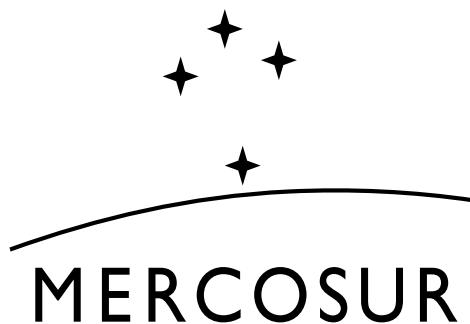


Intal

Impacto sectorial de la integración en el



Juan José Taccone
y Luis Jorge Garay
(editores)

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
tel 54 11 4 320-1871 fax 54 11 4 320-1872 e-mail: INT/INL@iadb.org.
<http://www.iadb.org/intal>

Los autores son responsables de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL

Impreso en Argentina

BID - INTAL
Impacto sectorial de la integración
en el MERCOSUR
Buenos Aires, Julio 1999.
684 páginas.

I.S.B.N. 950-738-079-5

US\$ 40

Diseño de tapa, diagramación-edición:
Alicia Pinotti
Asistencia edición:
Susana Filippa y Mariela Marchisio

PRESENTACION

El INTAL ha encarado una línea de investigación dentro de un campo de acción que tiene plena vigencia en el escenario del debate y el análisis académico referido a las negociaciones e implicancias de la renovada etapa de los procesos de integración en América Latina y el Caribe así como en el plano multilateral.

El conjunto de trabajos académicos presentados aquí forman parte de la primera fase de dicha línea de investigación y se refiere al caso de los sectores automotor, lácteo, petroquímico y máquinas-herramienta del MERCOSUR, los que fueron preparados por un prestigioso grupo de especialistas de la subregión.

La continuidad de la línea se halla en curso como parte de la primera convocatoria de la Red INTAL de Centros de Investigación en Integración (REDINT), mediante el desarrollo de un conjunto de estudios sobre la misma temática que incluyen: (i) "Impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: la cadena láctea" a cargo del Instituto de Estudios Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC); (ii) "Impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: el sector textil" a cargo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) de Colombia y el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico de Perú; (iii) "Impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: el sector lácteo y metalmecánico (aparatos eléctricos)" a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); y (iv) "Impacto sectorial de los procesos de integración subregional: el caso del calzado y la industria farmacéutica en el MERCOSUR" a cargo del Centro de Estudios para la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX) de Brasil y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) de Uruguay.

El INTAL aspira a que el análisis y las conclusiones a que se arribe sobre los temas abordados en esta primera fase constituyan un aporte de relevancia para los gobiernos y los sectores representativos de la sociedad civil en la subregión, a fin de apoyar el diseño de sus políticas y estrategias de acción.

Juan José Taccone
Director INTAL

NOTA EDITORIAL

La década de los años noventa ha sido testigo del resurgimiento de la integración regional en América Latina. Efectivamente, más de 20 nuevos acuerdos subregionales, bilaterales o plurilaterales, han entrado en vigencia y varios otros están negociándose. Paralelamente con la aparición de nuevas iniciativas para la integración tuvo lugar una marcada expansión del comercio intrarregional que sobrepasó a aquella registrada para los mercados extrarregionales. Por consiguiente, hacia 1998, las exportaciones intrarregionales habían alcanzado el 20% (30% sin México) del total de las exportaciones comparado con el 12% de principios de la década.¹ Además, el regionalismo que se practicó en la década de los años noventa era "novedoso" en comparación con anteriores esfuerzos realizados en la posguerra. Los primeros intentos de integración regional se insertaron dentro del modelo prevaleciente de sustitución de importaciones con niveles de protección muy altos. Tales procesos tendieron a distanciar a América Latina de la economía internacional. Por el contrario, el nuevo regionalismo forma parte del proceso de reforma estructural total que comenzó a mediados de la década de los años ochenta, y que ha sido diseñado en parte para abrir y modernizar las economías, atraer a la inversión extranjera y prepararse para la competencia internacional y la globalización.² Los acuerdos de integración tienen objetivos variados, desde las simples áreas de libre comercio de bienes hasta la nueva generación de áreas de libre comercio ampliadas del tipo del TLCAN, las uniones aduaneras con fines de construir eventualmente un mercado común, o incluso una unión económica plena.

A pesar de sus diferentes objetivos, los nuevos acuerdos de integración tienen algunas características comunes. Por una parte, todos acompañan ambiciosos programas nacionales unilaterales de liberalización comercial, que promovieron la caída del arancel promedio de la región desde más del 40% a mediados de la década de los años ochenta, hasta el 13% a mediados de la década de los años noventa.³ Por otra parte, todos los nuevos acuerdos de integración se encuentran en proceso de liberalizar automáticamente el grueso del comercio intrarregional en el transcurso de 10 años, en contraste con las arduas negociaciones de listas positivas que tuvieron lugar durante los procesos de integración de las décadas de los años sesenta y setenta. Finalmente, la nueva integración tiene sus bases en el desarrollo de la democracia y en la eliminación de conflictos históricos con los vecinos.

La renovada etapa de la integración regional en América Latina forma parte, en realidad, de un fenómeno mundial que muestra prácticamente a todos los miembros de la OMC como socios de un acuerdo regional de algún tipo. Sin embargo, la renovación de los procesos de integración no ha sido ajena a las controversias y ha generado, por cierto, un interesante debate. Los escépticos argumentan que la integración regional es una opción discriminatoria, menos valiosa que la liberalización unilateral; que acarrea costos indeseables (principalmente el desvío de comercio) para los países socios y terceras partes y amenaza con la formación de "fortalezas" que debilitarían el sistema de comercio multilateral. Por su parte, los partidarios responden con criterios más amplios que se concentran en el carácter

¹ En 1999, la participación de las exportaciones intrarregionales en el total de las exportaciones debería disminuir significativamente a raíz de la aparición de serias dificultades económicas en importantes mercados del MERCOSUR, la Comunidad Andina y América Central.

² BID, "Extract from the 1996 Report on Economic and Social Progress in Latin America", Parte II, Capítulo 2, "Trade Liberalization", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Departamento de Integración y Programas Regionales (INT/ITD), Washington D.C. y Wilfred Ethier, "The New Regionalism", *The Economic Journal*, marzo 1999.

³ BID, *op. cit.*

abierto del nuevo regionalismo, su vinculación con el proceso de reforma económica estructural, los efectos dinámicos esperados en el mediano y largo plazo sobre la transformación productiva, la inversión, la experiencia exportadora y el crecimiento, así como los llamados efectos no tradicionales relacionados con la consolidación de las reformas, la modernización de las instituciones económicas y el fortalecimiento de los procesos políticos democráticos.⁴

El debate es estimulante pero tiene sus limitaciones. Muchos críticos de la integración regional se han apoyado principalmente en la perspectiva estática del análisis de creación y desviación de comercio de Jacob Viner.⁵ La discusión de América Latina usualmente lleva a conclusiones inflexibles. Este resultado no varía aún cuando se concentre sobre un aspecto limitado del nuevo regionalismo y frecuentemente abstracto en su formulación, o de reducido alcance y explicación empírica, supuestamente debido en parte a serias fallas en la información disponible con respecto a las preferencias, reglas de origen, costos de las empresas y márgenes de ganancia, etc., y sus implicancias para la asignación de recursos. Por su parte, los partidarios de la integración regional presentan argumentos y modelos que ponen énfasis sobre los efectos dinámicos positivos del proceso así como sobre los beneficios no tradicionales de la economía política. Sin embargo, los modelos de los efectos dinámicos y los no tradicionales son difíciles de probar empíricamente dadas las limitaciones respecto de los datos disponibles y el hecho de que son complejos por naturaleza: intentan usualmente calcular el impacto agregado de la integración regional, lo que involucra la captación de la causalidad económica y su retroalimentación. Esto es difícil de verificar en el caso de una única economía nacional; mucho más lo es en el caso de varias economías simultáneamente.

En realidad, la evaluación de los procesos de integración regional y sus costos y beneficios no es una tarea fácil. Parte del problema deriva de la naturaleza misma del asunto en cuestión.

En primer lugar, la integración regional es un complejo fenómeno de equilibrio general con procesos dinámicos que dificultan el análisis tendiente a lograr explicaciones causales. Los procesos involucran temas que vinculan al crecimiento con la tecnología, las experiencias de aprendizaje, las externalidades, la economía política y la política, temas todos que presentan dificultades a los economistas cuando quieren abordarlos a nivel nacional, mucho más aún en el caso de varios países simultáneamente. Una complicación adicional que presenta América Latina consiste en que los procesos de integración conforman una parte integral de las profundas reformas estructurales que han alcanzado a todos los niveles de la economía y provocan grandes cambios. Además, las condiciones iniciales y las fases y secuencias de estas reformas generalmente presentan diferencias significativas entre los países socios.

En segundo lugar, la integración regional es un proceso de mediano y largo plazo. En el caso de tener éxito, se espera que los costos iniciales sean compensados por beneficios que se desarrollen en el transcurso del mediano y el largo plazo.

En tercer lugar, la integración regional es en gran parte un "segundo mejor mundo" donde las recetas genéricas pueden resultar especialmente engañosas.

En cuarto lugar, la integración regional usualmente es evaluada a la luz de lo que hubiera sucedido en su ausencia. Más aún, los economistas están interesados en medir los cambios en el bienestar

⁴ El debate se refleja en Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis, "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", *The World Economy*, marzo, 1999.

⁵ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for Peace, 1950.

pero, dadas las complicaciones para definir este parámetro para una subregión determinada, generalmente utilizan un sustituto expresado como resumen estadístico que refleja el crecimiento económico o el comercio.⁶

Estas características dificultan en gran medida el trabajo de los analistas. Es bien sabido que el análisis contrafactual enfrenta un problema epistemológico abrumador: los supuestos condicionales contrarios a los hechos nunca pueden verificarse mediante el cumplimiento de su antecedente (la cláusula "si"). En consecuencia, la explicación resultante no es necesariamente correcta o incorrecta, sino más bien, es únicamente persuasiva o no persuasiva. También se sabe que las proposiciones contrafactuales tienen más posibilidades de ser persuasivas: (i) cuanto más simple sea el proceso causal en estudio; (ii) cuanto más corto sea el período en cuestión; (iii) cuanto menores sean los cambios considerados; y (iv) cuanto menor sea el análisis que dependa de magnitudes exactas.⁷ Reflexionando nuevamente sobre las características de los procesos de integración regional muestra que el análisis contrafactual enfrenta desafíos en todos estos planos.

Mientras que el debate sobre la integración regional es beneficioso, se puede enriquecer la discusión mediante el desarrollo de perspectivas adicionales en las cuales la unidad de observación sea más desagregada, de menor alcance y sujeta a una descripción más empírica y cualitativa. De aquí el interés del BID junto con su Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) por desarrollar: (i) amplias bases de datos sobre fenómenos relacionados con el comercio tales como los aranceles y las preferencias, las barreras no arancelarias y las reglas de origen, etc.; y (ii) estudios empíricos sobre las dimensiones desagregadas al igual que sobre las no tradicionales de la integración regional.

En este último sentido, el INTAL está organizando una serie de estudios de casos sectoriales para los principales esquemas de integración de América Latina diseñados para proporcionar una primera visión sobre los posibles efectos dinámicos de transformación productiva de la integración regional sobre el desarrollo sectorial. Después de todo, es en el nivel sectorial y empresarial donde deben consolidarse los efectos dinámicos de transformación de la integración regional. La primera serie exploratoria de estudios se realizó en industrias del MERCOSUR de los sectores automotor, lácteo, petroquímico y de máquinas-herramienta.

El diseño del estudio de casos vuelve a emplear un enfoque metodológico de las ciencias sociales que tuvo su origen en la economía institucional.⁹ Esta manera de abordar el entendimiento puede ser una herramienta útil para contribuir a la mayor comprensión de un fenómeno conocido (en este caso la integración regional) que emerge en un nuevo escenario histórico e institucional para el cual la teoría económica vigente no está necesariamente adaptada de manera integral.

El enfoque institucional difiere de la creación de modelos económicos formales, no obstante lo cual es complementario de ella y contribuye a su desarrollo. En efecto, los modelos formales se crean a partir de una serie de relaciones económicas abarcativas deducidas lógicamente de la teoría y sujetas

⁶ Alan Winters, "Assessing Regional Integration" en Banco Mundial, *Trade Towards Open Regionalism*, Washington D.C., 1997.

⁷ Peter McClelland, *Causal Explanation and Model Building in History, Economics and the New Economic History*, Cornell University Press, Ithaca, 1975.

⁸ Paul Diesing, *Patterns of Discovery in the Social Sciences*, Aldine Press, Nueva York, 1971 y Charles Wilber con Richard Harrison, "The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling and Holism", *Journal of Economic Issues*, marzo, 1978.

a la comprobación empírica. Por el contrario, el enfoque institucional intenta relacionar temas observados en los estudios de casos desarrollados en el terreno con términos de referencia y de comparabilidad diseñados sistemáticamente. Disponiendo de tiempo y de una cartera acumulada de estudios de casos es posible relacionar temas comunes, que permitan el desarrollo de un marco analítico, o patrón, con un grado de generalización que contribuya a mejorar la comprensión de un fenómeno particular. De este modo, el enfoque institucional se desarrolla de manera más directa a partir de las experiencias y es relativamente de carácter más inductivo.⁹

Sin embargo, el enfoque institucional tiene sus limitaciones. Nunca pretende desarrollar el nivel de abstracción y especificación típico de los modelos formales. Tampoco pretende tener aplicación universal: los hallazgos son únicamente historias plausibles, sistemáticamente desarrolladas en un determinado contexto histórico e institucional. Por lo tanto el marco, o patrón, se encuentra en constante evolución y será renovado y enriquecido, o alternativamente abandonado, a medida que los cambios en un contexto institucional hagan que las historias sean menos plausibles o menos relevantes.¹⁰

La materia prima básica de este enfoque institucional es el estudio de casos. En su desarrollo inicial, los estudios de casos son exploratorios y deliberadamente tienen amplios términos de referencia que se estrechan progresivamente sólo en los subsiguientes estudios de casos, a medida que los temas se descubren, se los persigue sistemáticamente y se los vincula con un patrón explicativo más amplio. Las contribuciones del estudio de casos a un patrón tienden a ser empírica y analíticamente descriptivas por naturaleza. Ningún estudio por sí solo constituye la evaluación de un fenómeno y aún la extracción de temas y su vinculación con un patrón muy pocas veces mostrarán una historia completa.

En el ejercicio actual, el enfoque del estudio de casos intenta complementar nuestra capacidad de deducción científica con el trabajo de campo empírico y cualitativo así como con el examen de algunas dimensiones desagregadas de la dinámica de la integración regional. En otras palabras, en lugar de analizar que hubiera sucedido de no existir la integración, el enfoque intenta en primer lugar dedicar más tiempo al descubrimiento de lo que está sucediendo realmente y como está sucediendo, en este caso, la integración en el MERCOSUR. A medida que se acumulan los estudios, se desearía analizar los diferentes objetivos de un acuerdo de integración específico, comprobar si se están cumpliendo esos objetivos, y comenzar a catalogar los potenciales factores causales que contribuyen a los desarrollos, aunque sin ponderaciones precisas. Por ejemplo, un objetivo frecuentemente señalado de la integración regional es aumentar la competencia; de ahí que sea posible analizar la manera en que los mercados sectoriales están cambiando su estructura competitiva y las fuerzas que impulsan el cambio. ¿Está aumentando la especialización intra-industrial en el mercado subregional? ¿Están los diferentes parámetros del acuerdo de integración y el mercado subregional estimulando a las empresas para invertir, innovar y exportar? ¿Están mejorando la tecnología y la estructura de costos de las empresas, encaminándose hacia una mayor competitividad

⁹ En la búsqueda de estudios de casos, se recurre a la "caja de herramientas de análisis del economista" y por lo tanto el enfoque tampoco es puramente inductivo. Sin embargo, en las etapas iniciales, lo principal es la exploración sistemática de los hechos del caso mientras que, al aparecer una trama de temas en el curso de la investigación, se dará mayor importancia a las explicaciones causales verosímiles. Cuando este proceso secuencial se toma como un todo, parece similar a lo que algunos han llamado la narración de una historia forense. Ver Deepak Lal y H. Myint, *The Political Economy of Poverty Equity and Growth*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

¹⁰ La plausibilidad, o la relevancia de una historia es asegurada por la naturaleza social del medio académico que promueve el seguimiento múltiple de interrogantes en la investigación, la revisión de los pares, el debate y la competencia de ideas. Ver Gary King et. al., *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press, 1994.

internacional y existe espacio para reducir las preferencias? ¿Están surgiendo nuevas exportaciones internacionales y ventajas competitivas de las experiencias en el mercado subregional?

Este tipo de investigación analiza al acuerdo de integración desde la base hacia arriba. La investigación de campo no genera estructuras analíticas elegantes. Lleva tiempo y es onerosa, requiriendo a menudo la creación de bases de datos primarias. Tampoco genera estadísticas resumidas de bienestar ni permite evaluaciones categóricas de los procesos de integración. Pero tiene cuatro beneficios potenciales cuando se la desarrolla en conjunto con el análisis tradicional de la integración y la aplicación de los modelos de equilibrio general:

(i) Permite una observación más profunda de lo que está sucediendo realmente en algunas dimensiones específicas de la integración. El análisis intenta meterse "adentro" del proceso donde se desarrolla una parte importante de la acción y examina la dinámica de los mercados y las empresas sectoriales que son los que realmente hacen funcionar al proceso;

(ii) Al trabajar con niveles de agregación relativamente bajos se podrían comenzar a identificar los potenciales factores causales que no se captan fácilmente en un análisis más agregado ni tampoco están expresados cabalmente en el cuerpo general de la teoría;

(iii) Mientras que dicho análisis no permite la suma de los efectos dentro de una estadística de bienestar resumida, el análisis de múltiples dimensiones desagregadas de un proceso de integración permitirá una serie de "viñetas" analíticas que, tomadas en conjunto, pueden mostrar una historia tentativa que informe si el proceso de integración está alcanzando las metas esperadas en áreas estratégicas, o si, al menos, está avanzando en la dirección correcta; y

(iv) El trabajo cualitativo y empírico alimentará la creación de modelos para la integración a través de supuestos mejor fundamentados y mayor información para las comprobaciones.

En resumen, el enfoque sugerido de interacción más intensiva entre el método deductivo tradicional y el método de investigación inductivo, menos común usualmente, debería aumentar la capacidad de investigar y evaluar un proceso que está más presente que nunca en la economía mundial.

Los siguientes estudios sectoriales del MERCOSUR deben analizarse teniendo en mente el enfoque secuencial del estudio de casos, unido a su carácter complementario y frente a otros tipos de investigación en marcha.¹¹

¿Por qué se eligieron estos cuatro sectores? Dado que la serie inicial de estudios era puramente exploratoria, se decidió abarcar diferentes dimensiones de la experiencia MERCOSUR. El sector automotor fue elegido porque es un actor muy importante en el mercado del MERCOSUR, es significativamente grande en términos del mercado mundial, y ha sido una fuente de debate constante a raíz de los niveles de protección y subsidios, entre otras cosas. Mientras que este sector junto con el sector azucarero han permanecido afuera del acuerdo MERCOSUR como excepciones, existen planes para incorporar al sector automotor en el año 2000. La elección de los petroquímicos fue motivada por el deseo de analizar la dinámica de la integración en las industrias basadas en recursos naturales. El sector lácteo reflejaba una industria con materias primas competitivas a nivel internacional, pero con importantes barreras proteccionistas en el exterior. Finalmente, las máquinas-herramienta

¹¹ Para información acerca de los antecedentes y análisis sobre el MERCOSUR, consultar a Juan José Taccone y a Uziel Nogueira (eds.), *Informe MERCOSUR*, INTAL, Buenos Aires, 1996, 1997, 1998.

componen una industria basada en el conocimiento, con una presencia tradicionalmente muy fuerte en Brasil y Argentina, y para la cual los vientos competitivos del MERCOSUR ofrecían interesantes oportunidades potenciales para provocar transformaciones.

Con respecto a los términos de referencia para los estudios sectoriales, uno de los primeros requerimientos consistió en que el centro del análisis fuera el "mercado MERCOSUR" en lugar de los cuatro mercados nacionales individualmente. El período seleccionado está compuesto por los años de la década de los años noventa antes de la devaluación brasileña, con análisis realizados antes de 1990 que proporcionaron los antecedentes necesarios y una base para comparaciones. Un segundo requerimiento fue la explicación y el análisis del cambiante contexto internacional de globalización en el cual los sectores del MERCOSUR debían insertarse. Este tema, obviamente, involucra más que la globalización estática de los mercados a medida que tienen lugar importantes transformaciones productivas y ocurren interacciones estratégicas de los actores del mercado a través de las fronteras. Todo esto tiene influencia directa e indirecta sobre los resultados del mercado subregional para los socios de los acuerdos de integración tales como los del MERCOSUR. De aquí la necesidad de analizar el sector en el marco más amplio de la dinámica de la globalización internacional.

Con respecto a este tema, uno de los elementos que debe considerarse es el rol de los diferentes actores dominantes en el mercado internacional y el lugar que le corresponde al mercado subregional del MERCOSUR en las estrategias competitivas globales. Este enfoque requiere la combinación de estudios empíricos basados en los métodos tradicionales con el análisis de carácter cualitativo que se sustenta en la experiencia focalizada de los especialistas sectoriales que han realizado los estudios.

Es en el contexto del teatro internacional donde se comienza a comprender el marco institucional, regulatorio y económico que influencia la evolución del mercado del MERCOSUR, y de que manera este marco puede afectar la competitividad internacional de los mercados subregionales. Este tema es de fundamental importancia para un mercado como el MERCOSUR que puede aspirar, tanto por medio de las ventajas comparativas como de las ventajas competitivas desarrolladas, a ser un importante actor mundial en muchos sectores. Por cierto, el MERCOSUR, debido al tamaño del mercado y a sus recursos, es una de las subregiones que realmente puede aspirar a tener una verdadera proyección internacional. Esta es otra razón importante para intentar la aplicación de un enfoque sectorial al estudio de la integración.

El marco institucional y regulatorio es un pilar fundamental para la evolución de un sector en un mundo cada vez más competitivo. Y en el caso del MERCOSUR hay cambios fundamentales en dicho marco que no son atribuibles al MERCOSUR como tal, sino más bien a las fuerzas del cambio en la economía mundial, la apertura unilateral deliberada en los países socios, más amplios objetivos de economía política del regionalismo abierto y los desarrollos macroeconómicos de corto plazo, sólo para mencionar algunas causas.

El tema del marco regulatorio e institucional tiene, claramente, una dimensión cualitativa y teórica. Sin embargo, uno de los desafíos del estudio de casos es el mejoramiento de la dimensión empírica. Por consiguiente, una meta de los estudios en esta primera fase consiste en delimitar el marco institucional y regulatorio de los sectores, describirlo, seguir y explicar también su evolución y especular sobre algunos de los posibles efectos correspondientes sobre el proceso anterior y posterior a la integración en el MERCOSUR.

La competencia es el factor principal que moviliza la transformación productiva. Como parte del proceso de reformas estructurales, los países de América Latina han utilizado a las importaciones para promover la competencia. La liberalización comercial dentro de un mercado subregional intensifica la competencia más allá de lo que se haya logrado a través de un determinado nivel de políticas de apertura unilaterales. Más aún, la liberalización comercial tiene, en un mercado subregional,

características especiales que pueden aumentar la disposición y la habilidad local para competir en el mercado subregional: familiaridad, reciprocidad, acceso garantizado a los mercados, y por supuesto, preferencias en relación a terceros. En consecuencia, los estudios de casos deben analizar como ha cambiado la estructura de la competencia en el mercado regional antes y después del MERCOSUR, y sus vinculaciones con la competencia nacional e internacional. En una economía global de cambios muy rápidos, sería una negligencia suponer que los mercados son perfectamente competitivos; más bien, existen estructuras con múltiples estratos a través de diferentes espacios del mercado. Por consiguiente, es necesario analizar la naturaleza de la competencia sectorial entre los principales actores de la subregión y también en la arena internacional, las vinculaciones entre ellos y la prioridad, o la falta de ella, que los principales actores atribuyen al mercado subregional en el contexto de sus estrategias competitivas globales.

La teoría convencional ha enfrentado, al analizar las fuerzas dinámicas de la competencia, severos problemas conceptuales y empíricos que hacen que variables claves tales como la inversión, el crecimiento y el desarrollo sectorial no se comprendan cabalmente ni siquiera en los modelos más simples. Tal como se ha señalado en la bibliografía disponible, pequeñas variaciones en un modelo desde el ángulo de sus aspectos dinámicos, y considerando factores tales como las economías de aglomeración, las externalidades técnicas, etc., hacen que las conclusiones de estos modelos puedan variar de manera significativa con muy diferentes recetas para la economía política. El enfoque del estudio de casos no puede resolver el debate generado por estos problemas, pero ellos pueden ser ilustrativos de algunos aspectos de los factores (sectorial, estratégico, institucional, regulatorio, tecnológico, etc.) que no están normalmente incluidos en el análisis de la organización industrial y que pueden afectar la naturaleza de la competencia en el mercado subregional y, por extensión, en la economía mundial. A fin de aprovechar estas posibilidades, los estudios deben combinar el análisis cuantitativo con el análisis cualitativo basado en entrevistas y diálogos con los principales actores, los representantes de las empresas que son los motores del cambio. Las conclusiones de los estudios de casos y los patrones que puedan desarrollarse a partir de ellas, podrán ser luego insertadas en la teoría más avanzada y complementarla.

Otro aspecto importante de la estructura de la competencia es el patrón de cambio e innovación tecnológica en los períodos anteriores y posteriores al MERCOSUR. Dada la naturaleza de mediano y largo plazo de su retorno, no es posible sacar conclusiones empíricas valederas en función de la corta vida del MERCOSUR. De aquí la importancia de las entrevistas con los principales actores del mercado a fin de captar las percepciones de los cambios en marcha y su importancia estratégica para el mercado subregional y la competencia en el mercado internacional.

Puesto que la competencia juega un papel fundamental en el proceso de transformación productiva, el tema de la creación y desvío de comercio es evidentemente relevante para evaluar el desarrollo sectorial (y el bienestar en el sentido convencional). No obstante, se trata de un momento, y no necesariamente el momento más importante, en la evolución dinámica de la competencia y la estructura del mercado de un proceso de integración. Por lo tanto, se debe complementar al análisis estático de la creación y desvío de comercio con las consideraciones dinámicas del cambio de las estructuras de mercado, la competencia, el crecimiento del comercio intra-intra industrial, la tecnología y la eficiencia en la organización, porque pueden clarificar o, al menos condicionar, las conclusiones derivadas del análisis estático.

Dado que el desarrollo de esta aproximación al conocimiento se encuentra en un estadio incipiente, se debería ser cuidadoso y permitir que cada estudio de caso hable por sí mismo. Con este razonamiento en mente, se puede señalar que los primeros cuatro estudios sobre el MERCOSUR que se presentan sugieren la existencia de algunos hilos conductores en común con respecto a los desarrollos sectoriales. Sin la pretensión de resumir los estudios ni catalogar sus resultados es útil poner énfasis sobre algunos de ellos.

Brasil y Argentina son los principales países actores en estos estudios de casos, con excepción de la industria láctea donde Uruguay juega también un papel importante.

La creación del mercado subregional del MERCOSUR coincidió con un incremento significativo del comercio intrarregional. La expansión reflejó un número de factores. La apertura unilateral reveló oportunidades en los mercados vecinos. Entre 1988 y 1997 los aranceles de nación más favorecida (NMF) disminuyeron fuertemente: en la industria láctea el nivel de arancel externo promedio no ponderado entre los cuatro países cayó desde un rango de 21-64% antes del MERCOSUR a un rango de 17-20%; en los petroquímicos desde 9-40% a 8-11% y en máquinas-herramienta desde 10-51% a 3-19%.¹² Estas oportunidades se incrementaron aún más por medio de la progresiva eliminación de las barreras arancelarias intrarregionales durante el período de transición del MERCOSUR, entre 1991 y 1994, creando hoy preferencias que reflejan el arancel externo de NMF. Las eficiencias relativas a la interacción de la geografía del MERCOSUR con la naturaleza de la industria indujeron aún más comercio (e.g., la cercanía a los insumos en el caso de los productos petroquímicos y la calidad de percederos en el caso de los lácteos). El mismo resultado provocó la señal de un definitivo compromiso oficial con el mercado del MERCOSUR mediante la creación de una unión aduanera imperfecta en 1995 (con la convergencia completa programada para 2006), que indujo a las empresas nacionales y multinacionales a emprender una estrategia regional para la comercialización y la inversión; es decir, el MERCOSUR, en la práctica, comenzó a aproximarse a un mercado único frente a las estrategias empresariales.

El desvío de comercio no surge como un problema serio; únicamente el sector automotor (una excepción al MERCOSUR y administrado según un acuerdo sectorial hasta el año 2000) lo mostró de manera significativa. En los sectores lácteo, de petroquímicos y automotor, la creación del mercado MERCOSUR, junto con una apertura unilateral y un crecimiento muy fuerte de las importaciones provenientes de terceros, estimuló mayor competencia, la racionalización de la organización industrial, mayor inversión, mayor especialización, diferenciación de productos y el comercio industrial intra-MERCOSUR con experiencias de aprendizaje para la exportación. El MERCOSUR, además, demostró ser un imán para la inversión extranjera directa. La consecuencia fueron los incrementos en la productividad, que se reflejaron en menores precios al consumidor (excepto en el caso de los autos) y en productos de mayor calidad. En el caso de la industria láctea, el MERCOSUR fue una salida especialmente importante dado que los mercados internacionales estaban sujetos a un fuerte proteccionismo. En el caso de las máquinas-herramienta, la extensión del mercado nacional al mercado del MERCOSUR con las correspondientes transformaciones dinámicas se limitó, en gran medida, únicamente a Brasil.

Las transformaciones observadas antes de la crisis cambiaria en Brasil no fueron suficientes. Las industrias necesitan transformaciones aún más profundas en términos de productividad y calidad para alcanzar una capacidad sostenida que les permita competir internacionalmente. A pesar de las importantes ganancias registradas en la productividad durante la década de los años noventa, en un contexto de mayor comercio administrado en el MERCOSUR y de competencia creciente de las importaciones, el sector automotor aún mostraba niveles de productividad muy por debajo de los mejores estándares de esa industria y se beneficiaba con subsidios de una importante magnitud y

¹² El sector automotor es muy regulado y la protección sufrió demasiadas variaciones durante el período como para resumirlas fácilmente en esta nota editorial.

sujetos a debate a nivel interno. La incorporación de este sector al MERCOSUR en el año 2000 presenta una oportunidad para racionalizar aún más al mercado y aumentar la eficiencia.

En los cuatro sectores, el desempeño ha estado condicionado por marcos regulatorios y de incentivos nacionales heterogéneos que, o bien han erosionado el potencial total para explotar los efectos dinámicos sectoriales del mercado subregional o, en el caso de las máquinas- herramienta en Argentina, parecen haber contribuido en realidad a marginalizar al sector. Es claro que la eventual armonización de los marcos regulatorios y de incentivos y el desarrollo de una política de competencia regional sería un paso muy útil para hacer surgir los beneficios dinámicos potenciales totales del mercado del MERCOSUR. También se han encontrado algunos casos de cumplimiento incompleto de las disciplinas regionales que han afectado negativamente algunos desempeños sectoriales.

La importante presencia de la inversión extranjera directa (IED) en la mayoría de los sectores industriales considerados responde a diferentes objetivos estratégicos. Uno de ellos está relacionado con la explotación de las ventajas comparativas a nivel mundial como se da en el caso del sector lácteo. En el sector petroquímico, las IED fueron motivadas por el acceso a los recursos naturales no renovables

Es demasiado temprano para saber si la dinámica captada en estos cuatro sectores es representativa o no de lo que está sucediendo en general en el MERCOSUR. Se debe esperar aún un mayor trabajo sectorial. El INTAL continúa con este enfoque de estudio de casos, realizando ajustes y mejoras en términos de referencia tomando en cuenta lo que se ha aprendido y lo que no se ha aprendido en esta primera serie de investigaciones. En otras palabras, los cuatro estudios de casos representan el primer paso de un proceso de investigación en marcha.

*Luis Jorge Garay
Consultor División
de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos BID*

*Robert Devlin
Jefe División
de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos BID*

*Juan José Taccone
Director Instituto para la
Integración de América Latina y
el Caribe, BID-INTAL*

INDICE

- ◆ NOTA EDITORIAL

- ◆ IMPACTO DEL MERCOSUR EN LA DINÁMICA DEL SECTOR AUTOMOTOR 1
Paulo Bastos Tigre
Mariano Laplane
Gustavo Lugones
Fernando Porta
Fernando Sarti

- ◆ LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN EL MERCOSUR 235
María Beatriz Nofal
John Wilkinson

- ◆ IMPACTO DEL MERCOSUR SOBRE LA DINÁMICA DEL SECTOR PETROQUÍMICO 395
Lía Hasenclever
Andrés López
José Clemente de Oliveira

- ◆ EL IMPACTO DEL MERCOSUR SOBRE LA DINÁMICA DEL SECTOR DE MÁQUINAS-HERRAMIENTA 573
Daniel Chudnovsky
Fabio S. Erber

