

Los límites del regionalismo abierto: en busca de nuevos ejes para la integración del MERCOSUR

Martín Obaya¹

Introducción

¿Cómo se generan las dinámicas que impulsan el desarrollo de la integración regional?

Para ensayar una respuesta a esta pregunta de carácter tan general, deberíamos, al menos, agregar una referencia de carácter histórico o geográfico que nos permita delimitar y, por lo tanto, captar la especificidad de nuestro objeto de estudio. Aun así, dicha tarea excedería no solo el espacio que ofrecen estas páginas sino -debemos admitirlo de una vez- la capacidad de este autor.

Sirva, quizás, como consuelo, saber que aun en el caso del proceso de integración europeo -por lejos, la experiencia de integración regional sobre la que se han realizado más y mejores estudios-, lejos se está de alcanzar un consenso sobre de esta cuestión.

En un breve repaso por algunos de los enfoques que estudiaron el tema podríamos recordar, por ejemplo, los análisis basados en el proyecto político federalista durante la década del cuarenta, a los que se sumaría más tarde el neofuncionalismo desarrollado por Ernst Haas, quien, centrando especialmente su atención en los actores no estatales, explicaría a través de la dinámica del *spill over* el progresivo desplazamiento de lealtades e intereses hacia la nueva arena regional².

El neofuncionalismo serviría, por su parte, como fuente de inspiración de algunos marcos teóricos muy utilizados en la actualidad. Un ejemplo de ello constituye aquel desarrollado por Stone Sweet y Sandholtz que, mucho menos ambiciosos que su predecesor, se apoyan en los crecientes costos de información y transacción que implican los intercambios transnacionales entre países que cuentan reglas distintas -por ello es conocido este como *transactions based theory*- para

¹ Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Relaciones Internacionales, Europa-América Latina, por la Universidad de Bologna (Italia). Es coordinador del Punto Europa-Buenos Aires (Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires) y coordinador editorial de la revista *Puente @ Europa*.

² Ver, por ejemplo, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL, 1966 (ed. orig. 1958).

explicar la necesidad de establecer reglas comunes a nivel regional y coordinar las políticas nacionales que contribuyan a su disminución³.

A los enfoques de inspiración neofuncionalista se contrapondrían más tarde aquellos inspirados en el *liberal intergovernmentalism* de Andrew Moravcsik, quien, a partir de la reconstrucción histórica de algunos hechos particulares de la integración europea, explica la dinámica integradora a partir de la agregación por parte de los estados de las preferencias de actores sociales internos -basadas, principalmente, en intereses económicos- y su posterior negociación entre los países que forman parte de la región. De la naturaleza de esta negociación dependerán, según Moravcsik, las características de los acuerdos alcanzados y la posibilidad de avanzar hacia formas institucionales cada vez más complejas a escala supranacional⁴.

Podemos, finalmente, cerrar este incompleto inventario con los enfoques teóricos más cercanos al *rational choice*, que sintetizan su explicación sobre la dinámica de la integración en un juego entre oferta y demanda en base a un análisis costo-beneficio de los actores estatales y no estatales⁵.

Conservaremos, sin embargo, en el encabezado nuestra pregunta inicial, con la esperanza de que ofrezca un norte a la búsqueda de respuestas a una pregunta menos ambiciosa pero de gran importancia para nuestra región: ¿ha logrado el MERCOSUR, a lo largo de estos años, generar dinámicas positivas que favorezcan su propio desarrollo?

Lograr una respuesta requiere también en este caso un esfuerzo significativo, toda vez que los marcos de análisis referidos anteriormente tienen origen, en general, en el estudio de la experiencia europea y no logran, por lo tanto, captar rasgos particulares que caracterizan la integración en América Latina.

El mismo Haas en la década del sesenta, algunos años después de concluir su *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, llamaba la atención en su prólogo a la versión latinoamericana de este libro sobre las "agudas

³ Ver Stone Sweet, A. y Sandholtz, W. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

⁴ Moravcsik Andrew, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", en *International Organization*, Vol. 45, n. 1, invierno de 1991, pp. 19-56; Id. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", en *International Organization*, V. 51, n. 4, otoño de 1997, pp. 513-53, pp. 520-521; Id., *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998; Id., "The European constitutional Compromise and the neofunctionalism legacy", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, n. 2, abril de 2005, pp. 349-386.

⁵ Ver, por ejemplo, MATTLI, Walter, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press, 1999.

diferencias de estructura social, conciencia nacional y estilo político"⁶ -a las que deben sumarse las de carácter económico- y las limitaciones que las mismas planteaban ante cualquier intento de aplicar linealmente las ideas desarrolladas en base a la experiencia europea. Haas sugeriría entonces buscar "equivalentes funcionales" que se adaptaran a la realidad latinoamericana⁷.

La experiencia del MERCOSUR no parece sostenerse en un desarrollo conceptual autónomo que, a partir del estudio de la realidad regional, permita identificar sus especificidades y que sirva luego como punto de apoyo a las acciones políticas dirigidas a promover el proceso de integración. La existencia de estos enfoques - como la misma historia latinoamericana demuestra- no asegura, por supuesto, el éxito de los proyectos implementados -que dependerá también de otros factores que exceden esta cuestión- pero mejora ciertamente las condiciones para encontrar aquellos ejes de acción que permitan dar solución efectiva a los problemas específicos de la región y favorezcan, por lo tanto, el desarrollo de las dinámicas positivas a las que hacíamos referencia.

Temprana prueba de esta abandonada tradición resultan ser los argumentos presentados por el representante argentino, Roque Sáenz Peña, en la Primera Conferencia Internacional Americana realizada en Washington en 1889. En aquella oportunidad, ante la propuesta bajo estudio de crear una unión aduanera a escala continental que tomara como modelo la experiencia del *Zollverein* alemán, sostuvo Sáenz Peña que dicha unión no tenía sentido, ya que los países latinoamericanos comerciaban principalmente con Europa y en muy escasa medida con Estados Unidos o entre ellos mismos. Por otra parte, considerando las dimensiones del continente, el hecho de que las exportaciones de Estados Unidos -al igual que las de los países latinoamericanos- fueran de carácter principalmente agrícola y, en fin "porque entre dichas naciones, el cambio es la excepción y la incomunicación la regla", establecer una zona de libre cambio "entre mercados que no se cambian sería lujo de utopía y ejemplo de esterilidad"⁸.

Más allá de un juicio sobre su validez, esta posición suscita particular interés porque revela la búsqueda de una posición original apoyada en el análisis de circunstancias que caracterizaba a la región y que, por lo tanto, evita la adopción automática de modelos puestos en práctica en otras partes del mundo en el marco de otras condiciones estructurales.

⁶ Haas, E., *op. cit.*, p. 36.

⁷ Haas, E. *op. cit.* y Id. y Philippe Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", en *International Organization*, Vol. 18, N. 4, otoño de 1964, pp. 705-737.

⁸ Citado en Lanás, A., *Integración económica de América Latina*, Buenos Aires, Juárez Editor, 1972, p. 22-23.

Esta misma búsqueda estaría presente en los esfuerzos realizados por la CEPAL desde comienzos de la década del cincuenta para alcanzar una integración regional de escala latinoamericana. En tiempos en que en Europa se estaba poniendo en marcha la creación de un área de libre comercio entre los seis países que formarían las Comunidades Europeas, mediante una rebaja progresiva, lineal y automática de sus aranceles aduaneros, Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de este organismo, advertía sobre las posibilidades de formar un mercado común entre los países de la región latinoamericana y se mostraba, en cambio, partidario de "acuerdos más limitados"⁹.

En el cuarto período de sesiones de la CEPAL, llevado a cabo en México, en 1951, se estableció como objetivo prioritario "evaluar las posibilidades de expansión del intercambio comercial" en la región, prestándole "especial consideración al estudio específico de la relación entre el comercio interlatinoamericano con la coordinación de las unidades económicas nacionales dentro de planes de desarrollo conjunto y armónico"¹⁰.

La integración regional se iría delineando entonces como uno de los instrumentos que la región adoptaría -según modalidades que serían luego definidas, como hemos ya señalado, por distintas circunstancias y que se alejarían, en realidad, de las recomendaciones de la CEPAL- para complementar, ofreciendo mercados más amplios, la estrategia de sustitución de importaciones, que ya empezaba de demostrar sus limitaciones para alcanzar un desarrollo en el largo plazo y para mejorar la inserción internacional de la región latinoamericana.

Entre los problemas particulares identificados en la región no solo se encontraba la necesidad de estimular activamente el intercambio de bienes industriales entre los países de América Latina para incrementar el comercio recíproco y diversificar su composición tradicional, sino también, por ejemplo, las dificultades que estos países encontraban para obtener las divisas necesarias para financiar su comercio exterior. La CEPAL, entonces, aprobó ya en 1948 una resolución por la cual se solicitaba al Fondo Monetario Internacional (FMI) la posibilidad de instaurar un sistema regional de compensaciones que facilitara los intercambios comerciales dentro del área¹¹. Esta propuesta, como consecuencia de la oposición del FMI, no fue puesta en práctica pero revelaba la voluntad de la CEPAL de abordar las dificultades específicas que afectaban a la región.

⁹ Lanús, A., *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Magariños, G., *Integración económica latinoamericana*, Tomo I, Montevideo, BID-ALADI, 2005, p. 38.

¹¹ Citado en Magariños, G., *op. cit.*, p.36.

Tan importante fue durante aquellos años el rol de esta institución para el impulso de la integración regional, que Haas, buscando aquellos "equivalentes funcionales" que le permitiesen aplicar sus ideas al caso latinoamericano, sostenía en su ya citado prólogo "Esos equivalentes funcionales incluyen, ante todo, el papel de la doctrina de la CEPAL en lugar del enfoque programático-funcional de Jean Monnet, si se modifica esta doctrina de modo que sugiera los sectores y actividades económicos específicos en los que se realizará una labor integradora, establezca sus límites y luego sea redefinida para aproximarse al proceso de "desborde" (*spill over*) [...]. En Europa, el carbón y el acero cumplieron esta función; en América Latina, pueden ser, quizá, las industrias de automóviles, los equipos para la construcción de caminos o el vidrio"¹².

Personajes que habían participado tempranamente en la construcción del proceso de integración europea, como Pierre Uri, señalaban que la región latinoamericana enfrentaba escollos propios de las áreas subdesarrolladas, como las grandes asimetrías en términos de extensión geográfica o en sus niveles de desarrollo económico. También reconocía características particulares que tenían origen en su historia y que debían ser tenidas en cuenta al momento de poner en práctica la integración. Por ejemplo, desde hacía muchos años, América Latina había orientado su comercio hacia mercados exteriores a los que vendía productos primarios y de los que importaba manufacturas y, en consecuencia, toda la infraestructura latinoamericana de transporte se había orientada hacia el extranjero y los medios de comunicación intra-regionales seguían siendo asombrosamente limitados y difíciles de transitar¹³.

Recordando, al menos de manera anecdótica, estos acontecimientos no se pretende dar un tinte nostálgico a estas notas, ni esconder tras el velo que ofrece el paso del tiempo los defectos que los proyectos de integración tuvieron en la práctica y que contribuyeron, en definitiva, a su fracaso.

Sí, en cambio, como ya hemos señalado, se busca rescatar la intención de las elites políticas e intelectuales a cargo del diseño y la implementación de los procesos de integración en la región de construir una perspectiva autónoma que se adaptara mejor a sus problemas particulares y que permitiera encontrar los ejes y modalidades más efectivas sobre las cuales desarrollar el proceso de integración.

Los proyectos de este tipo puestos en marcha hacia finales del pasado siglo no contaron con un desarrollo de este tipo y se apoyaron, como ya veremos, en

¹² Haas, E., *op. cit.*, pp. 36-37.

¹³ Uri, P., *Desarrollo sin dependencia*, México D.F., Editorial Diana, 1980.

una estrategia de integración regional basada en un enfoque conceptual que, compatible con las reformas estructurales que estaban aplicando en aquel momento los países del área, privilegia la capacidad del libre mercado para generar dinámicas positivas para el desarrollo económico y, en consecuencia, de la propia integración, sin considerar las características estructurales de la región.

En el breve espacio a disposición intentaremos, entonces, analizar algunos de los efectos que las reformas estructurales han tenido en Argentina y Brasil¹⁴ y las dinámicas comerciales y productivas que han tenido lugar en el MERCOSUR para evaluar si han resultado favorables al desarrollo de la integración o, en cambio, han planteado un límite a las dinámicas positivas que pueden esperarse de este proceso¹⁵. Antes, será necesario repasar el contexto interno y externo en el que se puso en marcha el proceso de integración.

El mercado ampliado como eje de la integración en los años noventa

Con sus marchas y contramarchas, los proyectos de integración económica implementados en la región mantuvieron, al menos hasta finales de la década del ochenta, la estrategia de acuerdos limitados que privilegiaban el equilibrio y la reciprocidad en base a la negociación de listas positivas que cubrían una porción limitada del universo arancelario.

En 1986, con la firma del Programa de Integración y Complementación Económica entre Argentina y Brasil, se puso en marcha el proyecto de liberalización comercial que precedería al MERCOSUR. Durante aquellos años, los líderes políticos de las jóvenes democracias de la región, vieron en la progresiva liberalización del comercio bilateral un instrumento para desarticular las hipótesis de conflicto entre ambos países y de este modo contribuir a la reducción del poder del sector militar que resultaba todavía una amenaza para la estabilidad democrática.

Resulta, sin embargo, interesante señalar que este programa no fue la única iniciativa adoptada que apuntaba en esta dirección: por ejemplo, la integración en el ámbito de la energía nuclear, concretada a partir de 1985, se convirtió en otro pilar que formaba parte del mismo proyecto político que pretendía desarrollar un proceso de formación de confianza recíproca mediante la integración en un ámbito

¹⁴ Al mismo, sin desconocer la importancia de los socios más pequeños en el proceso de desarrollo institucional, por sus dimensiones y responsabilidad de liderazgo, el trabajo se concentrará en las experiencias de Argentina y Brasil.

¹⁵ Conviene aclarar que el período de estudio que abordaremos en este trabajo se extiende entre la firma del Tratado de Asunción y la crisis económica sufrida por Argentina hacia finales de 2001, ya que todavía no contamos con datos y estudios sistemáticos, en particular, sobre las estrategias adoptadas por las empresas transnacionales durante el período posterior a la crisis.

al que se le asignaba un valor especial desde la perspectiva del prestigio y la primacía regional¹⁶.

De regreso al plano económico, señalamos que en el contexto de alta inestabilidad que caracterizó a las economías de la región durante los años ochenta, resultaba difícil reducir las elevadas y múltiples barreras al comercio y, por ello, fueron más bien moderados los aumentos registrados en el intercambio comercial bilateral y, a medida que la crisis se agudizaba, la integración fue bajando escalones en la agenda de los gobiernos.

Sin embargo, desde el punto de vista político, la estrategia había resultado efectiva: si bien las inestables democracias tendrían que soportar por algunos años, en particular en el caso de Argentina, la amenaza latente del sector militar, ambos países habían logrado desactivar la hipótesis de conflicto. Al mismo tiempo, las continuas negociaciones favorecerían un diálogo cada vez más fluido a nivel técnico y político entre ambos países que contribuiría a fortalecer la confianza recíproca y, en definitiva, serviría como base para la profundización y ampliación del bloque. Conviene no olvidar que más de treinta años atrás, luego de dos sangrientas guerras que desde un punto de vista económico, político y social habían tenido un efecto devastador sobre Europa, éste había sido también el objetivo político de la integración en aquella región.

La década del noventa traería consigo nuevos aires para la integración regional que estarían estrechamente vinculados, por un lado, con la aceleración del crecimiento de los flujos de comercio e inversión extranjera directa que eran el reflejo de varias dinámicas simultáneas que se registraban por aquellos años a nivel mundial, por ejemplo, los importantes avances tecnológicos que permitieron disminuir los costos de transporte y comunicación; la progresiva reducción de las restricciones a la circulación de bienes, servicios y capitales entre los países; y la multiplicación de acuerdos a nivel multilateral, plurilateral y bilateral para regular estos procesos.

Por otro lado, este cambio en la perspectiva de la integración se correspondería con la implementación de profundos programas de reforma estructural por parte de los países de la región que ponía punto final a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones sobre la que se habían apoyado, con sus marchas y contramarchas, los respectivos procesos de desarrollo económico y social por más de cincuenta años¹⁷. Estas reformas, que incluían entre

¹⁶ Milanese, J. P., *El átomo y la integración regional: un análisis histórico de las políticas de cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear en Argentina-Brasil y EURATOM*, Tesis de Maestría, Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires, 2005, p. 88.

¹⁷ En el caso particular de Argentina y Uruguay, los respectivos gobiernos militares en el poder entre la década del setenta y el ochenta habían implementado reformas que afectaron parcialmente los pilares de la estrategia sustitutiva.

otras medidas la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y una importante apertura unilateral a los flujos de bienes, servicios y capitales internacionales, tendrían un impacto significativo sobre la estructura productiva nacional, las estrategias adoptadas por los agentes económicos y el patrón de inserción internacional de los países de la región.

Estos procesos de apertura y liberalización en los ámbitos internacional y nacional son los que determinarán, en consecuencia, las características que adoptó el proceso de integración, claramente enmarcado en lo que CEPAL ha dado en llamar "regionalismo abierto", que, según la definición ofrecida por esta institución constituye:

"un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente"¹⁸.

Esta definición resume los elementos centrales de la integración regional durante esta nueva etapa: desde un punto de vista descriptivo, refleja la situación del nuevo escenario internacional que, por sí solo, conduce a una mayor interdependencia económica entre los países de la región a medida que se van implementando las reformas estructurales; por otra parte, indica que los acuerdos de integración económica que establecen la liberalización del comercio intrazona ofrecen un marco jurídico para la profundización de la interdependencia y constituyen el principal instrumento para gestionar este proceso; finalmente, desde la perspectiva normativa, se sugiere que los acuerdos deberían constituir *building blocks* y no *stumbling blocks*¹⁹ en el proceso que conducirá a la liberalización del comercio internacional.

En el caso del MERCOSUR el enfoque del regionalismo abierto se reflejaría en la metodología prevista en el Tratado de Asunción para poner en marcha la integración. Las listas positivas serían reemplazadas por un programa de rebajas "progresivas, lineales y automáticas" que abarcarían la totalidad de las líneas arancelarias, con algunas excepciones que se extenderían por un período limitado

¹⁸ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

¹⁹ Expresión acuñada por Jagdish Bhagwati en *The World Trading System at Risk*, New Jersey, Princeton University Press, 1991.

de tiempo. El objetivo, sería el establecimiento de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en un plazo de tres años que sería considerado como “una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

Las declaraciones de Domingo Cavallo, quien poco tiempo antes de la firma del Tratado de Asunción había asumido como Ministro de Economía de Argentina y que sería el principal responsable del diseño del programa de reformas estructurales, revelaban las intenciones del gobierno argentino con relación a la integración:

“debemos eliminar un obstáculo fundamentalmente metodológico implícito en nuestro sistema de negociación [...] producto por producto, sector por sector, buscando equilibrios fuertemente condicionados. Este método, si bien nos ha permitido avanzar en aquellas áreas donde no se veían afectados intereses sectoriales, rápidamente encontró sus límites dando claras muestras de agotamiento e impidiendo el desarrollo de un verdadero proceso integrador [...]. De esta forma, las mayores bondades que ofrece un proceso de integración, como el logro de la eficiencia y la competitividad, no sólo no fueron alcanzadas, sino que, lo más grave aún, es que no se crearon las condiciones o mecanismos propicios para lograrlo”²⁰.

A lo largo de la década del noventa, a pesar, como veremos más adelante, de los sustanciales avances experimentados por la región en términos de volumen y calidad del comercio, el MERCOSUR ha tenido grandes dificultades para cumplir los sucesivos cronogramas establecidos e incluso para implementar la normativa acordada²¹.

El “cronograma de Las Leñas”²², adoptado por el Consejo Mercado Común (CMC) en 1992, que definía un plan de trabajo para la implementación del mercado común, sería sucedido por uno nuevo, establecido en la reunión del CMC en Colonia en 1994²³, donde se acordaría una nueva agenda de negociación de “requisitos mínimos” y de “nuevos instrumentos” necesarios para la siguiente etapa, quedando

²⁰ Intervención de Domingo Cavallo en la V Reunión de Ministros de la ALADI, 30/04/1990, en Campbell, J. (ed.), *MERCOSUR, entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, CEI/Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 131.

²¹ El siguiente dato contribuye a ilustrar la situación descrita: en 2004, aproximadamente solo el 50,35% de la normativa MERCOSUR aprobada estaba en vigencia; fuente: Secretaría del MERCOSUR, “Un foco para el proceso de integración regional”, Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR, julio de 2004.

²² MERCOSUR/CMC/DEC N° 1/92.

²³ MERCOSUR/CMC/DEC N° 9/93.

el establecimiento del mercado común postergado indefinidamente²⁴. Un año después, el "Programa de Acción hasta el año 2000", acordado en diciembre de 1995²⁵, establecería un nuevo inventario de temas pendientes²⁶ que, una vez más, no serían completamente abordados. Más adelante, en junio de 2000, en Buenos Aires, se acordaría una nueva agenda para el relanzamiento del MERCOSUR²⁷. Sin embargo, el progresivo deterioro de la economía argentina durante 2001, desembocaría en una fuerte crisis económica, política y social que dejaría una vez más en segundo plano la profundización del espacio económico común y derivaría en una redefinición del proceso de integración.

¿Puede el análisis de las reformas estructurales implementadas en la región y de la dinámica comercial y productiva del MERCOSUR ofrecernos herramientas para explicar esta parálisis? ¿Fue el mercado regional un espacio capaz de poner en marcha dinámicas positivas que permitiesen progresar en la integración? Eso es lo que intentaremos analizar en las secciones siguientes...

Las reformas estructurales y sus efectos en Argentina y Brasil

Desde mediados de la década del ochenta -y con mayor intensidad durante los años noventa-, Argentina y Brasil implementaron una serie de reformas estructurales que estaban claramente en sintonía con las tendencias internacionales hacia la liberalización y que, como se ha señalado, pusieron punto final a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. La presión ejercida por las instituciones financieras internacionales a través de la cláusula de condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural fue la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo. Sin embargo, lejos de representar un mero "acto administrativo", la implementación de las reformas fue el resultado de un complejo proceso político dependiente de las ideas, intereses y recursos de la elite política en el poder²⁸.

Por lo tanto, las diferencias en el alcance y la rapidez con que se implementaron las reformas en Argentina y Brasil, debe interpretarse a la luz de los distintos contextos nacionales, en los que pesan factores particulares que definen la capacidad y las tácticas utilizadas por las elites de gobierno para iniciar, definir y sostener en el tiempo las reformas, así como también para construir las coaliciones

²⁴ Campbell, J., *op. cit.*, p. 153.

²⁵ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 9/95.

²⁶ Entre ellos la profundización de la unión aduanera, la armonización y coordinación de políticas públicas y la política comercial común

²⁷ MERCOSUR/CMC XVIII/ACTA N°1/00.

²⁸ Torre, J. C., *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

de apoyo entre los grupos de interés con mayor relevancia en la estructura socioeconómica²⁹.

El caso de Argentina

Las reformas estructurales, en combinación con el plan de estabilización -que supuso, entre otras cosas, el establecimiento de un régimen de tipo de cambio fijo con relación al dólar-, permitieron al país recuperar, al menos hasta 1999, cierto crecimiento y estabilidad económica que solo se vieron interrumpidas hacia finales de 1994 como consecuencia de la "crisis del tequila". Al mismo tiempo, estas reformas afectaron significativamente la estructura económica vigente.

En primer término, señalaremos que se produjo un importante proceso de desindustrialización que se tradujo en un aumento de los servicios en la estructura sectorial del PBI. Sin embargo, el efecto de las reformas sobre el sector industrial no fue homogéneo. En términos generales, la apertura y la desregulación favorecieron la expansión de los sectores en los que el país tenía alguna ventaja comparativa, de aquellos que ya habían logrado un acercamiento a la frontera tecnológica durante los últimos años de la estrategia sustitutiva, o de los que gozaron de algún tratamiento diferenciado que los mantuvo al reparo de las nuevas condiciones de competencia³⁰.

Estos sectores están vinculados con las industrias productoras de insumos (insumos intermedios de uso difundido, refinerías de petróleo, petroquímico, aluminio, etc.); las actividades concentradas en la última fase del procesamiento de recursos naturales (complejo oleaginoso, agroindustria, industria petroquímica); el sector automotriz³¹; y los sectores productores de bienes de consumo masivo (industria láctea, golosinas)³². Por su parte, los sectores que, en cambio, sufrieron una variación negativa más pronunciada fueron, principalmente, aquellos intensivos

²⁹ No se describirán en este artículo los respectivos procesos de reforma en Argentina y Brasil, ya desarrollados en Obaya M., "Crisis en el MERCOSUR: una interpretación a partir del proceso de reformas estructurales", Tesis de Maestría, Università di Bologna, Representación en Buenos Aires, junio de 2006. Se puede encontrar allí una extensa bibliografía de referencia sobre el tema.

³⁰ Por la necesidad de construir coaliciones entre los agentes económicos y sociales que den apoyo al proceso de reforma, en algunos casos, los gobiernos crearon regímenes especiales que les garantizaran rentas extraordinarias. Un caso ejemplar, es el del sector automotriz. Para el caso argentino, véase Etchemendy, S., "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n. 3, otoño de 2001, pp. 1-35.

³¹ El crecimiento más intenso de la industria automotriz se registra entre 1991 y 1994, cuando el valor de la producción se triplica. Durante la segunda mitad de la década el sector ya comienza a sufrir algunas dificultades.

³² Kosacoff, B., "Estrategias empresariales y ajuste industrial", en Kosacoff, B. (ed.), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Buenos Aires, CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

en mano de obra (por ejemplo, la industria textil); la producción de metales (excluyendo maquinaria y equipo); y las industrias de base científica y tecnológica (instrumentos médicos y ópticos, maquinarias y aparatos eléctricos, y maquinaria y equipo).

Uno de los factores más importantes para explicar esta divergencia en el desempeño sectorial es el tamaño de los actores que predominan en cada uno de ellos. Entre las actividades que identificamos como “ganadoras” prevalecen las empresas que integran la cúpula empresarial manufacturera, principalmente, grupos económicos de capital nacional, empresas transnacionales y distintas formas de asociación entre ambos actores. Esto condujo indefectiblemente a la profundización de los procesos de concentración productiva y centralización del capital que se venían produciendo desde mediados de la década del setenta³³.

Al mismo tiempo, el proceso de reformas favoreció un aumento de los vínculos de la economía argentina con el resto de mundo. Mientras que esta relación -medida como el cociente entre el valor del comercio exterior y el PBI- se ubicaba a comienzos de la década en un porcentaje inferior al 9%, en 1997, año en que alcanzó su punto máximo, fue del 19,8%. El crecimiento de las exportaciones entre 1990 y 2001 fue del 111% con un promedio anual del 7,7%. Sin embargo, el aumento de las importaciones durante este mismo período se quintuplicó, creciendo a un ritmo de casi 20% anual. Al mismo tiempo, el comercio de servicios revela un déficit creciente -y menos afectado por el ciclo económico- que tiene origen, principalmente, en la cuenta de transportes, viajes y regalías.

Estas cifras revelan uno de los rasgos que caracterizaron el patrón de inserción internacional del país durante este período: su carácter marcadamente asimétrico, es decir, mucho más intenso por el lado de las importaciones que, en condiciones de crecimiento económico, superaron a las exportaciones.

Por su composición, se puede afirmar que se profundizó el patrón de comercio exterior que se venía manifestando desde la década del ochenta: los productos con mayor dinamismo exportador fueron aquellos en los que el país tiene ventajas comparativas (principalmente, aquellos vinculados con la industria alimenticia y los recursos naturales) y el sector automotriz, que goza de un régimen de promoción.

Con relación a la distribución geográfica del comercio exterior, el rasgo más significativo fue el aumento del peso de los países del MERCOSUR en detrimento del NAFTA y la Unión Europea (en particular, por el lado de las exportaciones):

³³ Basualdo, E., *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2000.

mientras que a comienzos de la década concentraban el 20% de las ventas al exterior y el 15% de las compras, en 1998 éstas llegaron a representar el 36% y 26%, respectivamente. Como revelan los datos correspondientes a 2001, luego de la devaluación brasileña, las exportaciones hacia la región disminuyeron significativamente.

A cada uno de estos destinos se asocia, a su vez, una determinada composición de la canasta comercial según su contenido tecnológico. El MERCOSUR se presenta como un mercado que ofrece posibilidades para mejorar el patrón de inserción internacional, ya que permite la exportación de productos con contenido tecnológico mediano y alto (ver en la sección siguiente el cuadro 5). Por el lado de las importaciones, la canasta de bienes con origen en el mercado regional es mucho más parecida a la canasta global, aunque se registran mayores flujos de comercio intraindustrial. En cambio, en el caso del NAFTA y, especialmente, de la Unión Europea, el intercambio comercial responde mucho más al esquema de ventajas comparativas. Predominan, por lo tanto, las exportaciones de productos primarios y de bajo contenido tecnológico -aunque en el primer caso, se observa también una proporción importante de productos de contenido tecnológico mediano bajo (25%)³⁴.

Resulta interesante señalar algunas características correspondientes a los actores económicos que integran la cúpula empresarial. En 2000, este grupo fue responsable del 76,77% de las exportaciones y de un 53,37% de las importaciones, lo que indica un patrón de inserción marcadamente superavitario³⁵. El número de empresas transnacionales que integran la cúpula pasó de 25,18%, en 1992 a 52,40%, en 2000, mientras que su peso en las exportaciones, de 41,62% a 72,04%; en el caso de las importaciones, esta relación fue de 81,91% en 2000³⁶. Este patrón de inserción está estrechamente vinculado a las estrategias adoptadas por los agentes económicos que lideraron el proceso de reestructuración en el nuevo marco institucional establecido por las reformas.

El elemento común de estas estrategias es la adopción de una función de producción más abierta que favoreció la "desverticalización" del proceso productivo y su integración a redes de comercio internacional, lo que facilitó el proceso de reconversión productiva y contribuyó a cerrar la brecha con la frontera tecnológica.

³⁴ Kacef, O., "Apuntes para la definición de una estrategia de inserción internacional para la Argentina", PENT, Marzo 2004.

³⁵ Fuente: Chudnovsky, D. y López, A. (coord.), *Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del MERCOSUR*, Serie REDINT, BID-INTAL, Buenos Aires, 2002.

³⁶ No hay datos disponibles para el año 1992.

Sin embargo, como veremos, los derrames positivos sobre el resto del tejido productivo fueron limitados, ya que en este nuevo contexto los actores económicos privilegiaron la construcción de redes con actores extranjeros (redes de proveedores, compradores, socios y propietarios), en particular, en lo que respecta a la provisión de bienes de capital, servicios e insumos de mayor contenido tecnológico.

En consecuencia, esta reestructuración, a la vez que permitió a las empresas orientarse hacia la producción de un *mix* de bienes más reducido y alcanzar importantes ganancias de productividad, tuvo un impacto negativo sobre aquellos eslabonamientos que se habían desarrollado durante la estrategia sustitutiva y que involucraban a una gran cantidad de productores locales.

A los efectos directos que este último grupo de empresas debió soportar como consecuencia de la reducción de las barreras aduaneras y la eliminación de las restricciones cuantitativas -especialmente en los casos de la industria textil, del calzado, y la de maquinaria y equipo-, se suman, entonces, los efectos indirectos generados por las estrategias "ofensivas" de reestructuración implementadas por los actores productivos líderes³⁷.

Como señalamos, la combinación de ambos efectos derivó en la desaparición de muchos establecimientos productivos y, al mismo tiempo, en el desplazamiento de muchos de los sobrevivientes hacia actividades de comercialización y/o distribución, o en la adopción de estrategias "defensivas" gracias a las cuales lograron ganancias de productividad a partir de la expulsión de mano de obra y cambios organizacionales e inversiones de carácter puntual que les permitieron eliminar algunos cuellos de botella³⁸. Del mismo modo, contrariamente a la tendencia predominante en el grupo "ganador", los sectores que adoptaron estrategias defensivas, lejos de lograr desarrollar una red de proveedores y subcontratistas, aumentaron el grado de verticalización de la producción.

Dentro del ámbito de la cúpula empresarial, resulta conveniente señalar algunos matices entre las estrategias y el patrón de inserción adoptados por las empresas transnacionales y los grupos económicos de capital nacional, en particular, en lo que respecta a su vinculación con la región.

En el primer caso, se trata de empresas que, gracias a los atributos particulares que ofrecen la multinacionalidad y otras ventajas de propiedad (su mayor capacidad para operar en economías abiertas, el control de ciertos aspectos

³⁷ Aspiazu, D., Basualdo E. y Schorr, M., "La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva, Área de Economía, FLACSO-Argentina, mayo de 2001.

³⁸ Kosacoff, B., "Estrategias empresariales y ajuste industrial", *op. cit.*

tecnológicos, el acceso preferencial a los mercados internacionales de crédito, etc.), han logrado aprovechar tempranamente las oportunidades que ofrecieron la apertura económica, la desregulación de los mercados y la recuperación de la demanda interna y, en consecuencia, desarrollar con mayor rapidez los procesos de reconversión estructural y aumento de la eficiencia productiva que imponía el nuevo marco institucional³⁹. En este nuevo contexto, las empresas transnacionales abandonaron, por lo tanto, las estrategias de tipo *stand alone* características de la etapa sustitutiva y estrecharon sus vínculos con el resto de la corporación.

Los rasgos que adoptó esta integración reflejan las características del patrón de inserción del país. Por un lado, se identifica un grupo de empresas cuyo principal objetivo es el aprovechamiento de recursos naturales y que tienen, por lo tanto, una pronunciada vocación exportadora -orientada especialmente, hacia otras filiales de la corporación ubicadas, en general, fuera del MERCOSUR donde son utilizadas como insumos- y un bajo coeficiente de importaciones. Esto permite a estos sectores obtener un considerable superávit externo.

Por otro lado, un grupo mayoritario de empresas, orientado al aprovechamiento del mercado interno, cuyo rol dentro de la corporación reproduce de alguna manera el patrón de inserción internacional del país: mientras que, por el lado de las importaciones, hay una estrecha integración con otras filiales a través de la compra de insumos, componentes, equipos y productos finales con un contenido tecnológico medio-alto y alto, especialmente a países desarrollados, por el lado de las exportaciones, la integración es mucho más simple y se concentra, especialmente, en el mercado regional⁴⁰.

Dentro de este grupo de empresas, encontramos sectores con baja orientación exportadora, que son principalmente, productores de bienes de consumo masivo con posibilidades de diferenciación (entre otros, alimentos de marca y productos de limpieza y tocador) cuya principal ventaja de propiedad es su marca internacional y para los cuales son importantes factores de competitividad la renovación permanente de la oferta de productos, el despliegue de *marketing* y publicidad y, en el caso de los bienes de consumo durables, los mercados local y regional.

Los sectores incluidos en este grupo, a partir de ciertos elementos que aportó el proceso de reformas, lograron reforzar sus ventajas de propiedad y localización. En el primer caso, la apertura estableció condiciones de competencia

³⁹ Kosacoff, B. y Porta, F. "La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes", Documento de Trabajo 77, CEPAL-Oficina en Buenos Aires, agosto de 1997.

⁴⁰ Chudnovsky, D. y López, A., "Transnacional corporations' strategies and foreign trade patterns in MERCOSUR countries in the 1990s", en *Cambridge Journal of Economics*, n. 28, 2005, pp. 635-652.

que pudieron ser enfrentadas con más eficacia por las empresas transnacionales recién llegadas al país o, luego de la correspondiente reestructuración, por las antiguas filiales de tipo *stand alone*.

Si bien el coeficiente de exportación para las empresas que integran este grupo es bajo, el MERCOSUR representa un destino importante. En el caso de la industria alimenticia, por ejemplo, la complementación de la oferta local o el desarrollo de nuevas marcas se lograron a partir de la importación de bienes finales desde otras filiales que, a partir de los ciclos de demanda interna en cada uno de los países en donde existen empresas de la corporación, pueden ser reemplazadas por producción local. La experiencia del sector alimenticio, presente también en otros sectores productores de bienes de consumo, indica el despliegue de una estrategia de integración simple con la corporación -en particular, con otras filiales radicadas en la región- que tiene ciertos rasgos de estrategias de tipo pro-eficiencia.

En el agrupamiento que presenta una moderada orientación exportadora encontramos sectores para los cuales el mercado regional es muy significativo. Sin duda, el más relevante es el automotriz, que aprovecha la convergencia de una serie de factores que brindan una importante ventaja de localización. En primer lugar, resulta decisivo el régimen de promoción sectorial vigente en el país -y articulado a nivel regional- que ofrece protección respecto a terceros mercados, a la vez que facilita el financiamiento para la reconversión sectorial. Otros factores importantes fueron las favorables condiciones de demanda que derivaron de la estabilización económica y la apertura comercial que favoreció la integración del sector con otras filiales de la corporación y, especialmente, con aquellas ubicadas en Brasil. Otro factor de localización significativo fue el desarrollo de capacidades y habilidades específicas del sector durante la sustitución de importaciones.

Por otro lado, es significativo el impacto que la reconversión del sector automotriz tuvo sobre la industria autopartista que adoptó estrategias compatibles con las que siguieron las terminales automotrices del MERCOSUR⁴¹. En primer lugar, como consecuencia de las nuevas exigencias de escala y calidad, se redujo el número de proveedores por planta. Al mismo tiempo, las filiales seleccionaron, por un lado, proveedores con origen en la región con los que firmaron contratos de largo plazo, mientras que por el otro, "importaron" proveedores con los que tenían un vínculo patrimonial o que ya formaban parte de la red de proveedores de la corporación a nivel internacional. Este proceso de reconversión sectorial comportó la desaparición de gran cantidad de empresas locales que durante el período

⁴¹ Kosacoff y Porta incluyen el sector autopartista dentro de los sectores con una estrategia "derivada", ya que su dinámica depende, principalmente de sus sectores usuarios; Kosacoff, B. y Porta, F., *op. cit.*

sustitutivo habían crecido gracias al dinamismo del sector automotriz y que constituían una de las locomotoras de la industria metalmeccánica.

Los grupos económicos de capital nacional, por su parte, lograron consolidar su posición como productores líderes de manufacturas de origen agrícola e insumos industriales, alcanzando un notable dinamismo exportador y, en algunos casos, desarrollando proyectos de inversión en el exterior. Por su patrón de inserción, el signo de la balanza comercial de este grupo de actores es ampliamente positivo, ya que, además del notable desempeño exportador, los sectores en los que se especializan se caracterizan por su bajo contenido de importaciones.

Con respecto a la distribución geográfica de su patrón de inserción, considerando que su especialización se encuentra en sectores en los que el país tiene ventajas comparativas, el destino de sus exportaciones se ha concentrado en el NAFTA y, especialmente, en el mercado europeo, por lo que el MERCOSUR representa un mercado de destino secundario.

Reformas estructurales en Brasil

Los autores más críticos de las reformas estructurales sostienen que este proceso tuvo como resultado una especialización regresiva basada en sectores de menor complejidad tecnológica y con bajo dinamismo en los mercados internos y externos (como por ejemplo: papel y celulosa, siderurgia, procesamiento de minerales y aluminio, manufacturas de origen agropecuario, etc.) que redujo el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo⁴². Señalan también que el atraso cambiario que se produjo a partir del programa de estabilización económica -el Plan Real- aceleró el proceso de desindustrialización y la reducción del valor agregado industrial, favoreciendo una penetración cada vez mayor de bienes importados y la destrucción de eslabonamientos productivos que se habían desarrollado durante el proceso de industrialización del país. Por su parte, la pérdida de importancia relativa de los sectores intensivos en ciencia y tecnología tendría como consecuencia una disminución en la capacidad de difusión tecnológica y un progreso técnico más lento, lo que afectaría el potencial de crecimiento y desarrollo económico.

Sin embargo, en comparación con el caso argentino, los efectos de las reformas sobre la estructura sectorial del PBI brasileño fueron más bien limitados,

⁴² Coutinho, L., "Desempenho da Indústria sob o Real", en Mercadante Aloizio (org.), *O Brasil pós-Real*, Universidad de Campinas, 1997.

ya que la caída del producto industrial fue solo del 4%. Por su parte, el análisis de la composición de la estructura industrial también revela cambios muy moderados que sugieren una relativa estabilidad que puede ser atribuida a una mayor fortaleza de su tejido productivo.

En términos sectoriales, la tendencia es similar a la de Argentina ya que se registra un aumento en el peso relativo del sector productor de alimentos, bebidas y tabaco y en la industria automotriz -que también en el caso de Brasil goza de un régimen particular- y una caída significativa en los sectores intensivos en mano de obra, principalmente cueros y calzados (que sufrió una caída del 18,07%) textiles artificiales (16,20%), otros minerales (12,27%), tractores y máquinas de terraplenado (10,42%)⁴³.

Sin embargo, más allá de esta relativa estabilidad, también en el caso de Brasil se produjeron cambios significativos en las estrategias adoptadas por los principales actores económicos que se concentraron, especialmente, en la gestión de los procesos productivos y en la estructura de propiedad de las empresas⁴⁴.

Las estrategias, en particular en el caso de los establecimientos de mayor tamaño, se basaron en la racionalización -lo que implicó la expulsión de mano de obra-, la concentración selectiva de actividades en las áreas de mayor competencia, la reducción de los niveles de integración vertical con la ampliación del contenido importado de piezas y componentes, la reorganización y la compactación de los procesos de *layout* y la reducción de las jerarquías y los niveles organizativos de las empresas⁴⁵.

Al igual que en el caso argentino, este proceso fue más veloz y acentuado en el caso de las filiales locales de empresas transnacionales -cuya participación en la economía aumentó significativamente como consecuencia de los flujos de inversión registrados durante este período⁴⁶- gracias a sus ventajas para incorporarse a los circuitos de producción internacionales. En consecuencia, los cambios en la gestión de procesos productivos fueron más intensos en aquellas ramas en las que estas filiales tienen mayor presencia, como es el caso de los sectores difusores de progreso técnico, donde se implementaron estrategias de integración con la

⁴³ Fuente: Texeira Protti, A., "Alterações na composição señorial da indústria brasileira: uma análise empírica a partir dos dados das contas nacionais do IBGE (1990-2000)", Tesis de Maestría, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas, 2003.

⁴⁴ Ferraz, J.C., Kupfer, D. y Iooty, M., "Competitividad industrial en Brasil. 10 años después de la liberalización", en *Revista de la CEPAL*, n. 82, abril de 2004.

⁴⁵ Miranda, J.C., "Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990", Texto para discussão n. 829, Brasília, octubre de 2001.

⁴⁶ Para ilustrar la magnitud de este flujo basta señalar que, mientras que entre 1990 y 1995, la proporción de los flujos de inversión extranjera directa con relación al PBI se ubicaba entre el 0,21% y 0,62%, en 1998 habían aumentado a 3,66%, y en 2000 alcanzó un pico de 5,44%. Fuente: Banco Central de Brasil.

estructura corporativa que comportaron la reducción de los índices de nacionalización de los bienes finales, la disminución del grado de integración vertical y la sustitución de producción local de piezas, componentes y materias primas por importaciones.

Con relación a su patrón de inserción internacional, durante la década del noventa, Brasil también aumentó notablemente su vinculación con los flujos internacionales de comercio de bienes y servicios. Su coeficiente de apertura pasó de un 11,1%, en 1990, a un 22,3%, en 2001. Al igual que en el caso argentino, este patrón tuvo un carácter profundamente asimétrico: durante este período, mientras que las exportaciones crecieron un 85%, con un ritmo anual ligeramente superior al 6%, las importaciones aumentaron casi un 270%, con un crecimiento promedio superior al 10%.

Por su parte, la cuenta de servicios, como consecuencia, principalmente, de las utilidades y regalías de las empresas transnacionales, fue aumentando a lo largo de la década su saldo negativo, alcanzando su punto máximo entre 1997 y 1998. La suma del déficit en ambas cuentas contribuyó a profundizar las necesidades de financiamiento para sostener el crecimiento económico y a aumentar, en consecuencia, la vulnerabilidad de la economía a través de su sector externo.

Con respecto al patrón de inserción geográfica, la Unión Europea y los países del NAFTA siguieron siendo los socios más importantes en términos de volumen de comercio: sin embargo, cabe distinguir que mientras en conjunto su importancia relativa cayó en el caso de las exportaciones, su peso en las importaciones aumentó entre 1990 y 2001. El cambio más significativo fue el aumento del peso relativo del comercio con los países del MERCOSUR, en particular, por el lado de las exportaciones. El volumen de comercio con la región alcanzó su pico en 1998, mientras que luego de la devaluación y durante la recesión argentina, disminuyó significativamente.

Cada uno de estos destinos está vinculado con un determinado flujo de bienes. Una desagregación de la balanza comercial para algunos sectores seleccionados revela que Brasil mantuvo superávit con los países del MERCOSUR y el resto de ALADI (ver en la sección siguiente el cuadro 5), principalmente, en bienes con mayor grado de intensidad tecnológica y de capital, mientras que su déficit comercial con esta región se concentró en productos intensivos recursos naturales. Por su parte, la relación comercial con los países del NAFTA, la Unión Europea y los países asiáticos (con la excepción de Medio Oriente) fue prácticamente opuesta: mientras que sus exportaciones se concentraron en bienes

intensivos en recursos naturales, el país fue importador neto de bienes intensivos en tecnología⁴⁷. Sin embargo, no puede dejar de destacarse la excepción que representan los sectores automotriz y aeronáutico que lograron desarrollar ventajas comparativas dinámicas a partir de ciertas políticas públicas que contribuyeron a mejorar el patrón de inserción en términos de valor agregado doméstico y contenido de insumos de ingeniería nacional. En el primer caso, las terminales se fueron progresivamente insertando en los circuitos productivos globales⁴⁸, mientras que en el caso de la industria aeronáutica, se verificó, a partir de 1997, un importante dinamismo en su inserción internacional⁴⁹.

El análisis del patrón de inserción internacional de la cúpula empresarial brasilera durante este período revela que la misma es responsable del 49,72% de las exportaciones y el 33,72% de las importaciones -una proporción mucho menor a la que corresponde a la cúpula argentina-, y que tiene un saldo superavitario que alcanzó en el año 2000 los 8.589 millones de dólares (se recuerda que el saldo comercial del país ese mismo año fue negativo en 705 millones de dólares)⁵⁰.

Si bien el número de empresas transnacionales que integran la cúpula aumentó significativamente, pasando de un 29,4% en 1992 a un 45,82% en 2000, a diferencia del caso argentino, el aumento del peso de estas empresas en las exportaciones no alcanzó la misma magnitud: de un 45,56% en 1992, pasaron a un 53,24% en 1997, para volver a retroceder a un 48,96% en el año 2000. Por su parte, las importaciones realizadas por las empresas transnacionales pasaron de representar el 53,87% de las compras totales de la cúpula, en 1992, al 63,08 % en 1997 y, en el año 2000, el 67,19%⁵¹.

Las empresas de capital nacional, que venían desarrollando una política exportadora agresiva desde comienzos de la década, fueron las principales responsables del saldo positivo de la balanza comercial de la cúpula empresarial: su

⁴⁷ Serrão Piccinini, M. y Pimentel Puga, F., "A balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, BNDES, Textos para discussão, n. 90, septiembre de 2001.

⁴⁸ Esto se ha dado especialmente en el caso de los "autos populares". Dos ejemplos son los casos del modelo Meriva de General Motors o del Fox en el caso de Volkswagen; Chudnovsky, D. y López, A., *op. cit.*

⁴⁹ El superávit comercial obtenido por Embraer, que es la firma emblemática del sector aeronáutico brasileño pasó de 266 millones de dólares en 1997 a 750 millones en 2000; en Katz, J. y Stumpo, G., "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional". Santiago de Chile, Serie Desarrollo Productivo n. 103, CEPAL, julio de 2001, en base a datos de Embraer; Miranda, J.C., *op. cit.*

⁵⁰ La información, elaborada por el NEIT-IE-UNICAMP a partir de datos de la Revista Exame y SECEX, considera 491 empresas brasileñas. Fuente: Chudnovsky, D. y López, A. (coord.), *Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del MERCOSUR*, Serie REDINT, BID-INTAL, Buenos Aires, 2002.

⁵¹ *Ibidem.*

saldo comercial, que en 1992, representaba el 60% del superávit de la cúpula empresaria, alcanzó, en 2000, llegó a representar, en 2000, el 90%.

Más que en el origen del capital, como se verá a continuación, este resultado parece tener raíces en los distintos patrones de especialización e inserción sectorial que desarrollaron las empresas nacionales y extranjeras a lo largo de la década. Mientras que las primeras se destacaron en sectores productivos tradicionalmente superavitarios -aquellos de procesamiento continuo e intensivos en insumos energéticos o recursos naturales (metalurgia básica, papel y celulosa, extracción de minerales metálicos)-, las empresas transnacionales, tanto por su inserción sectorial como por las estrategias desplegadas, desarrollaron una mayor dependencia de las importaciones, ya sea de insumos, componentes y bienes de capital -sobre todo, en los sectores más intensivos en tecnología-, como de bienes finales para complementar líneas de productos en el mercado local. Estas diferencias se reflejan en la evolución de los coeficientes de exportación e importación en cada uno de los casos: para las empresas de capital nacional el primero fue, en el año 2000, de 11,2% (10,71% en 1992), mientras que el segundo fue de 5% (3,72%); en el caso de las empresas transnacionales estos coeficientes fueron de 8,5% (11,9%) y 8% (5,77%) respectivamente⁵².

El peso de los distintos tipos de estrategias implementadas por parte de las empresas transnacionales muestra en el caso de Brasil una distribución distinta a la de Argentina. En primer lugar, el peso de las empresas cuyo principal objetivo es el aprovechamiento de los recursos naturales es mucho menor. Al mismo tiempo, las empresas concentradas exclusivamente en el aprovechamiento del mercado interno también parecen tener menor importancia, mientras que, en cambio, es muy superior aquel que corresponde a las empresas que, aun privilegiando el mercado interno, tienen una cierta orientación exportadoras.

En este último caso, se observa un patrón menos asimétrico que en la experiencia argentina, lo que en parte se explica por la mayor densidad del tejido productivo brasileño que le ha permitido a las empresas locales una mayor vinculación con los actores productivos extranjeros. En este grupo se destaca principalmente la presencia del sector automotriz que, como hemos visto, logró expandir su horizonte de exportaciones más allá del MERCOSUR gracias a las ganancias de competitividad alcanzadas.

Por su parte, en el grupo que incluye a los sectores con baja orientación exportadora se destacan: productos químicos, material electrónico y de comunicaciones, material eléctrico y equipamientos de informática. Al igual que en

⁵² Chudnovsky, D. y López, A. (coord.), *op. cit.*

el caso argentino, el patrón de inserción internacional de estas filiales es profundamente asimétrico y se caracteriza por la importación de insumos, partes, componentes desde terceros mercados para la producción y bienes finales para complementar la oferta local destinada al mercado interno y regional.

Es importante destacar que este grupo es el que presenta la mayor orientación de exportaciones hacia el MERCOSUR. Esto indicaría que las vinculaciones con la región se producen a través de las ventas de bienes finales, mientras que los bienes de alto contenido tecnológico tienen origen en la casa matriz o en filiales ubicadas en terceros países. Estas empresas operan en sectores que despliegan estrategias con ciertos rasgos "pro eficiencia" y que posibilitan la racionalización de procesos productivos, un mayor contenido de insumos, componentes y partes importadas que han permitido aumentos de productividad significativos.

Cabe destacar, sin embargo, que aun dentro de esta lógica general, se verifican en Brasil, casos de empresas transnacionales que ocupan un lugar de mayor relevancia dentro de la estructura corporativa, a partir de la producción de "*world products*". Esto implica que las empresas acceden directamente al mercado mundial, realizan tareas de investigación y desarrollo y toman decisiones sobre la renovación de productos y sobre estrategias de *marketing global*. Como hemos visto, este es el caso de algunos productos del sector automotriz, de autopartes (por ejemplo, motores bicomcombustible y tricombustible, o equipos de suspensión), productor de equipos de telecomunicación, *software*, etc⁵³.

En consecuencia, Brasil aparece claramente como el país de la región elegido para la descentralización de actividades de investigación y desarrollo -donde el resto de los países sudamericanos prácticamente no tienen presencia- lo que lo ubica en un lugar particular con relación al resto de sus socios del MERCOSUR.

Por su parte, dentro de la industria manufacturera las empresas de capital nacional mostraron, desde los comienzos del proceso de industrialización, preferencia por los sectores productores de *commodities* agrícolas, minerales e industriales y, en segundo orden, de bienes de consumo. Durante la década del noventa, en particular durante la primera mitad, la mayor parte de los grupos de capital nacional adoptó estrategias de especialización que implicaron la venta de activos no estratégicos -especialmente aquellos de naturaleza especulativa- y la progresiva reducción del grado de diversificación de sus estructuras industriales⁵⁴. Aun en el

⁵³ Chudnovsky, D. y López, A., *op. cit.*.

⁵⁴ Machado Ruiz, R., *op. cit.*; Rocha, F. y Kupfer, D., "Structural Changes and Specialization in Brazilian Industry: the Evolution of Leading Companies and the M&A Process", *op. cit.*; Bonelli, R., "As estratégias dos grandes grupos industriais brasileiros nos anos 90", Rio de

ámbito de sus actividades principales se desprendieron de las plantas más ineficientes o con mayor grado de ociosidad.

Un importante factor de competitividad para estos sectores es el grado de integración vertical que garantiza el acceso a las materias primas y el control de los costos a lo largo de toda la cadena productiva. En consecuencia, las inversiones tuvieron como objetivo aumentar el control sobre estas cadenas a través de la compra de empresas más pequeñas, de la participación de las privatizaciones o la ampliación de la capacidad instalada.

En el caso de los bienes de consumo, donde las empresas brasileras también tienen una participación significativa, las estrategias estuvieron dirigidas a maximizar la utilización de canales de distribución y a expandir la explotación de marcas ya establecidas, reduciendo, al mismo tiempo, el grado de diferenciación de la producción. Mientras que en el caso de las transnacionales se observa una mayor integración con el resto de la estructura corporativa, algunas empresas de origen nacional se volcaron al ensamblaje de piezas y componentes importados o, directamente, a la comercialización de bienes fabricados en el exterior.

A pesar de establecer como prioridad el aumento de la participación en el mercado interno, las empresas brasileras aumentaron, como hemos visto, su participación en el comercio exterior. Si bien el aumento es más significativo por el lado de las importaciones, su especialización en sectores con baja dependencia de las compras del exterior, les permitió mantener un saldo comercial positivo.

Asimetrías e integración comercial y productiva en el MERCOSUR

En esta sección se analizarán la cuestión de las asimetrías y algunos aspectos relacionados con las dinámicas comerciales y productivas abordadas hasta el momento pero desde una perspectiva estrictamente regional. Como podrá deducirse de lo expuesto, este análisis se corresponderá, en gran medida, con el estudio de las estrategias que desplegaron las empresas transnacionales, principales responsables del proceso de integración "de hecho" (*market-led regionalisation*) del Mercosur⁵⁵. Como hemos señalado, estas empresas, gracias a factores específicos relacionados con la multinacionalidad y sus estructuras organizativas, fueron las que lograron captar más tempranamente las

Janeiro, texto para discusión, n. 569, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, julio de 1998; Canuto, O., Marcílio Rabelo, F. y Silveira, J.M., "Abertura e grupos economicos na industria brasileira", en *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 92, septiembre de 1997, pp. 33-52.

⁵⁵ Phillips, N., "The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections in regional governance in the Southern Cone of Latin America", en *Third World Quarterly*, Vol. 24, n. 2, 2003, pp. 217-234.

oportunidades abiertas por la liberalización del comercio intrazona y desplegar procesos de especialización y complementación productiva a escala regional⁵⁶.

El tema de las asimetrías ha sido seguramente uno de los más destacados en la literatura sobre el MERCOSUR durante los últimos años⁵⁷. Esta cuestión está directamente vinculada con la distribución de los beneficios que se derivan de la integración entre los países asociados y, en consecuencia, con las posibilidades de lograr la cohesión social al interior de la región, lo que requiere "*a relatively equal social and territorial distribution of employment opportunities, of wealth and of income, and of improvements in the quality of life that correspond to increasing expectations*"⁵⁸. En este sentido, el caso de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea constituye un ejemplo concreto de la importancia de las políticas re-distributivas para la disminución de las asimetrías y para sostener el desarrollo de la región.

En primer lugar haremos referencia a las asimetrías de carácter estructural que, tal como se puede apreciar en los cuadros incluidos a continuación, se refieren no solo a la dimensión económica (ingreso per cápita, flujos de comercio e inversión, etc.) sino también a la demográfica y social (población, superficie, ingreso per capita, desempleo, pobreza, etc.).

Cuadro 1

Selección de indicadores sociales y demográficos 2001

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población total	36.784.000	174.719.000	5.496.000	3.337
Superficie (km ²)	2.780.400	8.514.880	406.750	176.220
PBI per capita	7.315	3.326	1.285	5.774
Desempleo	17,4	6,2	10,8	15,3

⁵⁶ Porta, F., "Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación macroeconómica", en B. Kosacoff (coord.), *op. cit.*

⁵⁷ Ver, por ejemplo, Bouzas, R., "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR", documento presentado en el seminario "Global y local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe", 22 de marzo de 2003, Milano, Italia; Giordano, P., Mesquita Moreira, M. y Quevedo, F., "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", INTAL-ITD, Documento de divulgación 26, agosto de 2004.

⁵⁸ Smith, A. y Tsoukalis, L., *Report on Economic and Social Cohesion*, mimeo, College of Europe, Bruges, citado en Padoan, P.C., "Political Economy of New Regionalism and World Governance", en Telò, M. (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Burlington, Ashgate, 2001.

Distribución del ingreso

D ¹⁰ /D ¹ :	20,0 ^b	32,2	20,9 ^d	10,2 ^b
Gini:	0,590 ^b	0,639	0,570 ^d	0,455 ^b

Pobreza e indigencia

Pobreza	45,4 ^b	34,1	61,0 ^b	15,4 ^b
Indigencia	20,9 ^{b c}	13,2	33,2 ^b	2,5 ^b

^a Promedio 1995-2000

^b Año 2002

^c Área metropolitana

^d Año 2000

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2005, Santiago de Chile, 2005 y World Bank.

Cuadro 2

Participación de las exportaciones intrazona en las exportaciones totales de cada país (promedio anual)

Países	1985- 1990	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2002
	Exportaciones		intrazona/exportaciones	
	totales			
Argentina	12%	24%	35%	28%
Brasil	5%	12%	16%	11%
Paraguay	38%	41%	56%	54%
Uruguay	30%	40%	51%	41%
MERCOSUR	8%	16%	23%	17%

Fuente: Crespo Armengol, E. *et al, op. cit.*, en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, Banco Central de Paraguay y ALADI.

Cuadro 3

Participación de las importaciones intrazona en las importaciones totales de cada país (promedio anual)

Países	1985-	1991-	1995-	1999-
	1990	1994	1998	2002
	Importaciones		intrazona/importaciones	
	totales			
Argentina	19%	24%	25%	28%
Brasil	8%	12%	15%	13%
Paraguay	39%	37%	49%	53%
Uruguay	40%	45%	44%	44%
MERCOSUR	13%	19%	20%	19%

Fuente: Crespo Armengol, E. *et al, op. cit.*, en base a datos de COMTRADE, INDEC, SECEX, Banco Central de Paraguay y ALADI.

Sin embargo, además de las significativas asimetrías entre los países del Mercosur, como puede observarse en el cuadro 4, el MERCOSUR presenta un rasgo distintivo con relación a otros procesos de integración: la presencia de profundas asimetrías y problemas distributivos dentro de cada uno de los países de la región, especialmente, en el caso del país más grande: Brasil. La existencia de esta delicada situación social a nivel interno dificulta aun más la implementación de políticas redistributivas a nivel regional, ya que en ese caso, al considerar las regiones menos favorecidas, serían en gran medida los países más pequeños los que serían contribuyentes netos.

Las asimetrías vinculadas al nivel de interdependencia regional para cada uno de los países, como puede observarse en los cuadros 2 y 3, son también muy significativas. Mientras que en el caso de Paraguay y Uruguay, el mercado regional llegó a representar más de la mitad de su comercio exterior y, en el caso de Argentina, a superar el 30%, la participación de este mercado en el comercio exterior de Brasil nunca superó el 16%, aunque el crecimiento con relación a la etapa previa al MERCOSUR es muy considerable (casi se triplica en el caso de las exportaciones y se duplica en las importaciones).

Desagregando un tanto más la información, podemos apreciar que la asimetría en el grado de interdependencia se traslada, a su vez, dentro de las fronteras de los países, es decir, que las asimetrías entre regiones son también muy considerables. Por ejemplo, como apreciamos en el cuadro 4, la región pampeana y el sur y sureste de Brasil, concentraron más del 70% de las

exportaciones intra-zona y tienen los índices de concentración relativa (junto con Cuyo) más elevados.

Cuadro 4
Regiones y comercio exterior en el Mercosur

Región	Participación en las exportaciones al MERCOSUR (porcentaje) 2000	Concentración relativa de exportaciones en el MERCOSUR* Índice=100 2000	Participación de las exportaciones al MERCOSUR en las exportaciones totales de la región (porcentaje) 2000	Coefficiente de exportación a países del MERCOSUR (porcentaje del PBI de la región) 2000
Pampeana	33,7	105,0	33,9	2,8
Patagonia	7,5	95,1	30,7	7,5
Noroeste	2,4	83,3	27,0	2,5
Noreste	0,8	94,7	30,0	1,3
Cuyo	2,6	110,4	35,3	2,8
Sin clasificar	1,3	n.a.	19,3	n.a.
Argentina	48,3	n.a.	32,3	3,1
Norte	2,1	80,0	11,1	1,3
Noreste	2,7	84,9	12,0	0,6
Sureste	25,9	106,9	15,0	1,3
Sur	11,3	112,9	15,8	1,9
Centro oeste	0,4	27,3	4,0	0,2
Sin clasificar	0,5	n.a.	5,3	n.a.
Brasil	42,9	n.a.	14,0	1,3
Paraguay	3,1	n.a.	63,6	7,2
Uruguay	5,7	n.a.	44,6	5,1
MERCOSUR	100,0	n.a.	20,9	2,0

* Relación entre la participación de las exportaciones al MERCOSUR en las exportaciones totales de cada región y la participación de las exportaciones al MERCOSUR en las exportaciones totales del país.

Fuente: R. Bouzas, *op. cit.*

Hemos señalado en la sección anterior que el MERCOSUR se presenta como un mercado que permite tanto a Argentina como Brasil mejorar sus respectivos patrones de inserción comercial. El cuadro 5 demuestra que ambos países, en particular Brasil, mantienen saldos superavitarios -o ligeramente deficitarios- con el MERCOSUR y ALADI en sectores con intensidad tecnológica media y alta. El sector más representativo de esta tendencia es el automotriz que, gracias al régimen de incentivos y comercio administrado coordinado a nivel regional, logró devolver cierto dinamismo a la industria metalmecánica, en particular, en el caso de Argentina donde esta industria había sufrido una profunda crisis como consecuencia de la experiencia aperturista de los años setenta.

Cuadro 5

Saldo comercial por intensidad tecnológica según mercado de destino (en millones de dólares)

	Total			MERCOSUR			NAFTA			UE			ALADI		
	94-95	97-98	99	94-95	97-98	99	94-95	97-98	99	94-95	97-98	99	94-95	97-98	99
Brasil															
Alta	-8.098	12.946	-5.055	-2	342	345	2.650	-5.195	1.718	1.405	-3.648	1.903	106	449	247
Media-alta	12.586	18.994	-7.710	1.982	900	521	3.820	-7.135	2.331	8.251	-9.399	4.475	1.775	2.198	693
Alta + Media	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
alta	20.684	31.940	12.765	1.981	1.242	866	6.470	12.331	4.049	9.656	13.047	6.378	1.880	2.648	940
Total	4.938	14.968	-1.199	378	1.176	34	-643	10.635	1.060	1.914	-3.902	1.249	2.230	2.790	600
Argentina															
Alta	-5.493	-7.691	-3.976	114	-142	201	2.316	-3.321	1.632	1.566	-1.636	1.089	17	185	112
Media-alta	-	-	-5.441	-884	201	220	-	-4.116	-	-	-6.942	-	140	299	182

	10.107	14.226					2.809		1.433	4.929		2.434			
Alta + Media	-	-					-		-	-		-			
alta	15.601	21.917	-9.417	-771	59	421	5.125	-7.437	3.065	6.495	-8.578	3.523	157	484	294
							-		-	-		-			
Total	-4.854	-9.671	-2.175	2.022	2.916	748	5.897	-9.140	2.573	4.278	-8.059	2.310	2.749	4.339	1.950

Fuente: Fernando Sarti, "Internacionalização comercial e produtiva no MERCOSUL nos anos 90", Tesis de doctorado en economía presentada al Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, diciembre de 2001. Elaboración NEIT/UNICAMP en base a datos DataIntal.

Como se ha señalado, las dinámicas positivas relacionadas con el comercio intrazona están estrechamente vinculadas a las ventajas comparativas complementarias, a regímenes especiales temporarios (en particular el caso del sector automotriz) y a las estrategias implementadas a nivel regional por las empresas transnacionales. En consecuencia, estas dinámicas están protagonizadas por pocos actores y, en particular, por las filiales de estas empresas⁵⁹. Cuando comparamos el patrón de inserción comercial de la cúpula empresarial diferenciando la participación de las empresas nacionales y extranjeras (cuadros 6 y 7), como ya hemos señalado, notamos que estas últimas tienen una orientación mucho más intensa hacia el mercado regional.

Cuadro 6

Participación de empresas nacionales y extranjeras

Total de exportaciones y exportaciones al MERCOSUR

(en porcentaje)

País	1992		1997		2000	
	Extranjera	Nacional	Extranjera	Nacional	Extranjera	Nacional
Argentina						
Total exportaciones	41,62	58,38	57,15	42,85	72,04	27,96
Exportaciones						
MERCOSUR	49,08	50,92	68,68	31,32	n.d.	n.d.
Brasil						
Total exportaciones	45,56	54,44	53,24	46,76	48,96	51,04
Exportaciones	71,17	28,83	73,94	26,06	75,56	24,44

⁵⁹ Porta, F., *op. cit.*

MERCOSUR

Total

Total exportaciones	43,68	56,32	54,11	45,89	57,92	42,08
Exportaciones						
MERCOSUR	59,82	40,18	67,88	32,12	n.d.	n.d.

Fuente: Chudnovsky, D. y López, A. (coord.), *op. cit.*, preparado por NEIT-UNICAMP en base a informaciones de Secex y *Revista Exame* para Brasil, INDEC y *revista Prensa Económica* para Argentina y CEPAL y MC Consultores para Uruguay.

Cuadro 7

Participación de empresas nacionales y extranjeras

Total de importaciones e importaciones desde el MERCOSUR

(en porcentaje)

País	1992		1997		2000	
	Extranjera	Nacional	Extranjera	Nacional	Extranjera	Nacional
Argentina						
Total importaciones	n.d.	n.d.	75,39	24,61	81,91	18,09
Importaciones						
MERCOSUR	n.d.	n.d.	77,59	22,41	80,43	19,57
Brasil						
Total importaciones	53,87	46,13	63,08	36,92	67,19	32,81
Importaciones						
MERCOSUR	47,76	52,24	72,52	27,48	60,83	39,17
Total						
Total importaciones	n.d.	n.d.	66,58	33,42	71,56	28,44
Importaciones						
MERCOSUR	n.d.	n.d.	76,80	23,20	70,36	29,64

Fuente: *Ivi*.

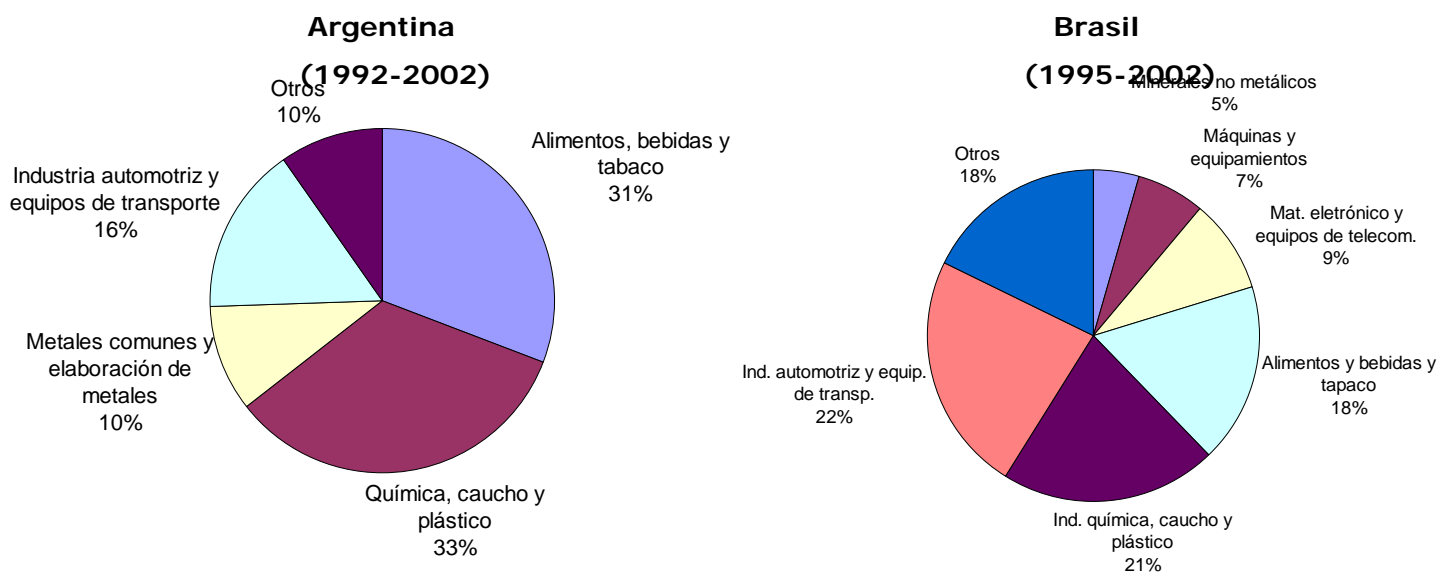
El hecho de que las empresas transnacionales tengan una participación mayor en el comercio intrazona no nos permite, sin embargo, afirmar que el origen de este comportamiento se encuentre en la nacionalidad. Según un trabajo realizado bajo la coordinación de Chudnovsky y López, este fenómeno estaría relacionado fundamentalmente con la inserción sectorial de las empresas transnacionales, es

decir, con su primacía en sectores que favorecen el desarrollo de estrategias de especialización y complementación productiva en la arena regional⁶⁰. Este es el caso de las empresas que, como hemos señalado en la sección anterior, siguieron estrategias de aprovechamiento del mercado regional, fundamentalmente en la industria automotriz, de autopartes y electrodomésticos. Por su parte, las empresas de capital nacional han tenido, en cambio, una participación más intensa en sectores intensivos en recursos naturales con una orientación exportadora hacia terceros mercados y un bajo coeficiente de importaciones.

Las cifras de la composición del comercio intrazona según los distintos bloques sectoriales apoyan esta conclusión: aquellos bloques en los que se registran flujos más intensos de comercio son, a su vez, los que recibieron mayores flujos de inversión extranjera directa (gráfico 1).

Gráfico 1

Distribución sectorial del flujo de inversión extranjera directa en la industria manufacturera



⁶⁰ Chudnovsky, D. y López, A. (coord.), *Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del MERCOSUR*, op. cit.

eléctricos									
electrónica e instrumental	1%	1%	1%	3%	3%	5%	-71	-69	-166
Bloques alimenticios	42%	32%	31%	11%	13%	14%	846	1.851	1.316
Total	3.008	8.431	6.811	3.677	6.485	5.435	-669	1.946	1.376

Fuente: Crespo Armengol, E. *et al*, en base a datos de COMTRADE e INDEC.

Cuadro 9

Comercio sectorial intrazona de Brasil por bloque sectorial (promedio anual en millones de dólares)

Bloque sectorial	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2003	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2003	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2003
Madera y papel	6%	6%	7%	2%	3%	2%	218	233	259
Textiles	6%	6%	6%	9%	7%	4%	-40	-206	95
Frigoríficos, bloque cueros	1%	1%	2%	4%	2%	1%	-96	-76	43
Petróleo y química	16%	15%	18%	19%	19%	27%	63	-544	-766
Metalmecánica, insumos básicos	10%	9%	9%	1%	1%	2%	424	575	374
Metalmecánica, productos metálicos	4%	4%	3%	1%	1%	1%	140	207	129
Metalmecánica, maquinaria y equipos	11%	11%	12%	2%	2%	3%	411	693	501
Metalmecánica, automotriz	26%	27%	20%	15%	24%	20%	646	-85	-131
Metalmecánica, bienes de consumo para el hogar	3%	2%	3%	0%	1%	0%	123	133	123
Metalmecánica productos de minerales no metálicos	2%	2%	2%	1%	1%	0%	54	79	73
Metalmecánica productos eléctricos									
electrónica e instrumental	3%	3%	5%	1%	1%	1%	106	133	221
Bloques alimenticios	13%	15%	13%	46%	38%	36%	-927	2.274	1.710
Total	4.430	7.845	5.975	3.306	8.976	6.765	1.124	-	-790

Fuente: *Ivi*.

Como señalamos al comienzo de esta sección, la distribución equitativa de las posibilidades del empleo, la riqueza e el ingreso son fundamentales para conseguir el apoyo político necesario para avanzar en el desarrollo institucional. En el caso del MERCOSUR, el patrón de inserción regional diferenciado de Argentina y Brasil ha sido motivo de crítica por parte de algunos autores que sostienen que para el primero, se reprodujo a nivel regional la "primarización" del patrón de inserción que el país tiene en su comercio con el resto del mundo, lo que indica que si bien el comercio intrazona fue más intenso en los productos más dinámicos del comercio internacional, se estaría replicando en la región un esquema de tipo centro (Brasil)-periferia (Argentina, Paraguay y Uruguay)⁶¹.

Como se observa en los cuadros 10 y 11, Argentina solo mantuvo saldos comerciales positivos en los bloques sectoriales frigoríficos y cueros, petróleo y química, bloques alimenticios y la industria automotriz (en este último caso, solo durante los últimos dos períodos); mientras que Brasil, en cambio, a pesar de tener un déficit comercial bilateral, logró mantener superávit en los sectores más intensivos en tecnología.

Cuadro 10

Evolución del comercio intra-bloque sectorial intrazona (promedio anual en porcentaje)

Bloque sectorial	Saldo intrazona / Comercio intrazona					
	Argentina			Brasil		
	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2003	1991- 1994	1995- 1998	1999- 2003
Madera y papel	-68%	-27%	7%	69%	33%	44%
Textiles	-23%	6%	6%	-7%	-19%	14%
Frigoríficos, bloque cueros	74%	46%	2%	-54%	-30%	18%
Petróleo y química	8%	32%	18%	5%	-19%	-26%
Metalmecánica, insumos	-80%	-64%	9%	88%	72%	53%

⁶¹ Para una síntesis de los argumentos presentados en este sentido ver Chudnovsky, D. y López, A., "La evolución del debate sobre el papel del MERCOSUR en la estrategia de desarrollo económico de la Argentina", *op. cit.*

básicos						
Metalmecánica, productos metálicos	-41%	-34%	3%	69%	53%	49%
Metalmecánica, maquinaria y equipos	-52%	-47%	12%	73%	65%	54%
Metalmecánica, automotriz	-35%	10%	20%	40%	-2%	-5%
Metalmecánica, bienes de consumo para el hogar	-65%	-33%	3%	85%	58%	67%
Metalmecánica productos de minerales no metálicos	-35%	-27%	2%	51%	45%	59%
Metalmecánica productos eléctricos						
electrónica e instrumental	-46%	-22%	5%	71%	40%	62%
Bloques alimenticios	51%	53%	13%	-44%	-49%	-53%
Total	-10%	-13%	11%	15%	-7%	-6%

Fuente: *Ivi*.

Otros datos muy interesantes son los que se presentan en el cuadro 11, referido al valor agregado contenido en el comercio bilateral, respectivamente. Se observa allí que Argentina mantuvo entre 1993 y 2003 un saldo negativo en el valor agregado en 21 de los 24 sectores analizados. Una vez más, los sectores que lograron saldos positivos corresponden al bloque alimenticio, la refinación de petróleo y, entre 1995 y 2003, vehículos automotores, mientras que aquellos que mayor saldo positivo acumularon en Brasil fueron los sectores más intensivos en tecnología: maquinaria de uso general y especial, hierro y acero comunes, autopartes y otros vehículos y electrónica y telecomunicaciones.

Cuadro 11

Valor agregado contenido en el comercio con Brasil, por sector.

Diferencia entre el valor agregado contenido

en las exportaciones e importaciones con Brasil

	1993- 1994	1995- 1998	1999- 2003
Sectores manufactureros			

en millones de dólares

Sub-total Alimentos, bebidas y			
tabaco	64	291	296
Carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas	68	137	137
Lácteos	28	90	144
Otros productos alimentarios y tabaco	-38	41	-48
Bebidas	5	22	63
Refinación de petróleo	14	83	449
Subtotal Sectores excluyendo los anteriores			
	-847	-653	-1193
Electrónica y telecomunicaciones	-18	-43	-231
Maquinaria de uso general y especial	-137	-121	-123
Pasta, papel y edición	-78	-66	-122
Material eléctrico y electrodomésticos	-80	-64	-115
Hierro y hacer comunes	-99	-94	-107
Productos de metal y fundición	-45	-56	-98
Productos primarios de metales no ferrosos	-28	-48	-91
Autopartes y otros vehículos	-104	-120	-74
Otros productos químicos	-34	-48	-67
Prendas de vestir, cueros y calzado	28	21	-61
Artículos de materiales textiles	-25	-30	-59
Productos de minerales no metálicos	-20	-24	-55
Productos de caucho	-25	-25	-50
Madera y muebles	-29	-19	-49
Productos químicos básicos	-89	-104	-39
Fibras, hilados y tejidos	0	4	-20
Resto de manufacturas	-4	-2	-15
Productos de plástico	-16	-5	-12
Vehículos automotores	-43	191	194
Total manufacturas	-769	-278	-448

Fuente: Fuente: Crespo Armengol, E. *et al*, en base a datos de COMTRADE, INDEC e IBGE.

Conclusiones

Tal como proponíamos en la introducción, a lo largo de este trabajo hemos analizado algunas características del desarrollo económico de Argentina y Brasil y de las dinámicas comerciales y productivas que durante los años noventa tuvieron lugar entre ambos países en el ámbito del MERCOSUR, para evaluar si la elección de llevar adelante el proceso de integración principalmente sobre la base de las dinámicas que pudieran desplegarse en el espacio ofrecido por el mercado ampliado ha sido efectiva o, en cambio, si ciertos factores de carácter estructural que caracterizan a la región han limitado o bloqueado el desarrollo de estas dinámicas positivas.

Como hemos señalado, las características del regionalismo abierto establecen un vínculo directo entre el proceso de integración y las reformas estructurales. A pesar de que, en general, en los estudios sobre el MERCOSUR se destacan los efectos positivos que estas reformas tuvieron sobre el proceso de integración -en términos de volumen de comercio intrazona o de inversiones extranjeras-, un análisis más detallado indica que fueron en gran medida responsables de las dinámicas negativas a los que hacíamos referencia.

En primer lugar, hemos visto que los países de la región presentan, tanto en su interior como entre ellos mismos, profundas asimetrías de carácter demográfico, social y productivo, que se han visto acentuadas por el proceso de reformas. Los procesos de apertura y desregulación consagraron al mercado como el principal mecanismo para la asignación de recursos productivos y no contemplaron la creación mecanismos redistributivos orientados a disminuir las asimetrías existentes.

A estas asimetrías de carácter estructural debemos sumar las asimetrías "de política". Como hemos visto, el alcance y ritmo de las reformas fue mucho más intenso y profundo en el caso de Argentina, mientras que Brasil, por su parte, mantuvo cierto gradualismo y conservó un perfil mucho más activo en sus programas de incentivo a la inversión, las exportaciones, ciertos regímenes sectoriales tanto a nivel federal como estatal⁶². El carácter diferencial de estas políticas ha contribuido a ensanchar las asimetrías ya presentes y las generadas por la dinámica misma del mercado y, en consecuencia ha dificultado el proceso de cohesión de la región.

En este contexto, Brasil ha logrado establecer un patrón de inserción comercial y productivo en la región más intensivo en contenido tecnológico, mientras que, por su parte, Argentina y el resto de los países, aun cuando lograron

⁶² Ver Giordano, P., Mesquita Moreira, M. y Quevedo, F., *op. cit.*; Bouzas, R., *op. cit.*; y Chudnovsky, D. y López, A., *op. cit.*

exportar al MERCOSUR bienes que tienen, en comparación con aquellos vendidos a terceros mercados, un mayor contenido tecnológico, reprodujeron en el ámbito regional ciertos rasgos “periféricos” que caracterizan su inserción comercial con el resto del mundo. La profundización de estas asimetrías no solo ha limitado las dinámicas positivas que pueden esperarse de la integración, sino que deja expuesto el proceso mismo a permanentes tensiones que profundizan la inestabilidad y dificultan la posibilidad de conseguir el apoyo político necesario para el desarrollo institucional de la región.

Por otra parte, hemos visto cómo el comercio intrazona se ha concentrado en un número reducido de sectores, de actores productivos y de regiones económicas. Sin lugar a dudas, esta dinámica ha constituido un límite significativo para el desarrollo de la integración puesto que ha limitado las posibilidades de construir “coaliciones progresivas” que se hagan promotoras del desarrollo de la región⁶³.

En gran medida, esta situación responde al aumento de la heterogeneidad estructural entre los sectores productivos que las reformas orientadas al mercado han favorecido en los países, es decir, a la amplificación de la brecha entre una reducida cantidad de empresas competitivas a escala internacional y un extenso grupo concentrado en actividades de baja productividad que concentran sus ventas en el mercado interno.

Dentro del grupo de actores ganadores hemos visto que han sido las empresas transnacionales las que han desarrollado procesos de integración comercial y productiva más intensos a nivel regional, mientras que por su parte, las empresas nacionales, por su inserción sectorial, concentrada, principalmente, en servicios o en la producción de *commodities* industriales y en el sector agroindustrial, se han orientado hacia el mercado interno, en el primer caso, o hacia los mercados de países desarrollados, en el segundo.

No es extraño que hayan sido las empresas transnacionales las principales protagonistas del proceso de integración comercial y productiva. Ha sido este también el caso de la integración europea, en particular durante la década del ochenta, período en el que se puso en marcha el programa para completar el mercado interior, según muchos autores, precisamente como respuesta a las demandas de estos actores⁶⁴. La multinacionalidad y otras ventajas de propiedad contribuyen a explicar la capacidad de las empresas transnacionales para aprovechar tempranamente las oportunidades que abren la apertura comercial y la desregulación de la economía.

⁶³ Bianchi, P., *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999 (ed. orig. 1995).

⁶⁴ Ver Stone Sweet, A. y Sandholtz, W. (eds.), op. cit.

Sin embargo, cabe aquí destacar un rasgo particular referido a las estrategias adoptadas por estas empresas en el caso de los países del MERCOSUR. Su inserción en la estructura corporativa tiene un carácter profundamente asimétrico: mientras las partes, insumos y componentes de mayor contenido tecnológico son importadas desde las casas matrices o desde filiales de la corporación ubicadas en terceros países, el mercado del MERCOSUR representa un espacio en el que prevalece -con la excepción del sector automotriz que, como hemos visto, cuenta con un régimen especial coordinado a nivel regional- el intercambio de bienes finales ensamblados localmente articulado a través de algunas estrategias de especialización y complementación productiva entre las filiales instaladas en Argentina y Brasil.

Al mismo tiempo, las empresas transnacionales establecieron durante este período eslabonamientos muy débiles con la estructura productiva local y, a través de la dinámica de su operatoria, “[dieron] origen a una desintegración de las cadenas productivas y de los sistemas nacionales de innovación establecidos en la etapa anterior de desarrollo”⁶⁵. Esta dinámica no ha favorecido el fortalecimiento del tejido productivo local y ha limitado las externalidades microeconómicas positivas que se esperaban a partir de la presencia de las empresas transnacionales: difusión de tecnologías cercanas a la frontera tecnológica, efectos positivos sobre el tejido productivo local a partir de esta difusión, capacitación de recursos humanos, etc.⁶⁶.

Parte de la explicación de esta realidad se encuentra seguramente en el impacto negativo que las reformas estructurales han tenido también sobre los sistemas nacionales de innovación y sobre las capacidades tecnológicas acumuladas durante la estrategia sustitutiva. Esto ha tenido un doble efecto: por un lado, no favoreció la atracción de inversiones extranjeras de tipo “pro-eficiencia”, que son aquellas con mayor potencial para desarrollar innovaciones tecnológicas que agreguen valor a la producción local y favorezcan el desarrollo del tejido productivo; pero, al mismo tiempo, limitó la capacidad de absorción por parte del tejido productivo local de los derrames tecnológicos positivos que pueden derivarse de la presencia de empresas transnacionales. Esta situación ha planteado un límite a las posibilidades de desarrollar un tejido productivo regional que, tal como ha

⁶⁵ CEPAL, *Globalización y desarrollo*, op. cit., p. 47.

⁶⁶ Para un análisis de las externalidades positivas de la inversión extranjera directa ver, por ejemplo, UNCTAD, *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engine of Growth*, New York and Geneva, 1992; Banco Mundial, *World Development Report 1999/2000*, Washington, Oxford University Press, 2000. Para una evaluación de estos efectos en los países del MERCOSUR, ver Laplane, M. (comp.), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires, Siglo XXI-Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2006.

demostrado la experiencia europea, parece ser una condición necesaria para el desarrollo institucional.

Los elementos presentados en este trabajo demuestran que las reformas estructurales de mercado implementadas por los países de la región desde finales de la década del ochenta y, especialmente, aquellas puestas en marcha durante los años noventa, al tiempo que han permitido alcanzar un mayor nivel de apertura comercial -lo que se reflejó, especialmente, en los flujos de comercio intrazona- y cierta modernización del aparato productivo, propiciaron algunas dinámicas que no favorecieron un desarrollo profundo y estable de la región.

Como señalamos en la introducción, la puesta en marcha de un proceso de integración no puede ignorar la evolución histórica y los rasgos particulares que presenta la región y que, como hemos visto, han tenido una fuerte influencia sobre las características de su desarrollo. En estos países, el libre comercio no ha generado las dinámicas positivas que, en otras condiciones históricas, económicas, políticas y sociales, sí ha logrado Europa y, por lo tanto, tampoco logró, como esperaba Haas, favorecer el desplazamiento de "lealtades" hacia la nueva arena regional.

Las acciones políticas llevadas adelante durante la década actual, parecen, en cambio, tomar en consideración las lecciones que nos dejó el primer decenio de vida del MERCOSUR y concentrarse, aun tibiamente, sobre ciertas problemáticas y oportunidades específicas que caracterizan a la región. Ejemplo de ello son la creación de fondos estructurales para abordar la cuestión de las asimetrías, la promoción de cadenas productivas en el ámbito del mercado ampliado, el desarrollo de redes de infraestructura -y de mecanismos regionales para financiarlas- que faciliten el comercio intrazona, la búsqueda de mecanismos regionales que faciliten el pago del comercio entre los países de la región o la integración en el ámbito energético, entre otras.

Me permito, entonces, disentir con aquellos autores que recomiendan encontrar un "foco" para el proceso de integración en el ámbito del comercio. La experiencia de los años noventa, como hemos intentado evidenciar aquí, demuestra que, librado a sus propias reglas, el mercado ampliado no ha logrado generar dinámicas positivas para la integración ni favorecer la agregación de intereses que la promuevan. Será necesario, por lo tanto, ampliar la agenda de la integración hacia aquellas áreas que, dadas las características particulares de la región, sí logren hacerlo. Queda entonces para nosotros la tarea de identificarlas.