden a distorsionar las condiciones de competencia y a ampliar las brechas estructurales y necesitan ser administradas (Bouzas, en prensa).

Las *asimetrías estructurales* en el Mercosur han sido y son significativas: hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de los cuatro países y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Se trata de economías con muy diferentes grados de apertura al comercio internacional y niveles de interdependencia en el mercado regional. Ninguna de estas cuestiones fue internalizada en el diseño y la normativa original, más allá de la introducción de excepciones relativamente menores y temporarias en el proceso de desgravación de los flujos de comercio intrazona. Tampoco fueron adoptadas posteriormente en el

Mercosur políticas comunes o consensuadas que tuvieran como objetivo enfrentar los efectos de este tipo de asimetrías.<sup>3</sup>

La revisión de los instrumentos promocionales vigentes en los países del Mercosur permite considerar las *asimetrías de política*. Si bien las políticas de competitividad en los países socios están fundadas, en general, en enfoques e instrumentos similares y adolecen también de fallas de coordinación e implementación relativamente semejantes, la escala de los recursos disponibles y aplicados hace una diferencia significativa a favor de Brasil. En cierto sentido y sin minimizar las diferencias en la eficacia y el compromiso con la gestión de los instrumentos promocionales, podría decirse que algunas de las asimetrías estructurales (tamaño económico y capacidad financiera, fundamentalmente) están en la base de las asimetrías regulatorias observadas. Por lo tanto, lo que podría aparecer como un juego en el que todos participan igualmente (sea cumpliendo, sea violando las mismas reglas), es en realidad la reproducción permanente de poderes de intervención y actuación absolutamente diferenciales. En esta dinámica, el Mercosur termina desplegando una trayectoria en la que, a su vez, las asimetrías de política tienden a reproducir y profundizar las brechas estructurales.

Quedó dicho que están vigentes y operativos en Brasil potentes instrumentos de promoción de exportaciones y de inversión, que amplían la capacidad del sector privado local de aprovechar las condiciones del mercado ampliado regional; es el caso de los programas de financiamiento de las exportaciones, del esquema de promoción regional en la zona franca de Manaus y de algunos regímenes sectoriales relevados. A su vez, los crecientes subsidios impositivos otorgados por distintos gobiernos estatales hacia finales de la década de los noventa, en el marco de la descentralización de la política promocional, han sido una de las principales fuentes de asimetrías generadas por medidas de ayuda estatal. La guerra de incentivos en la que han incurrido los Estados brasileños, que ha desvirtuado la naturaleza de la promoción y ha convertido en redundantes a los beneficios finalmente otorgados, ha profundizado, al mismo tiempo, los derrames transfronterizos negativos.

Los efectos distributivos de las asimetrías estructurales y regulatorias han jugado un papel importante en la dinámica de conformación y en las negociaciones del bloque regional y, sin duda, constituyen una de las explicaciones principales de su sinuosa trayectoria normativa. Para enfrentar sus consecuencias, los países miembros han ido adoptando, generalmente de modo unilateral, medidas de protección a través de la implementación de

---

<sup>3</sup> V. Bustillo y Ocampo (en prensa) para una discusión sobre la influencia de las disparidades del grado de desarrollo de los países asociados sobre el patrón de distribución de los beneficios potenciales de la ampliación de mercado.

barreras no arancelarias, generando una importante fragmentación del mercado y un retroceso en el proceso de integración económica regional.

La falta de consideración de las asimetrías y de la necesidad de administrar o gestionar los efectos no deseados de un proceso de liberalización comercial tan rápido fue un vicio de origen del Mercosur, perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos, en particular entre Argentina y Brasil. Esta dinámica generó un fuerte vacío de implementación, ya que el Mercosur fue avanzando considerablemente en las negociaciones y en la coordinación de políticas comerciales sin correspondencia con la débil progresión en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas o estructurales. Este déficit terminó siendo devastador para la institucionalidad regional, porque en estas dos áreas de política deberían haberse concentrado los esfuerzos para corregir los efectos perversos de la liberalización comercial, para asistir al proceso de reasignación de recursos y de reconversión productiva y para señalar el rumbo estratégico del bloque.

En consecuencia, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, según la cual lo acordado en materia de política comercial iba siendo progresivamente comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos, reinstalando barreras y deteriorando la posibilidad de formular y establecer políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas terminaron provocando dos graves consecuencias para el proceso de integración: i) la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional, y ii) el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios.

Las condiciones de acceso intra y extrazona fueron variando al compás de las diferentes coyunturas, debilitando toda señal de largo plazo y, por lo tanto, distorsionando o desvirtuando los incentivos para aquellas decisiones de inversión tendientes a aprovechar las potencialidades de un mercado ampliado a escala regional. Las sucesivas perforaciones al AEC y la permanencia de regímenes excepcionales de importación desdibujaron la estructura de protección frente a terceros, mientras que la caótica dinámica de imposición de trabas al comercio interno agravó la incertidumbre sobre las reales dimensiones del mercado ampliado. De este modo, el principal y más poderoso incentivo económico que debería haber proporcionado el acuerdo regional (el aumento de la escala potencial de producción) tendió a diluirse. En la medida en que el Mercosur se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, aquella lógica opera discriminando en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, cuando en realidad, teóricamente, deberían haber sido los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar las economías de escala.

Al mismo tiempo, algunas regulaciones acordadas en el Mercosur dificultan la adopción de estrategias de especialización y complementación, tal como la vigencia de los regímenes de admisión temporaria de importaciones extra-regionales para su reexportación al mercado ampliado, luego de algún proceso de transformación. Esta normativa fue originalmente justificada como una medida compensatoria a disposición de los dos países más pequeños y establecida por un plazo relativamente breve; sin embargo, fue posteriormente generalizada para su uso por todos los socios su plazo de vigencia extendido recientemente hasta el 2010. Es decir que, mientras por un lado se han desdibujado los incentivos positivos para el aumento de la escala de producción, por otro se han introducido señales adversas para el establecimiento o la profundización de los encadenamientos productivos intrazona.

Este contexto de (des)coordinación de políticas terminó reforzando el impacto distorsionador de las asimetrías estructurales sobre el proceso de integración. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional; este sesgo es aún más problemático en función de la relevancia de los incentivos específicos existentes o cuando, como ocurrió entre 1999 y 2001, aparecen fuertes divergencias en el alineamiento de las paridades cambiarias de los países socios. Dadas las acentuadas diferencias de tamaño de capacidad instalada, esta sobreoferta competitiva coyuntural puede tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

Paradójicamente, en un marco de reglas de juego inciertas sobre el funcionamiento y la regulación del mercado regional, en lugar de que la escala de la demanda potencial se convierta en un incentivo y una oportunidad para la expansión de la producción en las economías menores, el tamaño de la oferta ya disponible pasa a constituir, en cambio, una amenaza para la sustentabilidad de su propia capacidad productiva. Más aún, en una perspectiva de más largo plazo, ante la ausencia de los adecuados mecanismos de compensación o administración, la mera acción de las economías de aglomeración llevaría a ampliar aún más las asimetrías estructurales y a reproducir en mayor escala sus efectos y los señalados problemas de distribución de los beneficios potenciales de la integración entre los socios.

La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral, tendientes tanto a la fragmentación del mercado (defensivas) como a la competencia desleal (ofensivas), acaban por instalar y generalizar una estrategia de «perjuicio al vecino», para la que, seguramente, no todos los países están igualmente dotados; en un mundo sin reglas, tienden a predominar «los pesos pesados». Por lo tanto, las asimetrías estructurales encuentran así un correlato en las asimetrías de política, que dan cuenta de la diferente vocación o capacidad manifes-

tadas por cada uno de los Estados del Mercosur para implementar y financiar medidas promocionales que inciden sobre su respectiva capacidad competitiva en el mercado regional.

Además de constituir la economía más grande y más diversificada del bloque, es también indudable que Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La abrupta modificación de las paridades cambiarias que habían enmarcado la etapa de mayor auge del comercio intrarregional (1994-1998), a partir de la devaluación brasileña de enero de 1999, actuó en el mismo sentido reforzando la brecha de competitividad-precio a favor de la economía más grande del bloque. Dada la rigidez que por ese entonces todavía conservaba la política cambiaria argentina —y, en menor medida, la uruguaya—, ese realineamiento de las paridades apareció como una señal más permanente de la estructura de costos relativos dentro del Mercosur. No debe sorprender, entonces, dado este cuadro complejo de descoordinación y asimetrías varias, que la escala «propia» de Brasil haya resultado un incentivo general a la radicación de actividades más confiable y atractivo que la incierta y difusa escala del mercado ampliado.

Los vicios de origen, proceso e implementación del Mercosur han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intrarregional, y, por lo tanto, reducir la masa de ganancias conjuntas. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural impulsado por las nuevas condiciones de competencia en cada uno de los países socios, al mismo tiempo que no habían sido previstos ni diseñados instrumentos o acuerdos de carácter regional destinados a solventar dichos costos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo dentro del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, ampliándose, las asimetrías estructurales.

Más allá de la vocación de *free riders* que puedan cultivar los países miembros del Mercosur, los incumplimientos de la normativa derivan de la propia lógica del programa de integración, tal como ha sido originalmente concebido y posteriormente implementado. En efecto, la liberalización acelerada del comercio intrazona, en un contexto de volatilidad macroeconómica, ausencia de instrumentos comunes de reconversión productiva y vigencia de incentivos asimétricos, tuvo diversos efectos desequilibrantes sobre los países socios, bien sea sobre las cuentas externas, bien sea sobre la producción y el empleo de determinados sectores. Sin mecanismos consensuados para la administración de las respectivas emergencias, terminó surgiendo una escalada de restricciones. Por ello, en el caso específico del Mercosur, el funcionamiento pleno de las instituciones de la unión aduanera

no puede ser alcanzado simplemente con la vigencia de sus atributos formales, sino que requiere modificar radicalmente la lógica de (des)coordinación de políticas que ha caracterizado el proceso hasta el momento.

### **Una agenda de coordinación de políticas**

Después de una década larga de funcionamiento, la construcción del Mercosur sigue enmarcada en una ya vieja polémica sobre la *rationale* de la integración económica: ésta puede ser ejecutada como un mero tránsito de facilitamiento y aceleración de la liberalización unilateral y de la aparición de los efectos esperados de esta última; o más bien, como un espacio de creación y fortalecimiento de ventajas dinámicas y nuevas capacidades productivas, expuesto a la competencia internacional, pero favorecido, a su vez, por la certidumbre de recíprocas condiciones de acceso y otras regulaciones de promoción. En este último caso, la preocupación principal estará puesta en garantizar la vigencia del mercado ampliado y estimular ganancias de eficiencia a través de la especialización y complementación, maximizando la integración intraindustrial. Una unión aduanera adecuadamente diseñada y gestionada podría brindar una plataforma fértil para una estrategia de industrialización alternativa.

De acuerdo con esta perspectiva, el rediseño del Mercosur supone atender simultáneamente a dos objetivos: i) el reestablecimiento del mercado ampliado («el mercado interior») como efectiva señal de largo plazo y, ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mercado ampliado («la cohesión interior»). Para desarrollar estos objetivos no es suficiente con «reinstalar» los Acuerdos de Ouro Preto (asegurar las condiciones de libre acceso intrarregional y restablecer la estructura del AEC), completar los «deberes» pendientes (armonizar las restricciones no arancelarias y las barreras técnicas, hacer vigente el código aduanero, compatibilizar los regímenes especiales e internalizar las normas acordadas) y «emprolijar» la normativa (eliminar las perforaciones y darle consistencia a las reglas negociadas en cada uno de los subgrupos). En la medida en que los efectos del proceso no han sido neutrales en términos de la distribución de costos y beneficios entre los países asociados, la negociación debe también hacerse cargo de la historia reciente, las diversas trayectorias nacionales recorridas y la profundización de las asimetrías. En otros términos, el restablecimiento formal de Ouro Preto es también inconveniente porque las condiciones de partida se han modificado.

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

*En primer lugar, la revisión del arancel externo común.* En la práctica, el AEC es inexistente, ya que a través de decisiones unilaterales o consensuadas sus niveles han sido modificados y sus efectos perforados. Incluso en aquellos casos en que sigue existiendo un mismo nivel para los cuatro países socios, no opera efectivamente como una frontera comercial regional, por deficiencias en los procedimientos aduaneros y por la ausencia de una regla de distribución de su recaudación. En suma, siendo potencialmente un instrumento poderoso, el AEC no es en la actualidad una señal efectiva para la construcción de una estrategia productiva a escala regional y, por lo tanto, su renegociación es imperiosa. De hecho, en la medida en que la estructura original del AEC —establecida de apuro en 1994, más como fruto del «tironeo» entre los socios que del consenso acerca de una estrategia común— ya no está vigente, se abre un espacio para diseñar otra con cierta racionalidad. Podría rediseñarse el AEC en función de la generación de cadenas regionales de valor y maximizando las oportunidades para el establecimiento de estrategias de especialización y complementación productiva entre los países socios, atendiendo al mismo tiempo a la solución de los problemas de competitividad y empleo.

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

*En tercer lugar, el establecimiento de una cooperación monetaria y macroeconómica integral.* En líneas generales, la discusión sobre coordinación macroeconómica en el Mercosur se ha resumido en dos posiciones duras, antagónicas de hecho —la imposibilidad de toda coordinación, por un lado, y el establecimiento de una moneda única, por el otro—, y una tercera, más «light», de metas indicativas para acotar las fluctuaciones de las paridades intrazona. Estos planteos resultan insuficientes, porque, si bien hay una necesidad imperiosa de coordinación en este ámbito, el establecimiento de una moneda única no parece estar al alcance de estas economías en la etapa actual y, dada su vulnerabilidad financiera, la mera fijación de metas tampoco tendría ninguna eficacia ante situaciones de emergencia. Por lo tanto, sin dejar de lado el establecimiento de mecanismos para atender emergencias, la coordinación macroeconómica dentro del Mercosur debería atender más a la raíz de la inestabilidad latente de estas economías, incluyendo espacios de cooperación monetaria y financiera. Uno de estos espacios es el tratamiento al movimiento de capitales de corto plazo, que como es suficientemente sabido, y sufrido, dentro de la región son una

fuerza poderosa de inestabilidad cambiaria. También es sabido que la regulación de los capitales de corto plazo es más efectiva cuando es aplicada a escala de varios países en conjunto porque, precisamente, tiende a limitar los efectos de contagio.

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

La coordinación de políticas estructurales debería combinar enfoques de tipo vertical y de tipo horizontal. En algunos casos será necesario aplicar tratamientos sectoriales, bien sea para orientar la reconversión de tramas ya instaladas sobre la base de especializaciones intrazona, bien sea para orientar el desarrollo conjunto de sectores «nuevos». En otros, en particular con relación a las PyMEs, se trata de maximizar las sinergias a escala regional de las políticas de promoción de la competitividad y la incorporación de innovaciones y de las políticas de desarrollo y capacitación empresarial. En todos los casos, se trataría de promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción. Como parte integral, y decisiva, de estas acciones, es necesario atender prioritariamente al financiamiento de estas políticas, asegurando el fondeo de instrumentos específicos en el ámbito regional.

La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, mientras los nuevos compromisos son negociados e instrumentados, la definición de un *período de transición*, en el que rijan reglas consensuadas de administración del comercio intrazona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, que genera tanto conflictos como discriminaciones, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos. Por supuesto, se corren riesgos de una probable «eternización» de estas medidas, lo que sería a todas luces contradictorio con el espíritu central de esta propuesta. Sin embargo, el objetivo de una transición administrada

es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales. En este caso, la administración temporal del comercio intrazona, la revisión de la estructura y niveles del AEC y la puesta en marcha de una coordinación profunda de las políticas microeconómicas sólo adquieren sentido como parte integral e inescindible de una nueva racionalidad para el Mercosur.

### **Consideraciones finales**

Una generalizada sensación de insatisfacción con el Mercosur, cuando no de frustración, flota en el ambiente. Sea enfatizando los déficit normativos y de gestión, o bien las divergencias de carácter estratégico entre los socios, o la naturaleza asimétrica de los flujos intrazona de comercio e inversión, los diversos diagnósticos formulados concluyen en la necesidad de que el acuerdo regional sea rediseñado y relanzado sobre bases alternativas. Sin embargo, esta relativa unanimidad no implica un consenso sobre las razones que habrían conducido a la actual situación de estancamiento y conflictividad ni, mucho menos, sobre las vías para superarla positivamente; por el contrario, las opciones y propuestas de reformulación del Mercosur que se han venido esbozando son francamente disímiles.

Con la pretensión de sintetizar este debate, tal como se manifiesta en la Argentina, es posible distinguir tres posiciones. Una, que podría llamarse «inercial» o «burocrática», hace énfasis en el creciente incumplimiento de las normas acordadas y de las metas de negociación previstas y sugiere que la solución pasaría por reinstalar plenamente los compromisos consagrados en Ouro Preto, los que, esta vez sí, deberían ser respetados a rajatabla. Otra agrupa diversos matices y perspectivas caracterizados por una mayor «preferencia por la flexibilidad», y que comparten la idea de circunscribir el Mercosur a un área de libre comercio (ALC, con diferentes grados de administración, según aquellos matices), reducir los espacios obligados de coordinación con Brasil y recuperar márgenes de maniobra para la política comercial y las negociaciones externas. Finalmente, una tercera, que podría ser tildada de «desarrollista», subordina el diseño del esquema regional a la definición de una estrategia de reindustrialización de los países miembros, y postula que su profundización pasaría por tender hacia una unión aduanera fuertemente administrada y un proceso de coordinación de políticas más integral y balanceado. Es evidente que esta contribución se inscribe dentro de esta última perspectiva.

En cierto sentido, la primera posición —encarnada, por ejemplo, por la propia Secretaría del Mercosur y por algunos diplomáticos de la región— peca de ingenua; supone que los repetidos incumplimientos y decisiones unilaterales a contramano de lo acordado obedecen a una suerte de desidia o de vocación de los socios por la irresponsabilidad. No considera

que esa trayectoria es el resultado ineludible de haber liberalizado el comercio intrazona sin incorporar mecanismos para tratar las asimetrías estructurales y de política existentes y sin avanzar efectivamente en la coordinación de las políticas macroeconómicas y promocionales. En esas condiciones, los efectos destructivos de la liberalización tienden a predominar sobre la creación de oportunidades de exportación y los países terminan recurriendo a medidas puramente defensivas (y violatorias de los acuerdos). La segunda posición —que incluye, entre otros, a los que privilegian un acuerdo comercial amplio y rápido con Estados Unidos o a los que, por diversas razones, no consideran a Brasil como un socio confiable o conveniente— supone, efectiva o interesadamente, que Argentina tiene la suficiente capacidad de negociación internacional como para maximizar sus condiciones de acceso a cualquier mercado sin contrapartidas onerosas. Sin duda, esta hipótesis es más que discutible, tanto como la idea de que las disciplinas multilaterales serían suficientes para disuadir los efectos perjudiciales de eventuales estrategias oportunistas o depredadoras practicadas por un vecino fronterizo tan potente como Brasil.

La posición que aquí se sostiene, en cambio, supone que es necesario desarrollar una nueva racionalidad del Mercosur, asociada a una estrategia sustentable de diversificación productiva y redistribución del ingreso, y considera que para ello tanto Ouro Preto como una ALC son insuficientes e inconvenientes. Asume que las modalidades principales de especialización productiva e inserción internacional de la economía argentina (en parte *commodities* y en parte rentas monopólicas) limitan su crecimiento potencial y son fuente de desigualdades crecientes; cree, asimismo, que un Mercosur basado en parámetros alternativos para su definición estratégica, su diseño institucional y normativo y sus modos de coordinación de políticas puede ser parte de la solución de aquellos problemas. Es que, en teoría, los beneficios esperados del proceso de integración regional implican la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, en el marco de estrategias de complementación productiva e intercambios de tipo intraindustrial, con ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico, calificación de recursos y elevación de los ingresos reales.

Hasta ahora, sin embargo, la mayor parte del comercio intrarregional se ha explicado por la existencia de ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) o estrategias específicas en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales; los procesos teóricamente más «virtuosos» se han concentrado en pocos actores y el comercio intraindustrial del Mercosur es, esencialmente, un comercio intrafirma. En las condiciones en que fue concebido, y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre

comercio regional. En la medida en que las PyMEs han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

Los países del Mercosur tienen una larga historia de aplicación de políticas promocionales, progresivamente llamadas políticas de competitividad; a su vez, sin agotarse el debate sobre su pertinencia y eficacia, aparece un relativo consenso acerca de que deberían ser fortalecidas. Mucho se ha elaborado y discutido sobre la noción de competitividad en las últimas dos décadas —*pari passu* con la reducción de barreras al comercio internacional—, lo que ha permitido generalizar la idea de que constituye el resultado de un proceso complejo y sistémico en el que interactúan diversos ámbitos de la política pública, las estrategias y acciones privadas y el entorno institucional y social. Sin embargo, más allá de esta definición general, las causalidades y las jerarquías explicativas de este proceso de interacción macro-meso-microeconómico y de las fallas de mercado y coordinación presentes difieren entre las diversas aproximaciones teóricas y, en consecuencia, no hay (no podría haber) una formulación única de políticas de competitividad. En la práctica, los países del Mercosur han venido combinando, con más inconsistencias que virtud y con más discrecionalidad que estrategia, presiones competitivas, instrumentos de promoción e instrumentos de salvataje.

En cierto sentido, la dimensión y la normativa de «*libre comercio*» del Mercosur han formado parte de estas políticas de competitividad de los países socios durante los últimos años: profundizan la apertura (es decir, aumenta la presión competitiva) y, a cambio, proponen un potencial incentivo de escala; las ganancias de eficiencia (por la mejor asignación y la mayor productividad de los recursos) y, por lo tanto, de competitividad son el resultado esperado de la integración regional. Sin embargo, el patrón de distribución de estas ganancias entre los socios es incierto, porque la capacidad inicial de cada uno para aprovecharlas puede ser diferente y, porque, una vez en marcha el proceso, la dinámica de especialización relativa puede generar nuevas asimetrías.<sup>4</sup> Por esta razón, más allá de aquellos incentivos generales, los países, preventiva o reactivamente, tienden a aplicar sus propias políticas «de competitividad» con miras al mercado regional, tratando de maximizar su porción relativa en las ganancias del bloque, aun a costa de violar el principio de igualdad de condiciones de competencia. Europa enfrentó este dilema reglamentando las ayudas estatales nacionales y transfiriendo parte de la política promocional y las políticas redistributivas al ámbito comunitario; el Mercosur aún está lejos de eso.

---

<sup>4</sup> V. Hinojosa Ojeda (en prensa) para una discusión sobre el patrón de especialización dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) y la necesidad de políticas específicas para promover la convergencia real.

Está claro que el Mercosur necesita de un proceso de profundización normativa, lo que supone la articulación de tres vías de acción: limpiar el campo de juego de las excepciones introducidas unilateralmente, internalizar las normas acordadas y aún no hechas efectivas y avanzar en los compromisos de coordinación de políticas sucesivamente establecidos y postergados. La armonización de las políticas de competitividad aplicadas en el nivel nacional, especialmente de las políticas promocionales, es parte de ese proceso y es un requisito esencial para la construcción *jurídica* del mercado interior. Sin embargo, la consecución de los efectos *económicos* esperados de un proceso virtuoso de integración –crecimiento sustentable y equidad distributiva– requiere, además, del desarrollo de específicas políticas estructurales a escala regional.

El Mercosur ha presentado dos problemas adicionales. Por una parte, la inestabilidad macroeconómica predominante no sólo ha provocado diversas coyunturas de cambio abrupto de las condiciones de competencia intrazona, sino que ha desdibujado el impacto promocional de los instrumentos en vigencia y ha generado transferencias intersectoriales de magnitud; también ha sido fuente de diversas inconsistencias regulatorias, desfinanciando algunas políticas o justificando medidas compensatorias aisladas. Por otra parte, entre las asimetrías estructurales más marcadas entre los países socios hay que incluir a la diferente capacidad (y, en algunos períodos, voluntad) de cada uno de ellos para financiar políticas promocionales que mejoran el desempeño de sus empresas dentro del propio mercado ampliado; estas asimetrías regulatorias tienden a profundizar, entonces, las asimetrías estructurales. Además, lo poco que hay de políticas supuestamente compensatorias establecidas a escala regional (el régimen de admisión temporaria, por ejemplo) alienta la triangulación comercial y no promueve encadenamientos intrazona.

Entonces, para que el Mercosur sea parte de una estrategia de competitividad que soporte un proceso de crecimiento equitativo de sus miembros, sería necesario: i) el restablecimiento del mercado ampliado (un verdadero *mercado interior*) como señal efectiva de largo plazo (de modo de que los incentivos de escala permitan maximizar las ganancias conjuntas del bloque); ii) la coordinación de estrategias de especialización y complementación productiva, atendiendo a una adecuada distribución de los efectos dinámicos (de modo de hacer efectivas las oportunidades potenciales para todos los socios); iii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas (de modo de no generar nuevas y mayores asimetrías estructurales y de atender a la reconversión de los «perdedores»).

Para impulsar esta nueva racionalidad del Mercosur se requiere la profundización del proceso de coordinación de políticas en dos áreas específicas y desatendidas hasta aquí: i) el desarrollo de acciones de cooperación monetaria y financiera, como parte integral e imprescindible de la coordinación macroeconómica, y, ii) la adopción de instrumentos de

políticas microeconómicas compatibles o convergentes, con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas en el espacio regional que permitan aprovechar las economías de escala y de especialización. Al mismo tiempo, y a efectos de facilitar el tratamiento de las asimetrías y del costo intertemporal del ajuste productivo, es también necesario acordar y definir mecanismos transitorios de administración del mercado y el comercio intrazona. Sin estos elementos, el Mercosur seguirá siendo un espacio desaprovechado y conflictivo, en el que los socios sólo alternarán superávit o déficit comerciales y acciones defensivas o retaliatorias, según soplen los vientos del tipo de cambio o del ciclo económico en cada uno de ellos.

Volviendo al principio de este artículo, entonces, ¿es posible?: sí, lo es (después de todo, en estas materias, la imposibilidad es siempre una frontera –socialmente– móvil). ¿Será probable?: ... (la coalición social necesaria para desplazar esa frontera parece estar todavía ausente).

### Referencias bibliográficas

- Arnaiz, A. y F. Fonseca Morillo** (1998). «El mercado interior: aspectos jurídicos», en I. Vega Mococho, coord., *La integración económica europea*, Universidad de Valladolid, Editorial Lex Nova.
- Baruj, G., B. Kosacoff y F. Porta** (2005). *Políticas nacionales y la profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad*, Buenos Aires, BID/Cepal.
- Bianchi, P.** (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Bouzas, R.** (en prensa). «Mechanisms for Compensating the Asymmetrical Effects of Regional Integration and Globalization: The Case of Mercosur», en P. Giordano, F. Lanzafame y J. Meyer-Stamer, eds., *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, IDB.
- Bouzas, R.** (2004). «La dinámica institucional y normativa: un balance», en B. Kosacoff, coord., *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, Buenos Aires, Cepal ([www.cepal.org/argentina](http://www.cepal.org/argentina)).
- Bustillo, I. y J. A. Ocampo** (en prensa). «Free Trade Agreements and Asymmetries: Proposals to Foster Gains from Trade», en P. Giordano, F. Lanzafame y J. Meyer-Stamer, eds., *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, IDB.
- Comisión de las Comunidades Europeas** (1993). *Crecimiento, competitividad, empleo. Los desafíos a la entrada del siglo XXI* (Informe Delors), Bruselas.
- Coriat, B.** (1996). *Pour des politiques structurelles européennes*, Université de Paris XIII, Centre de Recherche en Economie Industrielle (CREI).
- Fontagné, L., N. Freudenberg, N. Péridy y D. Ünal-Kesenci** (1997). *L'impact de l'achèvement du marché unique sur la nature des flux commerciaux intra européens*, París, Document de Travail CEPII.
- Herzog, P.** (1998). «Contrôle démocratique et gouvernance de la coordination des politiques économiques», en CAE, *Coordination européenne des politiques économiques*, París, La Documentation Française.

**Hinojosa Ojeda, R.** (en prensa). «Theory and Practice of Regional Integration: Trans-Atlantic Lessons for the New World», en P. Giordano, F. Lanzafame y J. Meyer-Stamer, eds., *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, IDB.

**Ocampo, J. A.** (1991). «Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo», *Pensamiento Iberoamericano*, n° 20, Madrid.

**Porta, F.** (2004). «La importancia de la coordinación microeconómica», en B. Kosacoff, coord., *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, Buenos Aires, Cepal, ([www.cepal.org/argentina](http://www.cepal.org/argentina)).

**Porta, F.** (2005). «¿Qué hacer con el Mercosur?», *Informe Industrial*, julio, Buenos Aires.

**Porta, F. y P. Sierra** (en prensa). «The Argentine Automotive Industry: Economic Cycle, Industrial Policy and Regional Integration», en M. Doctor y M. Laplane, eds., *Assessing the Impact of Industrial Development Policies*, University of Oxford, Centre for Brazilian Studie.