

Intat

Informe MERCOSUR
Año 4 - Número 5



INFORME

MERCOSUR

PERÍODO 1998-1999

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
tel 54 11 4320-1871 fax 54 11 4320-1872
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
Informe MERCOSUR
Buenos Aires, 1999. 96 páginas.
Informe N° 5. Período 1998-1999.

I.S.B.N. 950-738-086-8
US\$ 15,00

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

La serie Informe MERCOSUR representa un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe. Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común del Sur se ha constituido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, en un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie anual, es facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión. Se intenta además trascender el interés que el MERCOSUR despierta a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional con la publicación del Informe en idioma inglés, además de los dos idiomas oficiales del proceso, español y portugués.

Este Informe N° 5, abarcando el segundo semestre de 1998 y el primer semestre de 1999, ha sido preparado por el Dr. João Bosco M. Machado, profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) e investigador de la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), con la colaboración del Sr. Ricardo A. Markwald, Director de la FUNCEX, Río de Janeiro, Brasil; del Sr. Per Mario Floden, del curso de maestría de John Hopkins University - SAIS; y de la Srta. Carolina Brandão, del curso de graduación del Instituto de Economía de la UFRJ. Al cuerpo principal se agregó un apéndice sobre Uruguay y el MERCOSUR, el cual constituye un artículo de opinión cuyo autor es el Sr. Juan Ignacio García Pelufo, economista consultor en Montevideo, Uruguay.

La coordinación y edición general y técnica del Informe estuvo a cargo de los Sres. Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Director y Economista en Integración del INTAL, respectivamente.

Continuando con el objetivo de seguir cubriendo las expectativas que despertara la aparición de los anteriores informes, se invita a los lectores a enviar sus comentarios y/o sugerencias a fin de mejorar en el futuro el alcance o enfoque del contenido de estas publicaciones.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	
CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS	1
El contexto general	1
El desempeño macroeconómico en el segundo semestre de 1998 y la primera mitad de 1999	3
<i>Actividad económica y empleo</i>	3
<i>Inflación</i>	6
<i>Sector externo</i>	7
<i>Perspectivas</i>	9
CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	11
Los flujos de comercio: evolución en el período reciente	11
Los flujos de inversión en el MERCOSUR: evolución y tendencias	14
CAPITULO III. CONSOLIDACION Y PROFUNDIZACION DE LA UNION ADUANERA: DISPUTAS COMERCIALES, ARMONIZACION DE POLITICAS Y ACUERDOS COMERCIALES	19
Introducción	19
Una tipología de las asimetrías en materia de política comercial	19
Obstáculos al intercambio comercial	22
<i>Restricciones comerciales generadas por la aplicación de instrumentos de política económica</i>	22
<i>Restricciones al intercambio comercial sectorial</i>	25
Iniciativas para la armonización y convergencia de políticas	29
<i>Régimen automotriz</i>	29
<i>Derechos sociales y de trabajadores</i>	31
<i>Régimen de origen</i>	31
<i>Régimen de adecuación</i>	32
<i>Controles sanitarios y fitosanitarios</i>	32
<i>Código de defensa del consumidor</i>	32
<i>Subsidios a las exportaciones</i>	32
<i>Convenio de crédito recíproco</i>	32
<i>Negociaciones y acuerdos sectoriales privados</i>	33
Acuerdos comerciales e iniciativas comunes en el área externa	34
<i>Acuerdo comercial Argentina-México</i>	34
<i>Negociaciones MERCOSUR-Comunidad Andina</i>	34
<i>Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea</i>	35
<i>Declaración de Montevideo</i>	37
CAPITULO IV. UNA EVALUACION DE LA CRISIS Y DE LAS PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MERCOSUR	39

BIBLIOGRAFIA

A P E N D I C E

URUGUAY Y EL MERCOSUR

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA EN URUGUAY	3
Aspectos salientes de la economía uruguaya	3
La evolución de la economía uruguaya	7
<i>Tendencia del nivel de actividad</i>	7
<i>Incidencia del comercio exterior en el crecimiento de la economía</i>	8
<i>El aumento de la inversión y el crecimiento de la economía</i>	12
<i>El factor trabajo y el crecimiento económico</i>	13
La política económica uruguaya	14
<i>Evolución de las finanzas públicas</i>	14
<i>Reducción gradual de la inflación y la política de la deuda externa</i>	15
<i>Resumen a partir de la balanza de pagos</i>	18
3. EL MERCOSUR DESDE LA PERSPECTIVA DE URUGUAY	20
La modalidad de la integración en los años noventa	20
La integración de Uruguay al acuerdo argentino-brasileño	21
La interconexión física y las ventajas asociadas a la ubicación geográfica	22
<i>La apuesta trasandina</i>	23
<i>Las provincias argentinas en carrera</i>	24
<i>Un poderoso estado brasileño no quiere ser sólo lugar de paso</i>	24
<i>Las ambiciones uruguayas</i>	24
<i>La respuesta de la política doméstica</i>	25
Los efectos del MERCOSUR sobre las actividades productoras de bienes	26
<i>Efectos del arancel común</i>	26
<i>Efecto de la eliminación de los aranceles para el comercio subregional</i>	27
<i>Efecto sobre los exportadores extrasubregionales</i>	27
<i>Efecto sobre las actividades subregionales</i>	28
El dilema entre profundización y extensión	29
La profundización de la Unión Aduanera	30
<i>Los requisitos de profundización de la Unión Aduanera</i>	30
<i>El perfeccionamiento de la libre circulación de bienes</i>	31
Las dificultades para implementar la política comercial común	32
Las perspectivas de la coordinación macroeconómica	33

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN EJECUTIVO

El segundo semestre de 1998 señala un punto de inflexión en la evolución macroeconómica de los países del MERCOSUR y deberá marcar, muy probablemente, el comienzo de una nueva fase en las relaciones entre sus socios. La etapa inicial, que se extiende desde la firma del Tratado de Asunción, en 1991, hasta la eclosión de la moratoria rusa, en agosto de 1998, deberá ser considerada, a pesar de eventuales dificultades y tropiezos, una fase plenamente exitosa de un proyecto original de creación y consolidación de un bloque comercial constituido por economías no plenamente desarrolladas.

La elección de la moratoria rusa como divisor de aguas, inaugurando una fase de incertidumbres y de graves dificultades para el proceso de integración en el MERCOSUR, puede parecer fuera de lugar. De hecho, la crisis asiática y su innegable contribución al enfriamiento del comercio mundial, la declinación en el precio de los *commodities* y la mayor susceptibilidad de los mercados financieros internacionales en relación a las economías emergentes, fue, sin duda, un factor preponderante para el sensible deterioro del escenario internacional. La crisis brasileña, a su vez, al deprimir el principal mercado de la subregión y promover un drástico cambio en las relaciones de competitividad entre las economías del bloque, constituye, obviamente, una referencia mucho más precisa e inmediata para señalar el comienzo de una nueva fase, menos favorable, del proceso de integración en el Cono Sur. Hay, sin embargo, una singular convergencia de señales negativas que se vuelven explícitas a partir de la crisis en Rusia.

En primer lugar, merecen ser destacadas la aceleración en la tendencia de caída de los precios de los *commodities* y la brusca declinación en el ritmo de expansión del comercio mundial. En rigor, la reducción de los precios internacionales de los *commodities* se inicia en 1997, poco antes de la eclosión de la crisis en los países asiáticos. Las devaluaciones cambiarias promovidas por los países asiáticos afectados por la crisis contribuyó, también, a acelerar la caída de los precios de algunos *commodities* tropicales de los cuales son importantes productores. Para los países del MERCOSUR, entretanto, el *shock* desfavorable de precios sólo se hace evidente en 1998, principalmente a partir del segundo trimestre de ese año, como lo atestigua la evolución de los índices de precios de exportación de Argentina y de Brasil.

La pérdida de aliento de las exportaciones intra y extrasubregionales, que afecta también a los productos industrializados, se concentra en el segundo semestre de 1998, coincidiendo con la crisis rusa. En ese mismo período, el volumen del comercio mundial, cuyo crecimiento había sido del 9,9% en 1997, se desacelera rápidamente, cerrando el año de 1998 con una modesta expansión del 3,3%. Adicionalmente, el valor del comercio mundial declina con relación a 1997, fenómeno que no acontecía desde 1983. En el MERCOSUR, el comercio intrazona registra su primer retroceso desde la constitución del bloque, luego de presentar una tasa de expansión anual superior al 26% en el período 1991-1997. Más grave aún, los flujos intrasubregionales de comercio comienzan a registrar caídas iguales o superiores a las que ocurren con relación a terceros mercados, situación que se generaliza en el primer trimestre de 1999.

Las restricciones al financiamiento internacional privado, la caída de los precios de los *commodities* y la lenta expansión del comercio mundial motivaron una inversión del sentido en las principales variables macroeconómicas de los cuatro países de la subregión, aún antes de la eclosión de la crisis en Brasil. Efectivamente, además del deterioro del cuadro en el frente externo, el nivel de actividad declina bruscamente a mediados de 1998, de manera tal que, a fines de ese año, el registro de tasas de crecimiento negativas (Argentina, Brasil, Paraguay) o declinantes (Uruguay) se torna generalizado. Se trata de un hecho inédito en la evolución económica del MERCOSUR, pues hasta entonces sus miembros nunca habían experimentado una fase de contracción simultánea en el nivel de actividad de sus economías.

La crisis cambiaria brasileña contribuyó, sin duda, al agravamiento del escenario económico subregional. Sin embargo, cabe enfatizar que la reducción del comercio intrazona y la caída generalizada de la

actividad económica precedieron la fase más aguda de la crisis, que culminó, a inicios de 1999, con la modificación del régimen cambiario en Brasil.

La fase de bonanza para las economías del MERCOSUR se cierra, por lo tanto, frente a los desenvolvimientos de las crisis asiática y rusa. La pérdida de dinamismo del comercio intra y extrasubregional así como la retracción del nivel de actividad y de empleo resultaron de cambios generados por esos eventos. La etapa actual se inicia con la adopción de un nuevo régimen cambiario en Brasil, cuyo principal efecto, hasta el momento, ha sido la devaluación de la moneda brasileña en una magnitud superior a un 30% en términos reales. Este es un hecho económico nuevo, de innegable importancia para el futuro del proyecto de integración, pues su impacto sobre los flujos de comercio intrazona no dejará de producirse. Otro hecho, de naturaleza política, aunque también con fuerte potencial para afectar el escenario económico subregional, resultará del comportamiento de la economía argentina en la actual fase electoral, tanto como de los propios resultados del proceso electoral de octubre. La agenda del MERCOSUR será moldeada, en el futuro inmediato, por ambos eventos.

La actual crisis del MERCOSUR disparada por la modificación del régimen cambiario en Brasil terminó por revelar las imperfecciones y fragilidades del proceso. No obstante los avances en la pauta de negociación y la integración de los mercados, en su estadio actual, el MERCOSUR demuestra que aún subsiste un conjunto de iniciativas de las cuales depende la implementación de una unión aduanera plena en la subregión. Obstáculos al flujo de comercio intrasubregional, imperfecciones del arancel externo común, bajo grado de armonización de los instrumentos de política comercial y fragilidad institucional constituyen características del proceso de integración tal como hoy se presenta. Por si no bastasen estos problemas, el litigio comercial entre los países comenzó a presentar señales de endurecimiento a partir del año pasado, cuando una serie de medidas unilaterales crearon nuevos obstáculos al intercambio subregional.

Dichos problemas combinados con la parálisis de la agenda de consolidación de la Unión Aduanera y los magros resultados alcanzados en el ámbito de las negociaciones externas para la ampliación del MERCOSUR no condujeron a un diagnóstico de crisis del proceso de integración, porque el comercio bilateral entre los dos mayores socios continuó creciendo a tasas superiores al 20% al año hasta 1997.

El año 1998 revela las primeras señales de una crisis que se anunciaba mucho antes. El retroceso en los flujos de comercio entre Argentina y Brasil por sí solo no fue tomado como una advertencia mayor del agotamiento del proceso de integración porque el intercambio con terceros países cayó aún más, lo que aumentó la participación relativa del MERCOSUR como mercado de destino de las exportaciones de los dos países. La contrapartida de este hecho, del lado argentino, fueron las manifestaciones que señalaban el riesgo de la denominada "Brasil-dependencia".

La crisis del mercado financiero internacional y la retracción de la oferta de crédito que siguieron a la moratoria rusa agravaron un escenario ya entonces consensualmente definido como "preocupante". La alteración del curso de la política económica brasileña, con su devaluación, afectó directamente la competitividad relativa de los países y colocó en jaque la funcionalidad del proceso de integración en el largo plazo.

Transcurridos algunos meses desde la modificación del régimen cambiario brasileño, se generó un consenso alrededor de la idea que las relaciones económicas subregionales vivieron su más grave crisis desde la firma del Tratado de Asunción en 1991. No hay duda que prevaleció el sentido común y la disposición por parte de los gobiernos en el sentido de no tomar decisiones precipitadas que pudiesen conducir a la imposición de barreras indiscriminadas al comercio subregional, que, sin duda, podría haber representado el fin del MERCOSUR.

La evolución del proceso negociador después de la crisis cambiaria brasileña parece sugerir que la solución de las cuestiones de naturaleza comercial, principal ítem de la agenda de negociación del MERCOSUR hasta el presente, cederá espacio a la discusión sobre la armonización de políticas macroeconómicas entre los países.

A pesar de todas las iniciativas tendientes a incluir en la agenda de negociación del MERCOSUR el tema de la coordinación de políticas macroeconómicas, no es prudente afirmar que los impactos de la modificación del régimen cambiario brasileño sobre los socios de la subregión hayan sido superados. Una devaluación efectiva del real, al finalizar el año, del orden del 30%, combinada con la reducción de la absorción doméstica de la economía brasileña, deberá producir un desorden en el intercambio comercial del Brasil con los demás países del MERCOSUR. Más importantes serán los impactos sobre las economías menores -Paraguay y Uruguay- que concentran en la subregión una parcela significativa de sus ventas externas. Esto dado que Brasil exportará su recesión hacia los otros países de la subregión y el impacto será inversamente proporcional al tamaño de las economías.

¿Qué lecciones se pueden extraer de la crisis actual? El riesgo de disolución del MERCOSUR es un fantasma cuya aparición se manifiesta con frecuencia en los tiempos difíciles.

¿En qué puntos pueden avanzar las negociaciones? En el corto plazo, es imprescindible que los países ratifiquen el compromiso firmado en el Tratado de Asunción donde se establece que no se crearán, bajo ninguna hipótesis, barreras al comercio intrasubregional que puedan comprometer los resultados alcanzados por el proceso de integración hasta el momento. Sin embargo, se deberían negociar reglas más precisas, específicamente en lo que se refiere al uso de salvaguardias comerciales, de acuerdos sectoriales que involucren restricción voluntaria a las exportaciones y de programas de reestructuración sectorial. El objetivo sería garantizar selectividad, transparencia y temporalidad limitada en el uso de dichos instrumentos, evitando que, aún en momentos de crisis, tenga lugar la diseminación de barreras no arancelarias en ámbito intrasubregional.

En el largo plazo, es preciso avanzar en las tareas relativas a la consolidación de la Unión Aduanera. El MERCOSUR opera, de hecho, como un programa de integración que combina características de una zona de libre comercio imperfecta con un arancel externo común cuya aplicación no se extiende a todo el universo arancelario. Este cuadro es resultado de un proceso apremiado por el tiempo y comprometido por la escasez de recursos. La existencia de tales dificultades -intrínsecas a cualquier proceso de integración- no puede, sin embargo, frenar las iniciativas dirigidas a la superación de los problemas presentes. Es fundamental que los negociadores revalúen y reafirmen, como vienen haciendo, el papel estratégico del MERCOSUR y no eviten negociar políticas e implementar las medidas necesarias, a fin de crear las condiciones para que las relaciones entre los agentes privados conduzcan a la profundización de la integración económica entre los países. En este particular, la gestión coordinada de las políticas microeconómicas en la subregión puede proveer los medios adecuados para que los obstáculos remanentes al comercio intrasubregional puedan ser eliminados y sean creadas ventajas comparativas que resulten en el aprovechamiento de las oportunidades generadas por el funcionamiento del mercado ampliado, posibilitando así un *upgrade* del patrón de inserción internacional de las economías de la subregión dirigido a sectores que presenten mayor contenido tecnológico y dinamismo en el comercio internacional.

La actual crisis del MERCOSUR y sus desdoblamientos debe conducir a una reflexión más cuidadosa en torno de la relación entre la coordinación de políticas macroeconómicas en espacios económicos integrados y los impactos de la gestión de las demás políticas de naturaleza microeconómica. Aunque en el futuro, después de superada la actual crisis, los países considerasen, conforme a lo propuesto por sus Presidentes, la implementación de mecanismos que aseguren mayor coordinación de políticas en el área cambiaria, será imprescindible que el MERCOSUR alcance un grado más elevado de convergencia entre las políticas microeconómicas tendiente a evitar que instrumentos administrados en el ámbito nacional

distorsionen la competitividad relativa de las industrias establecidas en los distintos países de la subregión y, consecuentemente, inviabilicen el mantenimiento de las paridades cambiarias negociadas. De hecho, ni siquiera la convergencia entre desempeños macroeconómicos puede ser suficiente para alcanzar la estabilidad de las condiciones de competencia si los modelos de desarrollo y las políticas aplicadas por los distintos países difirieren entre sí.

Por todo eso, en el momento actual en que se combina una crisis aguda con problemas de naturaleza estructural, hay mucho por resolver, la profundización del proceso de integración puede ser sinónimo de "supervivencia". Esta parece ser, por lo tanto, la tarea de consolidación del MERCOSUR: apostar a su éxito futuro implica reasumir compromisos e implementar iniciativas eficaces en el presente como medio de preservar su papel como iniciativa estratégica para el desarrollo económico y social de sus socios.

CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS

A. El contexto general

El segundo semestre de 1998 señala un punto de inflexión en la evolución macroeconómica de los países del MERCOSUR y deberá marcar, muy probablemente, el comienzo de una nueva fase en las relaciones entre sus socios. La etapa inicial, que se extiende desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 hasta la eclosión de la moratoria rusa en agosto de 1998, deberá ser considerada, a pesar de eventuales dificultades y tropiezos, una fase plenamente exitosa de un proyecto original de creación y consolidación de un bloque comercial constituido por economías no plenamente desarrolladas.

Existieron circunstancias, en el ámbito subregional y en el escenario internacional, particularmente propicias para el avance del proceso de integración en esa primera etapa. El éxito de los planes de estabilización en Argentina, en Brasil y en Uruguay, la convergencia de iniciativas de liberalización y de apertura comercial en las dos principales economías de la subregión y la institución -con *timing* y velocidades diferenciadas- de programas de reforma estructural razonablemente semejantes, fueron fundamentales para el estrechamiento de los vínculos comerciales entre los países del bloque, aún en ausencia de cualquier mecanismo formal de coordinación de las políticas macroeconómicas.

La contribución del contexto internacional no puede ser tampoco menospreciada. A pesar de la crisis de México en 1995, que impactó severamente a la economía argentina, o de la crisis asiática detonada a mediados de 1997, que repercutió de forma más aguda en Brasil, el escenario internacional reunió elementos que condicionaron favorablemente el proceso de integración: la amplia disponibilidad de líneas de financiamiento, tasas de interés bajas, la rápida expansión del comercio mundial y el incremento, verdaderamente impresionante, de los flujos de inversión directa. Los países del MERCOSUR se beneficiaron ampliamente de ese contexto, tanto en la fase de estabilización de sus economías como en el período de implementación de los cambios de orden más estructural.

La elección de la moratoria rusa como divisor de aguas, inaugurando una fase de incertidumbres y de graves dificultades para el proceso de integración en el MERCOSUR, puede parecer fuera de lugar. De hecho, la crisis asiática y su innegable contribución al enfriamiento del comercio mundial, la declinación en el precio de los *commodities* y la mayor susceptibilidad de los mercados financieros internacionales en relación a las economías emergentes, fueron sin duda, factores preponderantes para el sensible deterioro del escenario internacional. La crisis brasileña, a su vez, al deprimir el principal mercado de la subregión y promover un drástico cambio en las relaciones de competitividad entre las economías del bloque, constituye, obviamente, una referencia mucho más precisa e inmediata para señalar la inauguración de una nueva fase, menos favorable, del proceso de integración en el Cono Sur. Hay, sin embargo, una singular convergencia de señales negativas que se vuelven explícitas a partir de la crisis en Rusia.

En primer lugar, merecen ser destacadas la aceleración en la tendencia de caída de los precios de los *commodities* y la brusca declinación en el ritmo de expansión del comercio mundial. En rigor, la reducción en los precios internacionales de los *commodities* se inicia en 1997, poco antes de la eclosión de la crisis en los países asiáticos. Efectivamente, el precio de la mayoría de los *commodities* ya había alcanzado un pico en el bienio 1995-1996, iniciándose en 1997 lo que parecía más bien ser un ciclo de precios declinantes. La brusca caída de las importaciones promovida por los países involucrados en la crisis asiática se sumó al estancamiento de la economía japonesa, eventos esos que contribuyeron para el debilitamiento de la demanda en los mercados de *commodities*, en un período en que la oferta se había

expandido bajo el estímulo de los elevados precios de la fase precedente, así como producto de la introducción de cambios tecnológicos recientes. Las devaluaciones cambiarias promovidas por los países asiáticos afectados por la crisis contribuyó, también, a acelerar la caída de los precios de algunos *commodities* tropicales de los cuales son importantes productores. Para los países del MERCOSUR, sin embargo, el *shock* desfavorable de precios sólo se hace evidente en 1998, principalmente a partir del segundo trimestre de ese año, como lo atestigua la evolución de los índices de precios de exportación de Argentina y de Brasil.

La pérdida de aliento de las exportaciones intra y extrasubregionales, que afecta también a los productos industrializados, se concentra en el segundo semestre de 1998 coincidiendo con la crisis en Rusia. En ese mismo período, el volumen de comercio mundial, cuyo crecimiento había sido del 9,9% en 1997, se desacelera rápidamente, cerrando el año 1998 con una modesta expansión del 3,3%. Adicionalmente, el valor del comercio mundial declina con relación a 1997, fenómeno que no ocurría desde 1983. En el MERCOSUR, el comercio intrazona registra su primer retroceso desde la constitución del bloque, luego de presentar una tasa de expansión anual superior al 26% en el período 1991-1997. Más grave aún, los flujos intrasubregionales de comercio comienzan a registrar caídas iguales o superiores a las que ocurren con relación a terceros mercados, situación que se generaliza en el primer trimestre de 1999.

Un tercer factor, directamente asociado con el pánico que se apoderó de los mercados financieros internacionales sorprendidos por la moratoria rusa, está relacionado con la contracción de los flujos de capital privado destinado a los países en desarrollo. Las economías asiáticas en crisis ya venían siendo afectadas por una dramática reducción de dichos flujos desde 1997, sufriendo en 1998 una salida líquida de capitales. En el caso de los países de América Latina, el fenómeno es detonado por la crisis rusa, de tal manera que en el segundo semestre de 1998 la entrada bruta de capitales cae a la mitad de su volumen precedente, cuadro que se mantiene en los primeros tres meses de 1999. Los flujos de inversión directa fueron, sin embargo, poco afectados, y las previsiones para América Latina apuntan a una caída del orden del 15% al 20% en 1999, con relación al bienio anterior.

Las restricciones al financiamiento internacional privado, la caída de los precios de los *commodities* y la lenta expansión del comercio mundial promovieron una inversión en el sentido de las principales variables macroeconómicas de los cuatro países de la subregión, aún antes de la eclosión de la crisis en Brasil. De hecho, además del deterioro del cuadro en el frente externo, el nivel de actividad declina bruscamente a mediados de 1998, de manera tal que, a fines de ese año, el registro de tasas de crecimiento negativas (Argentina, Brasil, Paraguay) o declinantes (Uruguay) se generaliza. Se trata de un hecho inédito en la evolución económica del MERCOSUR, pues hasta entonces sus miembros nunca habían experimentado una fase de contracción simultánea en el nivel de actividad de sus economías.

La crisis cambiaria brasileña contribuyó, sin duda, al agravamiento del escenario económico subregional. Sin embargo, cabe enfatizar el hecho que la reducción del comercio intrazona y la caída generalizada de la actividad económica precedieron la fase más aguda de la crisis, que culminó en el inicio de 1999, con la modificación del régimen cambiario en Brasil.

A la luz de la evolución de la economía brasileña en el primer semestre de 1999 sorprende constatar que muchas de las previsiones elaboradas suponiendo que el programa acordado con el FMI a fines de 1998 sería capaz de aminorar la crisis, podrían mostrarse, a pesar de todo, como bastante acertadas. Es el caso del resultado de las cuentas públicas, de la evolución de la actividad económica y del saldo de la balanza comercial, variables para las cuales las proyecciones de los analistas, a mediados de 1999, poco difieren

de las que estaban vigentes seis meses atrás.¹ Bajo esa óptica es posible afirmar que la principal consecuencia de la crisis cambiaria brasileña aún no ocurrió, ya que los efectos de la significativa variación en las paridades cambiarias de Brasil con los demás socios del MERCOSUR se muestran, por el momento, muy tenues.

La fase de bonanza para las economías del MERCOSUR se cierra, por lo tanto, frente a los desenvolvimientos de las crisis asiática y rusa. La pérdida de dinamismo del comercio intra y extrasubregional, así como la retracción del nivel de actividad y de empleo resultaron de cambios derivados de esos eventos. La etapa actual se inicia con la adopción de un nuevo régimen cambiario en Brasil, cuyo principal efecto, hasta el momento, ha sido la desvalorización de la moneda brasileña en una magnitud superior a un 30% en términos reales. Ese es un hecho económico nuevo, de innegable importancia para el futuro del proyecto de integración, pues sus impactos sobre los flujos de comercio intrazona no dejarán de producirse. Otro hecho, aunque de naturaleza política, pero también con fuerte potencial para afectar el escenario económico regional, resultará del comportamiento de la economía argentina en la actual fase electoral, tanto como de los propios resultados del proceso electoral de octubre. La agenda del MERCOSUR será moldeada, en el futuro inmediato, por ambos eventos.

B. El desempeño macroeconómico en el segundo semestre de 1998 y en la primera mitad de 1999

Actividad económica y empleo

En 1998, el producto bruto subregional registró un crecimiento modesto de apenas el 1,2%, lo que representa una caída de más de 3,5 puntos porcentuales en relación con el comportamiento observado en 1997 (4,9%).² El estancamiento de la economía brasileña (0,1%) fue fundamental para ese desempeño, pues tanto Argentina (3,9%) como Uruguay (4,5%) tuvieron una evolución bastante más satisfactoria. Se nota, sin embargo, que incluso las dos economías de mejor desempeño en 1998 registraron, asimismo, tasas de crecimiento inferiores a las alcanzadas en el año anterior (Tabla I.1). La reducción del ritmo de crecimiento en 1998 fue, por lo tanto, generalizada.

¹ En diciembre de 1998, un mes antes de la modificación del régimen cambiario, la Confederación Nacional de Industria trabajaba en el siguiente escenario referencial: reducción del PIB del -1,5%, declinación de la producción industrial del -3,0%, saldo comercial negativo de US\$ -1,0 mil millones y superávit público primario del 2% del PIB. Seis meses después, el escenario era el siguiente: caída del -0,5% del PIB, reducción del -1,2% de la producción industrial, saldo comercial positivo de US\$ 1,0 mil millones y superávit público primario del 3,0% del PIB (CNI [1998 y 1999]).

² Las tasas promedio subregionales de producto e inflación mencionadas, fueron derivadas a partir de las siguientes ponderaciones: Argentina (0,2610); Brasil (0,7126); Paraguay (0,0078) y Uruguay (0,0186).

TABLA I.1
INDICADORES MACROECONOMICOS

INDICADORES	ARGENTINA				BRASIL				PARAGUAY				URUGUAY				
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	
NIVEL DE ACTIVIDAD																	
PIB - Total	(% anual)	-2,8	5,5	8,1	-3,9	4,2	2,8	3,7	0,1	4,7	1,3	2,6	-0,5	-1,8	5,3	5,1	4,5
Producción industrial	(% anual)	-6,7	5,2	10,2	0,8	1,8	1,8	3,9	-2,3	3,0	-2,2	-0,2	0,0	-3,1	4,8	5,6	s.d
Inversión interna bruta fija	(% del PIB)	18,3	18,9	20,6	21,1	20,6	20,5	21,5	20,8	13,6	13,7	13,9	s.d	16,1	15,0	15,3	s.d
Tasa de desempleo	(%)	16,6	17,3	13,7	12,4	4,6	5,4	5,7	7,6	5,3	8,2	7,1	14,3	10,3	11,9	11,5	10,2
PRECIO Y TASA DE CAMBIO																	
IPC	(% dic./dic.)	1,6	0,1	0,3	0,7	22,0	9,1	4,3	2,5	13,4	9,8	6,2	14,6	35,4	24,3	15,2	8,6
Tasa de cambio nominal	(% dic./dic.)	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	7,1	7,4	8,3	2,8	6,7	8,7	24,2	26,5	22,7	15,2	8,1
SECTOR PÚBLICO Y TASA DE INTERÉS																	
Déficit (-) del sector público	(% del PIB)	-0,6	-2,2	-1,6	-1,4	-7,2	-5,9	-6,1	-8,0	-0,3	-0,8	-0,3	-1,5	-1,2	-1,1	-1,0	-0,8
Tasa de interés pasiva	(% al año)	9,5	6,2	6,6	6,8	53,1	27,1	24,7	28,6	15,8	12,8	8,8	6,7	38,2	28,1	19,6	15,1
SECTOR EXTERNO																	
Exportaciones	(% anual)	32,1	13,6	9,9	-0,8	6,8	2,7	11,0	-3,5	23,6	-5,4	-9,9	-6,2	12,2	14,0	13,6	-0,0
Importaciones	(% anual)	-6,7	18,5	28,1	3,1	50,0	7,3	15,1	-6,2	23,6	-2,5	-3,8	-13,2	4,3	15,7	11,7	2,6
Transacciones corrientes	(% del PIB)	-2,0	-2,5	-4,3	-5,1	-2,5	-3,1	-4,2	-4,5	-4,1	-3,3	-6,7	-2,8	-1,2	-1,2	-1,6	-2,1
BALANZA DE PAGOS																	
Exportaciones	(US\$ mil millones FOB)	21,2	24,0	26,4	26,2	46,5	47,7	53,0	51,1	4,2	4,0	3,6	3,4	2,1	2,4	2,8	2,8
Importaciones	(US\$ mil millones FOB)	18,8	22,3	28,6	29,4	49,7	53,3	61,3	57,5	4,5	4,4	4,2	3,6	2,7	3,1	3,5	3,6
Balanza comercial	(US\$ mil millones)	2,4	1,8	-2,1	-3,2	-3,1	-5,5	-8,4	-6,4	-0,3	-0,4	-0,6	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,8
Transacciones corrientes	(US\$ mil millones)	-4,9	-6,5	-12,0	-14,7	-17,8	-24,3	-33,3	-35,1	-0,4	-0,3	-0,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Inversión externa directa	(US\$ mil millones)	5,3	6,5	8,1	5,7	4,3	9,9	17,1	26,1	0,16	0,25	0,22	0,24	0,16	0,14	0,16	0,16
Deuda externa total bruta	(US\$ mil millones)	98,5	109,8	124,3	139,3	159,3	179,9	192,9	235,1	1,3	1,3	1,4	1,6	10,4	11,6	12,6	s.d
Reservas Internacionales	(US\$ mil millones)	18,5	21,5	24,3	26,5	51,8	60,1	51,4	44,6	1,1	1,1	0,8	0,9	1,8	1,9	2,1	2,4
MEMORÁNDUM																	
PIB	(US\$ mil millones)	243,2	256,6	277,4	288,2	705,4	775,4	804,1	786,6	9,0	9,7	9,6	8,6	18,0	19,1	19,8	20,5

Nota: Las cuentas externas y de balanza de pagos de Paraguay incluyen a las importaciones registradas y las reexportaciones, según informado por el BCP.

Fuentes: Argentina: MOSP, *Informe Económico*, abril de 1999 y CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julio de 1999.

Brasil: FGV, *Conjuntura Econômica*, junio de 1999 e IPEA, *Boletim Conjuntural*, abril de 1999.

Paraguay: Banco Central del Paraguay; Sain/MF, *Nota sobre la economía paraguaya*, diciembre de 1998; y CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julio de 1999.

Uruguay: Instituto de Economía, Universidad de la República; Sain/MF, *Nota sobre la economía uruguaya*, octubre 1998 y BID, *Country assessment*, 1999.

En rigor, el mismo patrón puede ser observado en el resto de América Latina. Efectivamente, diez de los once países que constituyen la ALADI presentaron en 1998, tasas de crecimiento económico inferiores a las registradas en 1997. Para el conjunto de estos países, la caída fue también superior a los 3 puntos porcentuales, valor que no se altera aún excluyendo a Brasil.

Argentina. Hasta mediados de 1998, la economía argentina mantuvo elevadas tasas de crecimiento que han caracterizado su evolución después de la recesión motivada por la crisis mexicana. A fines del primer semestre de 1998, las señales que indicaban una desaceleración moderada de la producción industrial eran, sin embargo, evidentes. Dos factores apuraron la desaceleración: la suba de la tasa de interés, derivada de la moratoria en Rusia, y la pérdida de aliento de las exportaciones industriales. La declinación de la producción industrial fue muy significativa: luego de crecer a una tasa del 6,5% en el primer semestre, la industria se expandió a una tasa del 0,2% en el período julio-setiembre y registró una caída del -5,1% en el último trimestre del año. Los segmentos industriales más sensibles a la variación de la tasa de interés y al aumento del costo de financiamiento -como los bienes de consumo durables, los materiales de construcción y los automóviles- fueron los más afectados. En el cuarto trimestre de 1998, el PIB trimestral ya exhibía una variación negativa con relación a 1997 y, en el primer trimestre de 1999, la gravedad del cuadro recesivo se tornó evidente, dado que el PIB cayó el 3,0% con relación al mismo período del año anterior (Tabla I.2).

TABLA I.2
ARGENTINA: PIB TRIMESTRAL
Variación (%) respecto del mismo período del año anterior

Sectores	Año 1997	I/98	II/98	III/98	IV/98	Año 1998	I/99
PIB-Total	8,1	6,4	6,7	3,3	-0,6	3,9	-3,0

Fuente: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julio de 1999.

El progresivo deterioro del ambiente económico en 1999 es registrado por la evolución mensual de la producción industrial, que, en el acumulado hasta mayo, mostraba una caída del 9,5% con relación al mismo período del año anterior (Tabla I.3). Segmentos industriales de importancia, como la industria automotriz, la metalmecánica o la de papel y celulosa acumulaban, no obstante, caídas mucho más significativas, que oscilaban entre el 20% y el 50% con relación al año 1998.

TABLA I.3
ARGENTINA: ESTIMADOR MENSUAL INDUSTRIAL (EMI)
Variaciones mensuales en el período mayo/98 a mayo/99

Variación %	05/98	06/98	07/98	08/98	09/98	10/98	11/98	12/98	01/99	02/99	03/99	04/99	05/99
S/igual mes del año anterior	2,5	7,3	0,9	0,5	-1,5	-6,4	-2,4	-6,8	-6,1	-8,1	-10,9	-11,4	-10,2
Acumulada en el año	6,7	6,8	5,9	5,1	4,3	3,1	2,6	1,8	-6,1	-7,1	-8,5	-9,3	-9,5

Fuente: INDEC, junio de 1999.

En lo que respecta al desempleo, existían expectativas de reversión de la suave curva descendente observada en los dos últimos años (Tabla I.1).

Brasil. En el segundo semestre de 1998, la economía brasileña mostró una evolución bastante similar a la de la economía argentina, aunque partiendo de un nivel de actividad económica significativamente inferior. La inmersión en la recesión adquirió, por lo tanto, características más graves, y a fines de 1998 la economía ya acumulaba dos trimestres sucesivos con tasa de crecimiento negativa (Tabla I.4). En el primer trimestre de 1999, el PIB acusó, una vez más, variación negativa (-1,0%) en relación al mismo período de 1998, pero sorprendentemente registró también un crecimiento del 1,0%, en términos desestacionalizados, en relación al trimestre precedente. Esta verificación es la que alimenta a las expectativas moderadamente optimistas referentes al desempeño de la economía brasileña en la segunda mitad de 1999 (Tabla I.4).

TABLA I.4
BRASIL: PIB TRIMESTRAL
Variación (%) respecto del mismo período del año anterior

SECTORES	Año 1997	I/98	II/98	III/98	IV/98	Año 1998	I/99
Agropecuaria	2,7	-1,6	8,1	-0,3	-6,9	0,3	9,2
Industria	5,5	1,6	1,0	-1,8	-4,2	-0,9	-4,6
Servicios	1,2	0,9	1,0	1,0	-0,0	0,7	-0,2
PIB-Total	3,7	1,0	1,6	-0,1	-2,0	0,1	-1,0

Fuente: IBGE.

Sin embargo, los datos más recientes, relativos a la evolución de la actividad industrial hasta el mes de mayo, sugieren mayor cautela. De hecho, en los primeros cinco meses del año la industria brasileña acumula una caída del orden del 3,5% en relación al mismo período de 1998, y las series desestacionalizadas no acusan ninguna tendencia firme de recuperación. Cabe aún destacar que, hasta el mes de junio, las exportaciones todavía no habían respondido al fuerte estímulo proporcionado por la devaluación cambiaria. En materia de registros estadísticos, por lo tanto, las señales más optimistas se restringen al espectacular crecimiento de la agricultura en el primer trimestre del año (9,2%) y a la ligera caída observada en los servicios (-0,2%), muy inferior a la esperada.

Uruguay y Paraguay. Las economías de los socios menores del MERCOSUR son significativamente más abiertas que las de Argentina y Brasil. Por lo tanto, no sorprende que el deterioro de los escenarios subregional e internacional, a partir de mediados de 1998, haya impuesto severas restricciones a su crecimiento. A la caída del precio de los *commodities* (algodón, soja, lana) se sumó, en el segundo semestre del año, el debilitamiento de la demanda brasileña, principal mercado de exportación para las dos economías. En el caso de la economía uruguaya, el crecimiento registrado en 1998 fue aún bastante satisfactorio (4,5%), pero a inicios de 1999 el nivel de actividad cayó bruscamente, de tal manera que los datos preliminares del primer trimestre de 1999 ya señalan un descenso del PIB del 1,0% en relación al mismo período del año anterior, y para una reducción aún más acentuada (-6,1%) de la producción industrial. La economía paraguaya, a su vez, se mantiene relativamente estancada desde 1996 (Tabla I.1). En 1998, la caída del 0,5% del PIB no sólo se explica por el escenario externo desfavorable, sino también por la inestabilidad política y por los problemas remanentes en el sistema financiero.

Inflación

En 1998, la tasa promedio de inflación de la subregión, medida por los índices de precios al consumidor, registró una reducción adicional, cayendo del 3,5% al 2,2%. Paraguay fue el único país que registró un retroceso verdaderamente significativo, pues el índice de inflación se duplicó, pasando del 6,2% en 1997

al 14,6% en 1998. La devaluación de la tasa de cambio (24,2%), los reajustes en las tarifas públicas y en el salario mínimo, además del incremento en los precios de los alimentos en virtud de fenómenos climáticos ("El Niño") explican ese desempeño desfavorable de la inflación paraguaya. Es preciso destacar, sin embargo, que el ritmo variación de los precios fue decreciente a lo largo del año, de modo tal que en el primer trimestre de 1999 el cuadro ya era deflacionario (variación del -3,5% en relación al primer trimestre de 1998).

En el primer semestre de 1999, Argentina registraba deflación, mientras que en Uruguay la variación acumulada de los precios alcanzaba apenas el 2,2%, anticipando una reducción sostenida de la inflación para el año en curso. El hecho verdaderamente sorprendente es, sin embargo, el comportamiento de los índices inflacionarios en Brasil. A fines de junio, la tasa de cambio acumulaba una devaluación nominal un poco inferior al 50%, mientras que los índices inflacionarios oscilaban entre 2,5% y 4,5%, en el caso de los precios al consumidor, y entre el 9% y 12%, en el caso de los precios mayoristas. La elevación de los índices de precios, resultante de la devaluación cambiaria efectuada a inicios de enero, se concentró en los meses de febrero y marzo. A partir de ahí, la mayoría de los índices han registrado aumentos mensuales entre 0,5% y 0,6%, verificándose, inclusive, en algunos casos, variaciones negativas (deflación).

TABLA I.5
BRASIL: EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
Período enero-junio de 1999 - Variación (%) mensual

Indices de precios	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Variación acumulada hasta junio
IPC (FIPE)	0,50	1,41	0,56	0,47	-0,37	-0,08	2,51
IPCA (IBGE)	0,70	1,05	1,10	0,56	0,30	0,19	3,96
IPC-DI (FGV)	0,64	1,41	0,95	0,52	0,08	0,65	4,33

Nota: El IPCA (Índice de precios al consumidor ampliado), calculado por el IBGE, es el índice elegido por el Banco Central de Brasil para marcar su política de *inflation targeting*. La meta para 1999 es de una variación del 8% de ese índice.

Fuente: FIPE, IBGE y FGV.

En el bimestre julio-agosto, la inflación deberá mostrar alguna tendencia en alza tomando en cuenta los aumentos concedidos a algunas tarifas y, principalmente, a los combustibles. Así, la expectativa para 1999 continúa siendo de índices inflacionarios relativamente bajos, oscilando entre 6,5% y 8,5% para los precios al consumidor.

El bajo coeficiente de traspaso de la devaluación cambiaria a los precios tiene muchas explicaciones, además, obviamente, del desmantelamiento generalizado de los mecanismos formales de indexación ocurrido luego de la estabilización: (i) el clima recesivo; (ii) los bajos precios de los *commodities* industriales y el excelente resultado de la cosecha agrícola; (iii) la existencia de un ambiente competitivo; y, (iv) la experiencia adquirida por los consumidores luego de cinco años de estabilidad.

Sector externo

Hay rasgos comunes en el comportamiento del sector externo de las economías del MERCOSUR en 1998 y, también, en el primer semestre de 1999. En primer lugar, todos los socios experimentaron tasas de crecimiento negativas de las exportaciones en ese período. Para Argentina, Brasil y Uruguay, eso significó una reversión particularmente intensa, dado que en 1997 las ventas externas de los tres socios habían

crecido a tasas positivas de dos dígitos, o cercano a esas (Tabla I.1). En lo que respecta a las importaciones, se verifica una caída drástica en el ritmo de crecimiento de las compras externas o una contracción en el caso de Brasil. En el caso de Paraguay, la tendencia es la misma, pero tanto sus exportaciones como sus importaciones ya venían presentando tasas de crecimiento negativas en 1997.

Se nota inclusive que la contracción simultánea de las exportaciones e importaciones produce impactos diferenciados sobre la balanza comercial de los cuatro países, aumentando el déficit en el caso de Argentina y Uruguay y reduciendo el saldo negativo en el caso de Brasil y Paraguay (Tabla I.1). A pesar de esa asimetría, la balanza comercial permanece deficitaria en los cuatro países y se agrava el desequilibrio del saldo en transacciones corrientes en tres de ellos: Argentina, Brasil y Uruguay (Tabla I.1). El deterioro del saldo en transacciones corrientes en Brasil se explica plenamente por el aumento en el déficit en la cuenta de servicios, principalmente de los servicios de factores (intereses, ganancias y dividendos), fenómeno que también se observa en el balance de pagos de Argentina.

El aspecto verdaderamente singular en la evolución del sector externo de los países del Cono Sur en el último año es, sin duda, la abrupta reversión en la tendencia de crecimiento de sus exportaciones. Los factores determinantes de ese desempeño, de acuerdo con lo ya mencionado, fueron la reducción en el ritmo de expansión del comercio mundial -del 9,9% en 1997 al 3,3% en 1998- y la caída en el precio de los *commodities*. Es importante también destacar la intensidad del *shock* negativo de precios experimentado por las economías del MERCOSUR, según lo registrado por los índices de precios de exportación de los dos principales socios subregionales ³ (Tabla I.6).

TABLA I.6
ARGENTINA Y BRASIL: INDICES DE PRECIO DE EXPORTACION Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Período	ARGENTINA (Base 1993=100)				BRASIL (Base 1996=100)				
	Índices de precio de exportación				Términos de Intercambio	Índices de precio de exportación			Términos de Intercambio
	Total	Primarios	MOA	Comb.	Total	Total	Básicos	Semimanuf.	Total
1996	115,9	135,8	108,6	120,4	109,8	100,0	100,0	100,0	100,0
1997	111,7	121,1	109,5	112,4	108,3	100,7	108,0	98,5	94,7
1998	101,2	106,4	101,0	78,8	103,7	93,9	90,7	91,0	93,5
1/98	103,8	107,4	105,7	85,8	102,5	99,0	103,7	97,0	97,2
1/99	90,6	99,1	89,0	62,4	97,0	86,9	82,8	77,7	80,9

Fuente: INDEC y FUNCEX.

Se nota, en ese sentido, que la caída de los precios de exportación entre 1997 y 1998 es bastante similar para los dos países: Argentina registra caídas del 12,1% y del 7,8% en los precios de sus exportaciones de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario, respectivamente, mientras que en Brasil las reducciones son del 16% en el precio de los productos básicos y del 7,6% en el precio de los semimanufacturados. Los términos de intercambio sufren mayor deterioro en Argentina (-4,2%) que en

³ Además del índice de precios total (o nivel general) de ambos países, fueron seleccionados los índices de precios de los productos primarios, de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y de los combustibles, en el caso de Argentina, y de los productos básicos y semimanufacturados, en el caso de Brasil. Dichos índices son los que mejor captan el efecto de la caída en los precios de los *commodities*. La relación de intercambio se basa en el cociente entre los índices totales de exportación e importación, abarcando toda la pauta, inclusive los productos industrializados.

Brasil (-1,3%), en virtud de por lo menos tres factores: (i) mayor participación de los productos industrializados en la pauta brasileña; (ii) mayor participación de los combustibles en la pauta argentina, siendo que sus precios se reducen en casi el 30%, entre 1997 y 1998; y (iii) la diferente evolución de los precios de importación en los dos países.

Es importante enfatizar que la declinación de los precios de exportación se intensifica en el segundo semestre de 1998, agravándose aún más en 1999. En el caso de Brasil, los índices de precios de abril y mayo son inferiores a los del primer trimestre del año.

Finalmente es preciso destacar, una vez más, la importancia de la modificación del régimen cambiario brasileño que resultó en una devaluación nominal del orden del 45% en relación al dólar norteamericano, de acuerdo a las últimas cotizaciones (junio de 1999). Hasta el mes de mayo, el impacto de la devaluación en las exportaciones brasileñas aún no se notaba: de hecho, las exportaciones totales caen el 14% en ese período, siendo que la declinación de las ventas para los países del MERCOSUR es exactamente el doble (28,6%). Del lado de las importaciones, mientras tanto, el impacto de la devaluación es significativo y perjudica particularmente a los socios subregionales: en el acumulado hasta el mes de mayo, las importaciones totales se redujeron en casi el 20%, pero las compras oriundas del MERCOSUR registraron una caída del orden del 30%. Es innegable que el cambio de precios relativos ha afectado el comercio de importación, considerando que la reducción del PIB fue de apenas del 1% en el primer trimestre del año.

Perspectivas

Tres factores parecen condicionar de manera significativa el escenario prospectivo para la economía de la subregión en lo que resta del año: (i) la evolución del comercio mundial y de los precios de los *commodities*; (ii) la recuperación de la economía brasileña; y (iii) la reacción de los mercados financieros a las vicisitudes de la coyuntura electoral en Argentina (Tabla I.7).

En lo que respecta a la coyuntura internacional, las previsiones más recientes del FMI para el año en curso indican una modesta expansión del volumen del comercio mundial (3,8%) y una reducción en los precios de los *commodities* (-4,0%, excluido el petróleo). El desempeño exportador de la subregión tanto como la evolución de los precios de las exportaciones, de acuerdo a lo arriba mencionado, viene confirmando esas previsiones. Adicionalmente, algunos importantes socios comerciales latinoamericanos (Chile y Venezuela) y extrasubregionales (China) han reducido dramáticamente sus importaciones del MERCOSUR.

TABLA I.7
ARGENTINA Y BRASIL: PROYECCIONES PARA EL AÑO 1999

INDICADOR		ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY	
		Efectivo 1998	Proyectado 1999	Efectivo 1998	Proyectado 1999	Efectivo 1998	Proyectado 1999	Efectivo 1998	Proyectado 1999
PIB - Total	(% anual)	3,9	-2,5	0,1	-1,0	-0,5	-1,5	4,5	-0,9
Inflación	(% dic./dic.)	0,7	-0,6	2,5	7,5	14,6	14,0	8,6	6,5
Déficit Público *	(% del PIB)	-1,4	-1,5	0,0	3,0	-1,5	nd	-0,8	nd
Exportación	(US\$ 10 ⁹)	26,2	23,6	51,1	50,6	3,4	nd	2,8	nd
Importación	(US\$ 10 ⁹)	29,4	26,5	57,5	49,1	3,6	nd	3,6	nd
Saldo Comercial	(US\$ 10 ⁹)	-3,2	-2,9	-6,4	1,5	-0,3	nd	-0,8	nd
Trans. Corrientes	(US\$ 10 ⁹)	-14,7	-13,5	-35,1	23,5	-0,2	nd	-0,4	nd

Nota: * El concepto de déficit público, en el caso de Brasil, es el de déficit primario. El déficit nominal previsto para 1999 es del -9,5%.

Fuente: Argentina, Paraguay, Uruguay: *Latin American Consensus Forecasts* (junio, 1999).
Brasil: Proyección de los autores.

En lo que respecta a la recuperación de la economía brasileña, no es improbable que el último trimestre de 1999 registre tasas de crecimiento positivas en relación a 1998. Esa es, de hecho, la hipótesis implícita en la mayoría de las proyecciones elaboradas recientemente. Los indicadores industriales divulgados a fines del primer semestre de 1999 no permiten descartar la eventualidad de una recuperación más lenta.

Finalmente, la reacción de los mercados financieros a las alternativas de la contienda electoral argentina es de difícil previsión. En todo caso, conviene considerar un cuadro de cierto nerviosismo, conforme se verificó a fines del primer semestre del año.

En síntesis, es casi seguro que los cuatro socios del MERCOSUR deberán registrar tasas de crecimiento negativas y una significativa contracción del comercio intra y extrasubregional en 1999. Sin embargo, no se puede descartar del todo la posibilidad de una recuperación de la economía brasileña suficientemente rápida capaz de mitigar los efectos de la devaluación cambiaria, cuando éstos de hecho ocurran. Ese sería un escenario deseable, pero bastante incierto.

CAPITULO II. EVOLUCION DEL COMERCIO Y DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

A. Los flujos de comercio: evolución en el período reciente

Entre 1991 y 1997, los flujos de comercio intrasubregionales crecen al ritmo verdaderamente impresionante del 26,2% al año (Tabla II.1). En el mismo período, sin embargo, las exportaciones extrasubregionales registran una expansión relativamente modesta de apenas el 7,4% al año. Este crecimiento, inclusive, es un poco inferior a lo verificado para las exportaciones mundiales. En consecuencia, la participación del MERCOSUR en el comercio mundial permanece inalterada, o más bien presenta una ligera disminución, mientras que los flujos intrazona más que duplican su participación en las exportaciones totales de la subregión, pasando del 11,1% en 1991 al 24,8% en 1997. Del lado de las exportaciones, a su vez, tres aspectos merecen ser destacados: el incuestionable avance del proceso de integración comercial entre los socios, la creciente interdependencia de sus economías y, de forma menos favorable, el relativo fracaso del MERCOSUR en el sentido de mejorar su inserción exportadora en la economía mundial.

TABLA II.1
COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR
(años seleccionados - en US\$ millones)

Discriminación		1991	1993	1995	1997*	1998**	Crecimiento (% anual)	
							1991-1997	1997-1998
EXPORTACIONES								
Totales	(US\$ millones)	45.911	54.162	70.401	83.210	81.208	10,4	-2,4
Intra-MERCOSUR	(%)	11,1	18,5	20,4	24,8	25,0	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	88,9	81,5	79,6	75,2	75,0	7,4	-2,6
IMPORTACIONES								
Totales	(US\$ millones)	32.140	47.823	75.311	96.740	93.204	20,2	-3,7
Intra-MERCOSUR	(%)	15,9	19,6	18,7	20,7	20,7	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	84,1	80,4	81,3	79,3	79,3	18,8	-4,2
VOLUMEN DE COMERCIO								
Totales	(US\$ millones)	78.051	101.985	145.712	179.950	174.412	14,9	-3,1
Intra-MERCOSUR	(%)	13,1	19,1	19,5	23,0	23,3	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	86,9	80,9	80,5	77,0	76,7	12,6	-3,5
SALDO COMERCIAL								
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 ⁶)	13.771	6.340	-4.910	-13.530	-11.996		

Notas: * Preliminar y **Estimado. Se excluyen, en el caso de Paraguay, las exportaciones e importaciones no registradas.

Fuente: BID (Datos 1990-1996). INDEC, SECEX, BCP y BCU (Datos 1997-1998).

Analizando las importaciones, se observa que el diferencial en el ritmo de crecimiento de los flujos intra y extrazona es bastante más reducido, dado que las importaciones extrasubregionales evolucionan a una tasa, también notable, del 18,8% al año. La participación de los flujos intrazona en las importaciones totales del bloque crece, por lo tanto, de forma notablemente menos espectacular, pasando del 15,9% en 1991 al 20,7% en 1997.

Bajo esa óptica, el balance del proceso de integración es aún muy positivo, pero hay otros aspectos a destacar. El principal es, sin duda, el impresionante aumento de las importaciones subregionales ocurrido en la primera mitad de la década de los años noventa, resultado de los procesos de liberalización comercial promovidos en un corto espacio de tiempo por los países del MERCOSUR. La apertura del mercado subregional propició el espectacular crecimiento de las exportaciones con destino al MERCOSUR tanto para los miembros del bloque como para los demás socios comerciales, posibilitando a ambos un desempeño exportador en esa subregión, largamente superior al registrado en otros mercados del planeta.

Es obvio, por lo tanto, que una eventual contracción de las importaciones subregionales, como la verificada a partir de mediados de 1998, no podría dejar de afectar, concomitantemente, las exportaciones de los miembros del bloque y contribuir al estrechamiento de los diferenciales entre los flujos de exportación intra y extrazona. Efectivamente fue lo que ocurrió, registrándose en 1998 una caída simultánea de exportaciones e importaciones y una evolución poco diferenciada entre los flujos intra y extrazona (Tabla II.1).

En 1999 el cuadro se agrava aún más pues la reducción de los flujos comerciales, tanto de exportación como de importación, se torna más acentuada y, por primera vez, los flujos intrazona son los más perjudicados (Tabla II.2).

TABLA II. 2
COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR
(enero-abril 1999)

Discriminación	Enero-Abril 1999-1998 (Variación %)
EXPORTACIONES	
Totales	-15,8%
Intra-MERCOSUR	-28,1%
Extra-MERCOSUR	-11,8%
IMPORTACIONES	
Totales	-22,2%
Intra-MERCOSUR	-28,1%
Extra-MERCOSUR	-20,6%
SALDO COMERCIAL (EXTRA-MERCOSUR)	
Enero-Mayo 1998 (US\$ 10 ⁶)	-4.656
Enero-Mayo 1999 (US\$ 10 ⁶)	-1.956

Fuente: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julio 1999.

La declinación de las exportaciones intrasubregionales en magnitud superior a la de las exportaciones extrazona suscita pocos cuestionamientos. La recesión en el MERCOSUR es bastante severa, además de generalizada, induciendo a los exportadores subregionales a buscar otros mercados, sean o no tradicionales. En ese sentido, los dos socios mayores han tenido algún éxito: de hecho, en el período enero-mayo Brasil expandió sus exportaciones hacia EE.UU. (productos básicos e industrializados) y hacia el Medio Oriente (productos básicos y semimanufacturados), mientras que Argentina aumentó sus exportaciones principalmente para la UE (Tabla II.3).

TABLA II.3
ARGENTINA Y BRASIL: EXPORTACION SEGUN REGIONES Y CATEGORIAS DE PRODUCTOS
 (enero-mayo 1999)

Categorías y Mercados de Destino	ARGENTINA			BRASIL		
	Enero-Mayo 1999 (US\$ 10 ⁶)	Part.(%)	Var % 1999-1998	Enero-Mayo 1999 (US\$ 10 ⁶)	Part.(%)	Var % 1999-1998
Exportación Total	9.520	100,0	-13,0	18.133	100,0	-14,0
Primarios/Básicos	2.758	100,0	-14,0	4.552	100,0	-13,7
MERCOSUR		22,7	-10,0		3,4	-36,1
UE		35,5	16,0		54,8	-9,8
EE.UU.		8,0	23,0		8,5	10,6
Asia		12,8	2,9		17,6	-29,0
Resto		21,0	-50,0		15,7	-9,5
MOA/Semimanufacturados	3.289	100,0	4,0	3.023	100,0	-9,5
MERCOSUR		14,0	-20,0		2,8	-29,5
UE		28,1	23,0		28,3	-15,0
EE.UU.		10,4	-5,0		25,3	-9,4
Asia		8,3	-15,0		23,2	0,9
Resto		39,2	11,6		20,4	-8,5
MOI/Industrializados	2.574	100,0	-26,0	10.215	100,0	-16,0
MERCOSUR		51,5	-37,0		23,0	-28,4
UE		10,2	40,0		21,6	-5,2
EE.UU.		14,8	-7,0		27,9	4,8
Asia		3,4	20,0		5,7	6,4
Resto		20,1	-28,0		21,8	-32,3
Combustibles	829	100,0	-17,0			
MERCOSUR		35,2	-19,0			
Resto		64,8	-16,0			

Fuente: SECEX e INDEC.

La razón para la caída más acentuada de las importaciones intrasubregionales en relación a las extrasubregionales es, sin embargo, menos obvia y más preocupante pues sugiere una discriminación negativa en perjuicio de los socios subregionales. El diferencial, sin embargo, parece explicarse, en gran parte, en virtud de la elevada participación del comercio automotriz -sector fuertemente afectado por la crisis recesiva- en los flujos intrazona.

TABLA II.4
VEHICULOS Y AUTOPARTES EN EL COMERCIO INTRAZONA
 (evolución en el período enero-abril de 1999)

	Variación (%) s/ año anterior
Comercio del sector automotriz	-48,8
Demás sectores	-22,0
Comercio intrazona total	-28,2

Fuente: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julio de 1999.

Efectivamente, en 1998 el comercio automotriz era responsable por aproximadamente $\frac{1}{4}$ del comercio intrazona, mientras que en el primer cuatrimestre de 1999 esa participación se había reducido a $\frac{1}{6}$ del comercio intrasubregional. Excluyéndose el comercio automotriz, la reducción de los flujos intrazona se muestra equivalente a la de los flujos extrazona presentando ambos una contracción del orden del 21% al 22% (Tablas II.2 y II.4).

Por último, cabe destacar que la recuperación de los flujos de comercio intrasubregionales en lo que resta del año se presenta improbable. En el mes de mayo, las exportaciones brasileñas para el MERCOSUR revelaban una caída del 26,5%, más de cinco veces superior a la retracción de las exportaciones totales (-4,8%). En el mismo mes, las importaciones brasileñas oriundas del MERCOSUR registraban una caída del 30%, mientras que las importaciones totales declinaban menos del 20%.

B. Los flujos de inversión en el MERCOSUR: evolución y tendencias

La consolidación del MERCOSUR ha generado un intenso proceso de nuevas inversiones y de reestructuración patrimonial entre las empresas instaladas en la subregión. La ampliación del mercado y el potencial de crecimiento de la demanda constituyen los principales factores explicativos de la expansión de las inversiones dirigidas para el mercado subregional. En general, las grandes empresas nacionales y las empresas transnacionales que operaban a partir de bases productivas instaladas en dos o más países de la subregión, adoptaron acciones dirigidas a la racionalización de la estructura de producción y comercialización. El mercado integrado permitió, especialmente a estas empresas, redefinir sus pautas de producción a partir de las posibilidades de aprovechamiento de economías de escala, de especialización de la producción y de racionalización de la oferta. La contrapartida de este fenómeno en términos de los flujos de comercio ha sido el crecimiento y la consolidación de un patrón de intercambio del tipo intraindustrial, especialmente entre Argentina y Brasil.

El MERCOSUR permitió la implementación de múltiples estrategias de integración corporativas dirigidas a: (i) el incremento de la eficiencia productiva (*efficiency seeking*), cuyo paradigma son las empresas del sector automotriz; (ii) la adquisición y el control de empresas existentes (*asset seeking*), movimiento que concentra las inversiones de las empresas en la compra de servicios de utilidad pública, blancos de los programas nacionales de privatización; y (iii) el control sobre fuentes de materia prima y recursos naturales abundantes en la subregión (*resource seeking*), que explica las inversiones de grandes empresas en las áreas de minería, petróleo, petroquímica y *commodities* agrícolas (Bonelli [1999]).

No obstante este amplio movimiento de reestructuración y de incorporación de nuevas inversiones, los países del MERCOSUR todavía poseen una pequeña parcela del *stock* de capital extranjero en el mundo. En 1997, este monto era cercano a los US\$ 1,6 mil millones, que representaba cerca del 2,4% del *stock* total de inversión externa directa (IED) (CEPAL [1998]). En los últimos años, los nuevos flujos de IED hacia el MERCOSUR se han concentrado básicamente en el sector servicios. A título de ejemplo, en 1997, para un flujo de IED nueva de US\$ 15,3 mil millones, cerca del 84% fue localizado en el sector servicios. No hay duda que tal concentración está asociada a la entrada de capital extranjero para la compra de activos de empresas privatizadas en las áreas de telecomunicaciones, producción y distribución de energía eléctrica, agua y cloacas, entre otras.

Informaciones consolidadas por la Agencia Reuters y publicadas en la *Gazeta Mercantil* sobre las inversiones extranjeras anunciadas para el primer trimestre de 1999 revelan que, pese a la retracción del crecimiento económico previsto para este año, habrá un aumento significativo -73%- de la IED en relación al año 1998. El número de proyectos previstos aumentará de 65 a 87. Una característica importante revelada en la Tabla II.5 es la elevada concentración de la IED: de los US\$ 14,2 mil millones de inversiones anunciadas para la subregión en el primer trimestre de 1999. Argentina y Brasil responden por el 38% y el 58%, respectivamente, de los montos totales previstos.

TABLA II. 5
FLUJO DE IED ANUNCIADAS PARA EL MERCOSUR Y PAISES ASOCIADOS

Países	1 ^{er} trim. 1998				1 ^{er} trim. 1999			
	US\$ 10 ⁶	(%)	Proyectos	(%)	US\$ 10 ⁶	(%)	Proyectos	(%)
Argentina	1.605	19,6	16	24,6	5.400	38,1	37	42,5
Brasil	6.112	74,8	34	52,3	8.167	57,7	41	47,2
Paraguay	35	0,4	1	1,5	100	0,7	1	1,1
Uruguay	84	1,0	2	3,1	299	2,1	2	2,3
Bolivia	10	0,2	4	6,2	13	0,1	1	1,1
Chile	326	4,0	8	12,3	177	1,3	5	5,8
TOTAL	8.172	100,0	65	100,0	14.156	100,0	87	100,0

Fuente: Gazeta Mercantil.

Estimaciones de largo plazo para inversiones de firmas extranjeras en el MERCOSUR realizadas por el Centro de Estudios para la Producción (CEP) de Argentina proyectan para el período 1998-2000 inversiones cercanas a los US\$ 152 mil millones en Argentina y en Brasil (Tabla II.6). Para estos países, la mayor parte de los recursos será aplicada en la formación de capital, a través de nuevas inversiones (*greenfield*) o bien en ampliaciones de los negocios, el 87% en el caso de Argentina y el 75% en el caso de Brasil. Conforme puede observarse, el peso significativamente mayor de la categoría transferencia de empresas, en el caso de Brasil, refleja las inversiones futuras en privatizaciones en este país.

TABLA II. 6
INVERSIONES DE FIRMAS EXTRANJERAS EN EL MERCOSUR (1998-2000)

Categoría	ARGENTINA		BRASIL		TOTAL	
	US\$ mil millones	%	US\$ mil millones	%	US\$ mil millones	%
Transferencias de empresas:	6,8	12,8	24,7	24,8	31,5	20,7
Privatizaciones	0,4	0,7	17,5	17,6	17,9	11,7
Fusiones y adquisiciones	6,4	12,1	7,2	7,3	13,6	9,0
Formación de capital:	46,3	87,2	74,7	75,2	121,0	79,3
<i>Greenfields</i>	22,3	42,9	28,7	28,9	51,0	33,4
Ampliaciones	24,0	45,2	46,0	46,3	70,0	45,9
TOTAL	53,1	100,0	99,4	100,0	152,5	100,0

Fuente: CEP (parte extraído de Bonelli [1999]).

El estudio del CEP también presenta para el período 1998-2000 una proyección de las inversiones según las distintas actividades económicas. La mayor parte de las inversiones de firmas extranjeras en el MERCOSUR deberá concentrarse, en orden decreciente, en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica, automotriz (inclusive autopartes), petróleo y gas, minería y derivados de petróleo, construcción, bancos y servicios financieros.

A pesar de ser menos importantes en términos cuantitativos, las inversiones y la instalación de empresas de la subregión en los países vecinos son una tendencia que viene acentuándose en los últimos años. Según

informaciones de la *Gazeta Mercantil Latinoamericana* ya son más de trescientas las empresas brasileñas que decidieron instalarse en Argentina. Estas empresas fueron responsables por inversiones del orden de US\$ 2,5 mil millones, monto que permite situar a Brasil como el cuarto inversor extranjero en el mercado argentino, en orden de importancia.

También en base a las estimaciones del estudio del CEP, es posible evaluar las inversiones bilaterales recíprocas de Argentina y de Brasil. En el período 1990-1997 el flujo bilateral de inversiones alcanzó US\$ 2,2 mil millones, de los cuales el 54% correspondieron a inversiones de empresas brasileñas en Argentina y el 46% de empresas de Argentina en Brasil. En las proyecciones para el período 1998-2000 están previstas inversiones bilaterales de US\$ 6,9 mil millones, que elevará a US\$ 9,1 mil millones el *stock* conjunto de inversiones bilaterales de Argentina y de Brasil. La principal novedad apuntada por el estudio del CEP es el aumento significativo de las inversiones de las empresas argentinas en Brasil, de US\$ 1,0 mil millones en el período 1990-1997 a US\$ 5,4 mil millones en el período 1998-2000. Eso significa que Argentina responderá por alrededor del 78% de los flujos de inversiones bilaterales en los próximos dos años.

La distribución sectorial de las inversiones bilaterales Argentina-Brasil para el período 1990-2000 muestra el siguiente cuadro: (i) las inversiones de empresas argentinas en Brasil se concentrarán en los sectores de petróleo y gas (26%), construcción (22%), alimentos y bebidas (9%), energía eléctrica (8%), comunicaciones (8%) y transporte (7%); y (ii) las inversiones de empresas brasileñas en Argentina se localizarán en los sectores de energía eléctrica (33%), construcción (13%), bancos (12%), alimentos y bebidas (11%), automotriz y autopartes (6%) y petroquímica (5%).

Bonelli [1999] construyó una base de datos de fusiones y adquisiciones en el MERCOSUR entre 1990 y 1998. La Tabla II.7 resume los principales resultados de ese estudio y presenta el número de empresas adquiridas por sector, país y propiedad del capital. Pese a que las informaciones disponibles en el estudio no brindan valores referentes al monto de las operaciones, ellas pueden ser usadas como *proxy* para evaluar la participación relativa de las inversiones de empresas transnacionales (ETN) y de las inversiones del tipo *cross-border vis-à-vis* las fusiones y adquisiciones que involucran exclusivamente empresas nacionales en cada uno de los respectivos mercados. De las 441 operaciones de fusión y adquisición registradas en el período, el 57% tuvieron como adquiriente una empresa nacional, el 25% una subsidiaria de ETN y el 18% fueron inversiones del tipo *cross-border*, o sea, la mayor parte de las operaciones se realiza entre firmas originarias del propio país. El mayor número de fusiones y adquisiciones se concentra en los sectores financiero (85 operaciones), químico (71 operaciones), alimentos (66 operaciones) y servicios (55 operaciones).

Es importante destacar que la modificación del régimen cambiario en Brasil podrá alterar la localización de las inversiones en la subregión, dado que el valor patrimonial de las empresas brasileñas evaluado en dólares sufrió una reducción de más del 40% desde la devaluación del real a mediados de enero. Desde el punto de vista de los flujos bilaterales de inversiones entre Argentina y Brasil, la tendencia capturada por el estudio de la CEP de aumento de la participación relativa de las inversiones de empresas argentinas en Brasil en el período 1988-2000 debería acentuarse.

También, es preciso considerar la cuestión de la localización de las IED de las empresas transnacionales en el MERCOSUR. Ya es posible observar en algunos sectores, especialmente en el caso de la industria automotriz y de autopartes, donde las inversiones se basan en estrategias del tipo *efficiency seeking*, una tendencia a la reversión de la especialización productiva por países. Como las exportaciones hacia Brasil de automóviles fabricados en la Argentina se tornaron gravosas luego de la devaluación del real, las terminales decidieron transferir para Brasil la producción de algunos modelos (los ejemplos son el Corsa Station Wagon de Chevrolet y el Siena de Fiat) antes fabricados exclusivamente en Argentina. Las terminales brasileñas también ya decidieron el aumento del índice de nacionalización de los vehículos,

que, en el corto plazo, reducirá las importaciones brasileñas de autopartes fabricadas en Argentina. En el largo plazo, es probable que nuevas inversiones en el sector de autopartes se concentren en los polos de producción automotriz localizados en Brasil.

TABLA II.7
NUMERO DE FUSIONES Y ADQUISICIONES EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

SECTOR	PAIS		ADQUIRIENTE				
			Nacional		Subsidiaria de ETN		Cross-border
Alimentos (66)	Argentina	(31)	20	(65%)	5		6
	Brasil	(32)	9		15	(47%)	8
	Chile	(3)	3		-		-
Automotriz y autopartes (40)	Argentina	(11)	2		1		8 (73%)
	Brasil	(29)	13	(45%)	11		5
Bebidas (29)	Argentina	(20)	4		3		13 (65%)
	Brasil	(6)	3		-		3 (50%)
	Chile	(3)	3		-		-
Comunicación (35)	Argentina	(31)	25	(81%)	6		-
	Brasil	(4)	4		-		-
Financiero (85)	Argentina	(23)	10	(43%)	6		7
	Brasil	(60)	43	(72%)	11		6
	Chile	(2)	2		-		-
Material eléctrico y de Comunicaciones (26)	Argentina	(2)	-		1		1
	Brasil	(24)	11		13	(54%)	-
Metalurgia (34)	Argentina	(7)	3		-		4
	Brasil	(27)	19	(70%)	6		2
Químico (71)	Argentina	(26)	14	(54%)	5		7
	Brasil	(42)	25	(60%)	14		3
	Chile	(3)	3		-		-
Servicios (55)	Argentina	(22)	16	(73%)	1		5
	Brasil	(31)	18	(58%)	11		2
	Chile	(2)	2		-		-
TOTAL (441)	Argentina Brasil Chile	(173) (255) (13)	252	(57%)	109	(25%)	80 (18%)

Fuente: Extraído de Bonelli [1999].

CAPITULO III. CONSOLIDACION Y PROFUNDIZACION DE LA UNION ADUANERA: DISPUTAS COMERCIALES, ARMONIZACION DE POLITICAS Y ACUERDOS COMERCIALES

A. Introducción

El funcionamiento de una unión aduanera plena requiere la ausencia de obstáculos al flujo intrasubregional de mercaderías y elevado grado de armonización de los instrumentos de política comercial. Destacar los elementos que configuran la operación de la Unión Aduanera involucra el intento de recuperar la noción según la cual, la armonización de los instrumentos de la política comercial constituye la principal tarea necesaria para la consolidación del MERCOSUR.

El indiscutible éxito del proceso de integración en los últimos ocho años, que se manifestó por intermedio de elevadas tasas de crecimiento del intercambio comercial entre los cuatro países, contrasta con el surgimiento de nuevos conflictos comerciales a partir de 1996, cuando una serie de medidas unilaterales crearon nuevos obstáculos al intercambio subregional. Disputas que involucran el sistema de obtención de licencia previa a las importaciones, las restricciones a las importaciones con pago financiado y el uso de incentivos fiscales por los estados en el ámbito del régimen automotriz, si se relataran sólo las prácticas brasileñas protestadas por los demás países, dominaron el ámbito de las negociaciones no obstante estar en desacuerdo con los términos del Tratado de Asunción (Artículo 5). Además, aspectos relacionados con la gestión comercial revelan el bajo grado de armonización de las políticas e instrumentos entre los países del MERCOSUR, luego de la institución de la Unión Aduanera: (i) la ausencia de legislación común para aplicación de mecanismos contra prácticas desleales de comercio (*dumping* y subsidios) en el caso de las importaciones provenientes de terceros mercados, en conformidad con las reglas multilaterales acordadas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC); (ii) la ausencia de una política común de defensa de la competencia, cuyo resultado ha sido la aplicación de instrumentos contra prácticas desleales de comercio para las importaciones intrasubregionales; (iii) la dificultad en establecer reglas comunes para el comercio intrasubregional de sectores específicos, como el automotriz y el azucarero; y (iv) el establecimiento de acuerdos preferenciales de comercio entre un miembro aislado del MERCOSUR y socios comerciales extrazona.

B. Una tipología de las asimetrías en materia de política comercial

En un sentido amplio, los problemas de asimetría en la gestión de la política comercial en el MERCOSUR involucran:

- la creación de barreras al intercambio comercial intrasubregional como reacción a las dificultades inmediatas relacionadas con la gestión de las cuentas externas;
- la ausencia de armonización de la política comercial, industrial y otros instrumentos de política económica que distorsionan las condiciones de competencia y afectan las acciones de los agentes económicos privados;
- la proliferación de iniciativas aisladas de negociación de acuerdos comerciales con socios extrazona lo que significa doblemente, el abandono del abordaje negociador conducido en el formato "4+1" y la posibilidad que el arancel externo común (AEC) sea perforado.

El aumento de la fragilidad externa y el deterioro de la balanza de pagos de Argentina y de Brasil fueron los principales argumentos presentados por los gestores de política económica para imponer nuevas barreras a las importaciones. Como regla general, es posible afirmar que la gestión "unilateral" de las

políticas microeconómicas, especialmente de los instrumentos de la política comercial, tuvo como objetivo actuar sobre las restricciones externas, compensando los grados de libertad perdidos en la gestión de la política macroeconómica, con la aplicación puntual y discrecional de mecanismos de control de las importaciones. Lo cuestionable, en este caso, es la ausencia de selectividad en la aplicación de estos instrumentos, o sea, como regla, el intercambio comercial intra-MERCOSUR no fue preservado y esto acabó conduciendo al endurecimiento de la controversia diplomático-comercial en la subregión.

Prácticas como el uso de medidas de defensa comercial para inhibir importaciones o la adopción de otras restricciones no arancelarias, como el establecimiento de límites para el financiamiento a las compras externas y el uso del mecanismo de licencia previa a las importaciones generaron reclamos de las partes y disputas entre los países del MERCOSUR. Por primera vez, el mecanismo de solución de controversias fue accionado para examinar el uso del sistema de licencia previa a las importaciones por el gobierno brasileño. El comité de solución de controversias decidió la inaplicabilidad de la medida, lo que obliga al gobierno brasileño a suspender el uso del sistema de licencias previas para las importaciones provenientes del MERCOSUR.

La modificación del régimen cambiario brasileño aumentó los riesgos de proliferación de medidas unilaterales de restricción al comercio intrasubregional. Aunque las conversaciones entabladas por los gobiernos hayan conducido a la firma de la Declaración Presidencial de São José dos Campos -en la cual Argentina y Brasil se comprometieron a no imponer nuevas barreras al comercio intrasubregional- no es poco común la presión política de segmentos del sector privado argentino hacia el gobierno, buscando la imposición de barreras a las importaciones de productos provenientes de Brasil. La difusión de acuerdos sectoriales privados de restricción voluntaria a las exportaciones -tolerada y, en algunos casos, hasta incentivada por los gobiernos- representa otro riesgo para el mantenimiento de un mercado abierto entre los países del MERCOSUR. El "comercio negociado" funciona, en este caso, como sustituto de acciones gubernamentales dirigidas a la creación de obstáculos al intercambio intrasubregional.

El escenario actual no constituye una novedad entre los países del MERCOSUR. La experiencia histórica reciente reveló los riesgos de surgimiento de conflictos comerciales como resultado de la ausencia de una convergencia en el desempeño macroeconómico entre las dos mayores economías de la subregión. La implementación del Plan de Convertibilidad en Argentina en 1991 provocó una reversión del saldo comercial. Durante un período de tres años -entre 1992 y 1995- el déficit comercial acumulado de Argentina con Brasil alcanzó US\$ 2,7 mil millones. Este monto no fue mayor porque el gobierno y el sector privado argentino amenazaron con crear obstáculos a las exportaciones brasileñas. Al mismo tiempo hicieron una enorme presión para que Brasil aumentase la compra de productos argentinos. El programa de compra de petróleo argentino por Brasil sirvió como paliativo disimulando los problemas generados por la asincronía del desempeño macroeconómico entre los dos países y reduciendo los riesgos resultantes de la imposición de barreras al comercio intrasubregional, en un momento en que el programa de integración buscaba exactamente la liberalización del intercambio comercial entre los países.

La segunda clase de asimetría en la política comercial entre los países del MERCOSUR no está relacionada con la diseminación de barreras comerciales asociadas a las dificultades resultantes de la profundización de las restricciones externas, sino que involucra problemas de competencia regulada, o sea, deriva de la ausencia de políticas industriales y de comercio exterior armonizadas. La idea es que la armonización de las políticas microeconómicas es un objetivo deseable, sin embargo, en el ámbito de una unión aduanera, no es necesario que estas políticas estén necesariamente armonizadas, basta que su aplicación produzca resultados convergentes.

El caso clásico de competencia regulada en el MERCOSUR es la operación de los regímenes nacionales de incentivo al sector automotriz por Argentina y por Brasil. Las prácticas de concesión de incentivos gubernamentales y la participación de los gobiernos estatales en nuevas inversiones realizadas por

empresas terminales en Brasil son el blanco de la crítica de los socios subregionales, en particular de Argentina. Se alega que la utilización de estos instrumentos introduce distorsiones en la ubicación territorial de las inversiones de las terminales en el MERCOSUR, desviándolas de Argentina hacia Brasil.

La existencia de diferenciales competitivos entre sectores productivos establecidos en distintos países puede también dar origen a asimetrías de carácter regulatorio que impiden el establecimiento del régimen de libre comercio entre los países de la subregión. Un caso ilustrativo de esta situación involucra el uso de mecanismos antisubsidios por parte de Argentina contra las importaciones brasileñas de productos siderúrgicos. Aunque no exista una regla que impida la utilización de instrumentos contra prácticas desleales de comercio entre los países del MERCOSUR, es necesario cuestionar la compatibilidad de su aplicación con la operación de una unión aduanera. La sospecha que recae sobre Argentina es que la aplicación de instrumentos contra prácticas desleales de comercio represente estrictamente la respuesta del gobierno local a las demandas de protección de sectores industriales incapacitados para enfrentar la competencia de la oferta brasileña más eficiente.

Otro ejemplo está representado por las dificultades encontradas para la liberalización del comercio subregional del azúcar. Las negociaciones que involucran al sector azucarero en el MERCOSUR no han presentado avances significativos desde la creación de la Unión Aduanera, período en que Brasil viene cuestionando la liberación del comercio intrasubregional. El arancel de importación incidente sobre el azúcar importado por Argentina varía entre el 23% en las compras intrasubregionales y el 39% en las importaciones procedentes de mercados extrazona, acrecentados por el cobro de un impuesto específico. El procedimiento usual en este caso, consistiría en la inclusión del azúcar en el régimen de adecuación y la consiguiente fijación de aranceles decrecientes hasta alcanzar la liberación completa del comercio intra-MERCOSUR. Entretanto, los diferenciales de competitividad entre la producción brasileña y argentina constituyen razón suficiente para impedir la implementación de cualquier programa de liberalización comercial. El sector productor argentino evalúa que las políticas gubernamentales aplicadas a la producción de azúcar/alcohol en Brasil -especialmente el "Proálcool"- representan la concesión de subsidios "implícitos" al sector, disponiendo de materia prima (caña de azúcar) para la producción de azúcar a precios extremadamente bajos con los cuales el sector argentino no estaría en condiciones de competir.

El tercer tipo de asimetría en la gestión de la política comercial está relacionado con la negociación de acuerdos preferenciales de comercio que involucran, especialmente, miembros aislados del MERCOSUR y otros socios de la ALADI. El acuerdo celebrado entre Argentina y México en 1998 y el recientemente concluido acuerdo entre Brasil y los países de la Comunidad Andina son dos iniciativas que configuran un quiebre del principio de negociación en el formato "4+1". En verdad lo que se rompe, en este caso, es más que el principio negociador en sí. La celebración de acuerdos aislados entre miembros del MERCOSUR y terceros países inviabiliza la universalidad en la aplicación del Arancel Externo Común hecho que, en el largo plazo, pone en riesgo la propia operación de la Unión Aduanera. Además, las acciones no coordinadas y la diseminación de estrategias del tipo *free-rider* en la negociación de acuerdos comerciales con socios latinoamericanos pueden comprometer la consolidación del MERCOSUR como eje de polarización de posiciones negociadoras en los futuros acuerdos en el ámbito del ALCA y con la Unión Europea (Veiga [1999]).

El texto que sigue presenta una descripción detallada:

- de los principales obstáculos al intercambio comercial en el MERCOSUR, tanto desde el punto de vista de las restricciones generadas por la aplicación arbitraria de instrumentos de política económica, como de las restricciones aplicadas en el ámbito sectorial;
- de las iniciativas dirigidas a la armonización y convergencia de políticas; y
- de las negociaciones de acuerdos comerciales entre socios del MERCOSUR y terceros países.

C. Obstáculos al intercambio comercial

Restricciones comerciales generadas por la aplicación de instrumentos de política económica

- El sistema brasileño de licencia previa a la importación

A partir del primer semestre de 1998, los productos argentinos comenzaron a enfrentar dificultades para entrar en Brasil. Los trámites que antes duraban entre 24 y 48 horas, pasaron a tener un plazo incierto -consecuencia de la ampliación de las exigencias de control a las importaciones adoptadas por el gobierno brasileño. Productos agropecuarios, farmacéuticos, químicos y alimenticios quedaron sometidos a la presentación de licencia previa de importación (LI) antes y después de la entrada de la mercadería en el país. Argentina ya había presentado un reclamo contra el uso de ese mecanismo durante la 18° Reunión del Consejo Mercado Común realizada en abril de 1998.

La Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) pidieron que Brasil excluyese al MERCOSUR de la norma que exige licencia previa en las ventas al mercado. O, al menos, que se crease un "canal verde" de forma tal que los miembros del bloque pudiesen dinamizar el pasaje de productos por las fronteras, evitando así perjuicios a las exportaciones argentinas. Brasil, sin embargo, respondió que no tenía previsto revertir la norma.

En abril de 1998, el gobierno brasileño amplió a 170 ítems la lista de productos sujetos al licenciamiento previo de importaciones. La medida no excluía los productos importados del MERCOSUR. Además de eso, el gobierno no descartaba la posibilidad de nuevas ampliaciones en la relación de productos importados con exigencia de certificados de normas de calidad basados en el cumplimiento de normas voluntarias.

A partir de noviembre de 1998, Brasil también adoptó, a través de la reglamentación del Instituto Nacional de Metrología (Inmetro), mecanismos para exigir la certificación de calidad para las importaciones de cerca de 170 ítems industrializados (entre ellos aparatos electrónicos, vidrios de seguridad, equipamientos electrodomésticos), que quedaron sujetos a licenciamientos no automáticos de importación, previo al embarque en el exterior.

Exportadores de Argentina, de Paraguay y de Uruguay pasaron entonces a manifestar preocupación con relación a los nuevos procedimientos de control y fiscalización de mercaderías impuestos por Brasil por medio de la licencia de importación del Siscomex. Los exportadores alegaban que las medidas provocaban dificultades operacionales en los principales puntos de frontera del bloque.

No obstante las protestas de los socios del MERCOSUR, el gobierno brasileño hizo extensivo a todos los productos de origen animal la necesidad de LI. Hasta entonces la exigencia valía apenas para parte de ellos, como ser lácteos.

La utilización del sistema de licenciamiento previo por Brasil dio origen a una disputa entre los socios del MERCOSUR. El referido instrumento fue juzgado en el ámbito del Sistema de Solución de Controversias. En abril de 1999 fue divulgado el laudo final sobre la cuestión. La decisión de los árbitros obliga a Brasil a suspender el uso del mecanismo hasta el 31 de diciembre de 1999 -fecha en que se cierra definitivamente el régimen de adecuación del MERCOSUR- por ser incompatible con las reglas que rigen la operación de la Unión Aduanera. Si un país no obedece al laudo del Tribunal Arbitral, los demás Estados miembros pueden adoptar medidas compensatorias temporarias.

- Medidas de control de las importaciones argentinas

Argentina adoptó nuevos mecanismos de control de sus importaciones a partir de marzo de 1999. El sistema de *solicitudes de destino de importación para consumo* obligará a los importadores argentinos a llenar un formulario informativo indicando cantidades y valores FOB de lo que pretenden importar. El formulario es obligatorio y alcanza a importaciones por arriba de US\$ 80 mil. El mecanismo de verificación de las importaciones argentinas acaba de ser reglamentado por la Resolución 150/99 y por la Resolución 11/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería. La presentación de un formulario informativo de importación, aunque no sea condicionante para aprobar la importación (que es autorizada automáticamente), puede atrasar la gestión de compra en el exterior.

A partir del 1 de junio los importadores argentinos también tendrán que hacer una declaración detallada de todas las mercaderías importadas e internadas en depósitos fiscales en el *Sistema Informático María*, similar al Siscomex brasileño. La exigencia fue determinada por la Resolución N° 565/99, sancionada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) del Gobierno de Argentina. La medida no excluye a los países del MERCOSUR, ni las importaciones hechas vía terrestre. La única excepción prevista es con relación a las empresas que hayan realizado en el año pasado por lo menos 2 mil operaciones de importación/exportación, definitivas o temporarias, cuyo valor CIF sumado al valor FOB no sea inferior a US\$ 200 millones. Aún así, ellas estarán sujetas al depósito de una garantía a la AFIP y deberán disponer de un sistema informatizado de contabilidad.

Los importadores argentinos consiguieron aumentar de cinco a quince días el plazo para registrar las mercaderías argumentando que la Resolución N° 565/99 sólo agregará un trámite burocrático adicional en los despachos de importación, sin ninguna posibilidad práctica de aplicación, puesto que exigirá que los depositarios conozcan con exactitud el contenido de las mercaderías transportadas en los contenedores, normalmente compartidos por varios exportadores. La medida obligará a los importadores a hacer un despacho con la entrada de la mercadería y otro con la liberación.

El Gobierno argentino sostiene, a su vez, que la medida va a evitar la competencia desleal, perjuicios a la industria local, reducción considerable del tiempo de espera de los importadores para el control de los documentos y verificación física de las mercaderías en la aduana. Están fuera del alcance de la Resolución grandes empresas de autopartes y electrodomésticos, que ya están obligadas a detallar sus operaciones. De acuerdo a algunos analistas, la Resolución N° 565/99 sería similar al Sistema de Licencias Previas de Importaciones (LI), cuya utilización por Brasil fue condenada por el Tribunal Arbitral del MERCOSUR.

La preocupación por sus efectos hizo que la resolución se tornase prioritaria para los negociadores brasileños en el MERCOSUR, quienes alegan que esta es una barrera no arancelaria. En ese sentido, solicitaron que las importaciones provenientes del MERCOSUR fuesen exentas de su aplicación o que, por lo menos, los documentos pudiesen ser presentados en plazo posterior a la entrada de la mercadería.

En Uruguay, el régimen de compras es automático, no importando el país de origen ni el ítem adquirido. Los exportadores e importadores deben, no obstante, registrarse previamente en las agencias gubernamentales correspondientes. En Paraguay, la importación es libre y los importadores deben apenas inscribirse en el Ministerio de Hacienda y Aduanas. La norma existe apenas como mecanismo de control fiscal de las importaciones.

Otra medida de control de las importaciones fue implementada por el Gobierno argentino y alcanza el comercio de alimentos. Desde el día 1° de julio de 1999, una reglamentación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) prohibió la entrada en el país de productos de origen

animal y vegetal *in natura* sin certificación sanitaria. La reglamentación afecta especialmente al comercio fronterizo. En febrero, el Gobierno argentino ya había limitado la compra de productos comestibles en el exterior a US\$ 100,00 por mes. Como consecuencia de la decisión del Gobierno argentino, el movimiento del comercio en la ciudad brasileña de Uruguaiana se habría reducido, según informaciones de la asociación comercial de la ciudad, en más de 20% durante el primer semestre de este año.

- El sistema brasileño de contratación de cambio

El gobierno brasileño prorrogó por cuatro meses, en octubre de 1998, el régimen especial de contratación de cambio de importaciones vigente para las mercaderías provenientes del MERCOSUR, de Chile y de Bolivia. De no existir una prórroga, las compras inferiores a US\$ 40 mil provenientes de aquellos mercados quedarían sujetas a la contratación anticipada del cambio, exigencia que en la práctica restringiría el financiamiento de las importaciones. La política determina que las importaciones con plazo inferior a 360 días deben tener el cambio contratado por lo menos 180 días antes del vencimiento de la operación.

En marzo, como parte del paquete de medidas anunciadas por los gobiernos de Argentina y de Brasil durante el Encuentro Presidencial de São José dos Campos (ver Capítulo IV) a los efectos de minimizar el impacto de la devaluación del real sobre los flujos subregionales de comercio, Brasil anunció nuevas reglas para el sistema de contratación de cambio. Se decidió que sólo permanecerían sujetas a la contratación anticipada del cambio importaciones superiores a US\$ 80 mil con plazo de pago de hasta 90 días. Además, dejaron de estar sujetas a la contratación anticipada cualquier importación del MERCOSUR con plazo de pago entre 91 y 360 días. Las importaciones originarias de terceros países y financiadas hasta 360 días entrarían en la regla general que obliga a la contratación anticipada del cambio.

- Mecanismos de defensa comercial

Brasil alega que Argentina viene recurriendo a la aplicación de medidas anti-*dumping* para proteger su mercado interno de la competencia presentada por los productos brasileños; Argentina lo desmiente y sostiene que no hay ninguna medida arbitraria ni una política especial contra las importaciones provenientes de Brasil. De cualquier forma, ocho acciones anti-*dumping*, actualmente en vigor afectan a la industria brasileña y hay una investigación abierta contra la entrada de laminados planos de acero.

En el caso de la siderurgia, Siderar, empresa argentina, movilizó a mediados de abril un proceso anti-*dumping* que está pendiente de la firma del Ministerio de Economía pretendiendo que el gobierno aplique una sobretasa entre el 9,44% y el 51,05% a la importación de laminados en caliente y en frío brasileños. Como el Ministerio aceptó los argumentos presentados por Siderar, el Gobierno estaría imponiendo aranceles para compensar la diferencia de precios comprobada entre el valor de exportaciones y el practicado en los mercados de origen. Brasil pretende apelar la decisión, pero primero intentaría una salida diplomática para el caso.

- El sistema de reintegros argentinos

Asimismo con el reciente aumento de los reintegros (reembolsos de impuestos), no hubo indicaciones de Argentina para retirar tales incentivos a los productos que circulan en el MERCOSUR. En junio de 1999, el reintegro subió del 4,1% al 10% para las carnes deshuesadas, del 5,4% al 10% para productos lácteos y del 6,3% al 10% para cebolla, ajo y aceituna. La medida también beneficia a las exportaciones de frutas, derivados de trigo (que subieron del 4,1% al 10%) y los pescados enlatados.

Restricciones al intercambio comercial sectorial

- Complejo alcohol-azucarero

Entre las preocupaciones acerca de la efectivización de una zona de libre comercio entre los países del MERCOSUR, la cuestión de la industria azucarera es una de las que más preocupa a los gobiernos subregionales, principalmente el brasileño y el argentino. En el mes de julio de 1998, el gobierno brasileño presentó a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) una propuesta para liberalizar el comercio del producto a nivel intrabloque. La idea brasileña proponía eliminar los impuestos paulatinamente en tres años (entre 1999 y 2001) para alcanzar el libre comercio intrazona en 2002. Brasil solicitó a Argentina que consolidase las alícuotas del impuesto de importación incidentes sobre el azúcar.

El sector que corresponde a la producción del complejo azucarero es uno de los pocos exentos del libre comercio entre los países del bloque. Su intercambio se efectúa bajo un régimen de adecuación que debería ser eliminado a partir del 1° de enero del año 2000. Para entrar en el mercado argentino, el azúcar brasileño paga un arancel del 23%. La fórmula final del régimen debe tomar en cuenta la neutralización de distorsiones que puedan causar las asimetrías entre las políticas nacionales para el sector azucarero. A pesar de la fecha inicialmente establecida, Argentina y Brasil deberían postergar el plazo para la entrada en vigencia del régimen azucarero.

Los productores argentinos dudan en liberar el comercio. Argumentan que, como la producción brasileña es 15 veces mayor, la apertura del sector argentino a las importaciones provenientes de Brasil conduciría a la quiebra de los productores locales. Además, el sector argentino sostiene que los subsidios concedidos a los productores brasileños de alcohol implican una reducción del precio final al cual es vendido el azúcar en el mercado interno. Existe, inclusive, una ley argentina que prohíbe la reducción de las alícuotas del impuesto de importación para el azúcar brasileño, hecho que claramente indica la insatisfacción contra los supuestos subsidios concedidos por Brasil.

Según los productores brasileños, los niveles de protección a la producción de azúcar en Argentina son extremadamente elevados. Además del cobro del impuesto de importación al producto brasileño también se lo grava con la alícuota móvil de importación, calculada en base a los precios internacionales del azúcar. Esta alícuota gira actualmente alrededor del 30%, haciendo que la alícuota total supere el 50%. Esta tarifa está muy arriba del porcentual del 35% consolidado por Argentina en la OMC. La Unión de la Agroindustria de Caña de Azúcar de San Pablo está discutiendo junto al Gobierno brasileño la presentación de quejas formales de Brasil contra Argentina en el ámbito de ese organismo.

Paraguay apoya la posición argentina y sostiene que su cadena productiva azúcar/alcohol necesita mantener la protección hoy vigente, hasta el 31 de diciembre del año 2000 a fin de dar tiempo al sector para adecuarse al régimen de libre comercio intrasubregional. En mayo de este año, el Centro Azucarero de Paraguay pidió al Gobierno que sancionase una ley manteniendo la protección aduanera que favorece al productor local, como forma de proteger el sector y garantizar inversiones que aumenten la competitividad de los ingenios. Los productores de azúcar de Argentina apoyaron la iniciativa de sus colegas paraguayos.

El 10 de diciembre de 1998, Argentina y Brasil firmaron un acuerdo bilateral que posibilitará la reducción del arancel argentino de importación de azúcar, actualmente fijado en 23%, además del arancel móvil, que varía trimestralmente de acuerdo con la fluctuación de los precios internacionales del producto. Además de eso, se estableció el compromiso entre los socios del MERCOSUR para que las políticas nacionales que distorsionan los precios del azúcar sean neutralizadas. El acuerdo definió la aplicación de un margen de preferencia del 10% sobre el arancel externo vigente, reduciendo la tasación sobre el azúcar brasileño del 23% al 20,7%. Sin embargo, la reducción del 10% en el arancel de importación acordada en diciembre

recién entró en vigencia el 25 de abril de 1999, a través de la publicación de la Resolución 457/99, del Ministerio de Economía de Argentina.

Una medida en la dirección contraria a la liberalización del comercio en el sector fue tomada el 10 de mayo de 1999, cuando la Justicia argentina anuló la decisión del Gobierno, implementada pocos días antes, de conceder una preferencia arancelaria del 10% sobre el impuesto de importación del azúcar cuando procediera de Brasil, Paraguay y Uruguay. Con eso, el arancel fijo de Argentina para la importación del producto volvió al 23%. La Justicia consideró inconstitucional el acto del Ejecutivo argentino alegando la existencia de una ley, aprobada por el Congreso, que prohíbe rebajas arancelarias, mientras que Brasil no eliminase los subsidios del Proálcool a la producción y exportación del azúcar.

El 19 de mayo de 1999, las industrias dulceras de ambos países presentaron un pedido conjunto a los gobiernos para que fuese liberado el comercio de azúcar dentro del MERCOSUR. El sector argentino propuso la reducción del precio del azúcar en el mercado interno o el establecimiento de un sistema de cuotas para la importación de azúcar. En ese caso, también hubo una oposición férrea por parte de los productores locales de azúcar.

Las negociaciones dirigidas para la introducción del régimen común del sector azucarero continúan confusas y aún no apuntan en una dirección que permita un entendimiento entre las partes interesadas. Los avances efectivos para la liberalización del comercio de azúcar entre los países del MERCOSUR dependerán: (i) de la evaluación de los impactos de la concesión de subsidios gubernamentales a los productos brasileños de alcohol sobre los precios del azúcar; y (ii) de la capacidad competitiva del sector azucarero de Argentina. En el caso que la concesión de subsidios a los productores de alcohol no tuviese efectos significativos sobre los precios del azúcar producido en Brasil y, aún así, los productores argentinos presentaren problemas de competitividad, la eliminación de barreras al comercio intrasubregional puede significar, a ejemplo de lo que ocurrió con el cultivo de trigo brasileño, una reducción del área plantada en Argentina.

- Productos electroelectrónicos

A partir del 18 de agosto de 1998, Argentina adoptó una nueva ley para los productos electroelectrónicos que podría afectar a las exportaciones brasileñas. La Resolución N° 92/98 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Argentina establece que todo producto de hasta 1.000 voltios que se conecte a un tomacorriente debe cumplir con las normas de seguridad, calidad y medio ambiente. Ese control será hecho por una entidad responsable registrada en Argentina, que verificará la declaración del fabricante. La empresa exportadora está obligada a obtener el "certificado de tipo" -probando que el producto fue verificado en la fábrica- y la "certificación compulsoria", que exige la verificación del producto en la fábrica y periódicamente en el mercado.

El órgano certificador brasileño (Uciece) y el Instituto Argentino de Normalización (Iram) aún no están acreditados en el Organismo Argentino de Acreditación (OAA), responsable por el catastro de tales organismos y por lo tanto, la resolución está siendo considerada una barrera técnica al comercio. Existe un plazo transitorio para que las empresas hagan la autocertificación de los productos. Ella tiene validez tanto para productores extranjeros como para los argentinos. La autocertificación será posible hasta que se cree un Instituto de Certificación en Argentina.

Brasil concuerda con la certificación, pero sostiene que no debería aplicarse inmediatamente, y tan pronto como la Resolución entró en vigencia, Brasil y Uruguay presentaron un pedido a la Comisión de Comercio del MERCOSUR para que la implementación de la medida fuese demorada por un año. Sin embargo, a partir de setiembre, sólo podrán entrar en el mercado argentino productos que tengan un certificado técnico emitido por entidades argentinas. Según la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electroelectrónicos (ABINEE) de Brasil, la exigencia de realizar los ensayos de conformidad

en laboratorios argentinos, en la práctica, impedirá la exportación de electroelectrónicos brasileños: cerca de 1.000 productos eléctricos de baja tensión tendrán que obtener el sello de certificación argentino, mientras que el país carece de una infraestructura de laboratorios suficiente para atender la demanda por la realización de ensayos. Brasil exporta anualmente para Argentina cerca de US\$ 750 millones en productos electroelectrónicos.

Es también importante recordar el fin reciente del régimen de excepción para más de 200 ítems del sector electroelectrónico dentro del MERCOSUR. El régimen finalizó en enero de 1999 para Argentina y Brasil (en el caso de Paraguay y Uruguay se extenderá hasta 2001) y duró 5 años, sobretasando entre 16% y 18% los artículos brasileños en Argentina y viceversa.

- Productos de limpieza

La Resolución 730/98 de la Secretaria de Comercio e Industria de Argentina que entró en vigencia en noviembre de 1998 está siendo vista como una barrera no arancelaria por empresarios brasileños. A través de esa Resolución, todos los productos de limpieza comercializados en Argentina deberán tener obligatoriamente tapa de protección resistente a apertura por los niños (las llamadas *child proof*) y un dispositivo de seguridad que evite violaciones (la *tamper evident*).

- Calzados

Durante reunión realizada en San Pablo el 2 de julio de 1999, la Cámara de la Industria de Calzados de Buenos Aires solicitó a la Asociación Brasileña de Calzados (Abicalçados) la implementación de un programa de autolimitación de las exportaciones. Los fabricantes brasileños temen que, en caso que la industria rechace la propuesta, Argentina adopte alguna medida restrictiva a la entrada de calzados fabricados en Brasil. En el período correspondiente a los cinco primeros meses de 1999, el superávit brasileño en el intercambio de calzados con Argentina alcanzó US\$ 32 millones, valor dos veces superior al registrado en el mismo período del año pasado. Por ahora los gobiernos de Argentina y de Brasil no están involucrados en las negociaciones, dado que se trata de un acuerdo de restricción voluntaria que involucra sólo a los representantes de la industria.

- Acero

El gobierno argentino decidió imponer obstáculos a las importaciones de ciertos tipos de acero brasileño. Con la Resolución, editada en abril de 1999, Argentina decidió la aplicación de un precio mínimo de exportación FOB de US\$ 410,00 la tonelada para las operaciones originarias de Brasil de laminados en frío de hierro o acero, de ancho superior o igual a 600 mm y para laminados en caliente de chapa sin revestimiento, de ancho inferior o igual a 12,7 mm. Esta penalidad será aplicada durante 4 meses.

La medida fue tomada en concordancia con denuncias contra el sector brasileño, cuyo principal blanco fue la CSN, que realizó ventas a precios inferiores a los de Usiminas, cuando se sabe que los productos de las dos empresas son homogéneos.

- Carnes

En setiembre de 1998, la Frangosul y la marca Aurora fueron, temporariamente, impedidas de exportar carne porcina hacia Argentina, alegándose que los lotes vendidos por las empresas habrían presentado vestigios de sulfato, medicamento antibiótico. Estas medidas fueron consideradas barreras técnicas por las empresas y según ellas estarían a contramano de las resoluciones del MERCOSUR.

Las empresas argumentan que Argentina infringió las normas de la OMC, al no comunicar las nuevas reglas sanitarias con 60 días de anticipación. Por intermedio de esas reglas, los empresarios argentinos, alegando problemas fitosanitarios en el rebaño brasileño, presionan sobre las autoridades brasileñas para lograr la imposición de controles sanitarios más rigurosos para el producto. Además de la aftosa, apuntan a los subsidios en la producción del maíz utilizado en las raciones de los porcinos. Por otro lado, los productores brasileños reclaman de Argentina no tener abierto su mercado para las exportaciones de carne de cerdo con hueso de Brasil.

En abril de 1999, fue prohibida la entrada de carne bovina brasileña en Argentina. La medida es parte de la estrategia del gobierno para obtener de la Organización Internacional de Epizootias (OIE) la certificación de país libre de la fiebre aftosa. Se acordó que la medida sólo sería válida para bovinos vivos.

Exportadores brasileños de carne de pollo se reunieron con representantes de frigoríficos argentinos para negociar un acuerdo de cuotas de suministro para 1999. El objetivo apunta a tranquilizar a los productores locales, quienes temen una eventual invasión de productos brasileños. En contrapartida, Brasil quiere que sea archivada la investigación anti-*dumping* abierta por los argentinos contra el producto brasileño. Según la evaluación de los frigoríficos argentinos, después de la modificación del régimen cambiario en Brasil, ellos estarían perdiendo la competencia en el mercado interno contra los productos provenientes de allí. Por una cuestión de precio, Argentina está teniendo dificultades para exportar sus productos hacia Brasil, que pasó a importar menudos desde EE.UU., sustituyendo compras efectuadas antes en el mercado subregional.

- Tasación de cigarrillos extranjeros en Uruguay

Argentina consideró discriminatorio el cobro del Impuesto Específico Interno (Imesi) con que Uruguay grava a los cigarrillos de fabricación extranjera. Las autoridades uruguayas estuvieron analizando, durante agosto de 1998, la ejecución de algunos ajustes en el Imesi, un tributo pagado por importadores y fabricantes que genera polémica en el comercio entre los países del MERCOSUR. Argentina y Brasil consideran que el impuesto es "discriminatorio" y ya hicieron varias consultas a Uruguay junto a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). La aplicación del Imesi sobre los cigarrillos importados desde los países limítrofes podría devenir en el accionamiento del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Los fabricantes de cigarrillos en Uruguay pagan una tasa del 66,5%, correspondiente al Imesi, sobre el valor estimado de venta al público. Los cigarrillos importados de Argentina tienen que pagar una sobretasa del 30% del Imesi sobre un valor "ficticio general".

- Productos textiles

En julio de 1999, el Gobierno argentino decidió imponer cuotas de importación a cinco productos textiles brasileños. La medida de salvaguardia aplicada también a otros países exportadores (China y Paquistán) tendrá validez durante los próximos tres años, limitando las ventas brasileñas, según la evaluación de la industria, a la mitad del valor exportado hacia Argentina durante el año 1998.

Los empresarios de la industria textil argentina venían discutiendo por la aplicación del código antisubsidio de la OMC y el establecimiento de tarifas compensatorias contra las importaciones provenientes de Brasil. Según ellos, las empresas brasileñas cuentan con créditos subsidiados del BNDES, devolución del PIS, créditos del FINAME y financiamiento a las exportaciones con interés preferencial, entre otras medidas.

Las autoridades argentinas buscaron amparo para la aplicación de salvaguardia en el artículo sexto del Acuerdo de Vestimenta y Textiles de la Organización Mundial de Comercio, alegando que las exportaciones

estarían causando daño a su industria. De enero a mayo de 1999, las exportaciones brasileñas de productos textiles hacia Argentina presentan una retracción de aproximadamente el 20%. El Gobierno brasileño argumenta que Argentina sólo podría hacer uso de la medida en el caso que hubiese efectivamente comprobado la existencia de daño a la industria local. Como las importaciones de textiles provenientes de Brasil cayeron durante los primeros cinco meses de 1999, la tesis del daño parecería difícil de sustentar. El Gobierno brasileño espera la publicación de la medida en el Boletín Oficial argentino para solicitar su revisión. Según datos de la Asociación Brasileña de la Industria Textil (ABIT), en 1998, Argentina exportó US\$ 340 millones de productos textiles hacia Brasil mientras que importó por US\$ 350 millones.

D. Iniciativas para la armonización y convergencia de políticas

Régimen automotriz

Todavía no están terminadas las negociaciones para la implementación del Régimen Automotriz Común del MERCOSUR que deberá entrar en vigencia a partir del 1° de enero del año 2000. El régimen automotriz común se apoyará en tres pilares básicos: (i) el libre comercio intrazona; (ii) el tratamiento único para productos de origen externo al MERCOSUR; y (iii) la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad.

Hasta el presente se acordaron las siguientes condiciones: los vehículos importados por el MERCOSUR desde terceros países deberán ser tasados con un AEC del 35% (alícuota máxima consolidada en la OMC); las importaciones extrazona de autopartes, partes y componentes -inclusive neumáticos- tendrán tarifas del 14, 16 y 18%; no serán concedidos subsidios fiscales para la implantación de nuevas fábricas; a partir de 2000, la concesión de nuevos incentivos estará condicionada a la aprobación de todos los países del bloque.

Los puntos más polémicos del acuerdo están relacionados con el uso de incentivos fiscales por los países y con la definición del índice de nacionalización de los vehículos.

Existe cierto consenso en torno de los requisitos necesarios para que el producto sea considerado originario de la subregión: vehículos producidos en el MERCOSUR serán aquellos que presenten un índice de subregionalización del 60%, o sea, aquellos cuya fabricación incorpore por lo menos un 60% de partes y piezas producidas en la subregión.

Argentina, mientras tanto, defiende el principio referido a que el contenido de autopartes nacionales, dentro del porcentaje subregional, tenga un mínimo del 50%. Los negociadores brasileños continúan defendiendo la propuesta de que el contenido subregional sea del 60%, independientemente del origen de las partes y piezas. Ratificando esta posición, el Gobierno brasileño reeditó en mayo de 1999 el Decreto 195/98, según el cual las piezas provenientes del MERCOSUR son consideradas como locales a los efectos del cálculo de contenido local.

El Gobierno argentino también defiende la propuesta del establecimiento de un "intercambio compensado" de modo que para cada auto brasileño que entre en el mercado local, 3,5 ó 4 unidades argentinas ingresen en Brasil.

Las discusiones también giran en torno del momento en que pasará a regir la no-aplicación de los subsidios y la definición de los regímenes de adecuación para las industrias de Paraguay y de Uruguay. Para Brasil, es necesario un período de 4 años de transición para permitir la adaptación progresiva a las condiciones plenas del libre comercio, especialmente en el caso de Paraguay y de Uruguay, las dos

economías menores de la subregión. Con la adopción del régimen automotriz común, Paraguay y Uruguay también tendrán que elevar considerablemente sus aranceles. A cambio exigen compensaciones, como un plazo más flexible para la adopción del índice del 60% de contenido subregional.

Brasil presentó una propuesta, en agosto de 1998, según la cual para toda inversión nueva incentivada por exenciones tributarias o algún otro mecanismo de atracción de fábricas de automóviles concertado a partir de 2000, su producto sería considerado como de terceros. La propuesta de extensión de los incentivos fiscales previstos por el régimen automotriz brasileño con el fin que Ford pudiese, haciendo uso de él, montar una nueva fábrica en el Estado de Bahía, encendió nuevamente, a partir de junio de 1999, la discusión entre los países sobre el uso de mecanismos de promoción industrial e incentivos regionales en el ámbito del MERCOSUR. El Congreso brasileño aprobó en junio una Medida Provisoria que altera los términos de la Ley N° 9440 de 1997. La Ley establecía como plazo límite el 31 de mayo de 1997 para la concesión de beneficios fiscales para las empresas que pretendieran instalarse en la Región Nordeste de Brasil y contaba con el aval de los negociadores argentinos. Este cambio significa, en última instancia, la prórroga del plazo para la obtención de incentivos fiscales, hecho que contraría el acuerdo negociado en el MERCOSUR. A principios de julio, el Gobierno argentino envió una nota oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil criticando los subsidios y beneficios fiscales que el país podría conceder a Ford para la instalación de su fábrica en Bahía. Argentina sostiene que los cuatro países del bloque ya habían firmado una resolución que, a pesar de su carácter apenas declarativo, reafirma el compromiso de los socios de evitar la aplicación de incentivos o subsidios que generasen distorsiones sobre la inversión extranjera en el sector. El Gobierno brasileño ha defendido esta política argumentando que se trata de incentivos concedidos a una región poco favorecida, algo que es aceptado por las reglas de la OMC.

El nuevo régimen automotriz prevé un período de transición de 4 años -entre 2000 y 2004- dentro del cual sería eliminado el sistema de cuotas con intercambio comercial compensado. El período también servirá para que los países del bloque armonicen sus instrumentos de política industrial, a los efectos de atraer inversiones de forma equilibrada y geográficamente distribuida. La propuesta propone la construcción de una complementariedad productiva, con inversiones que posibiliten desarrollar un parque industrial automotriz competitivo en términos de precio, calidad y productividad, que viabilice el surgimiento de una plataforma exportadora hacia los mercados de extrazona.

Las industrias automovilísticas de Argentina y de Brasil propusieron para la política automotriz común un sistema de compensación en el comercio intrasubregional calculado en dólares y no en unidades como funciona actualmente. Los dos países prometieron a la OMC liberalizar el comercio de autos en el año 2000. Mientras tanto, la Asociación de Fabricantes de Automotores de Brasil (ANFAVEA) apoya, en conjunto con los productores argentinos, la prórroga del régimen actual en los dos países hasta el año 2003.

Un AEC del 35% ya está vigente para las importaciones de automóviles comerciales livianos y carrocerías provenientes de países externos al bloque. También incidirá un AEC del 35% sobre los ómnibus, camiones, remolques y tractores viales; 18% para tractores agrícolas, cosechadoras y para máquinas viales. El documento que propone una nueva política automotriz para el MERCOSUR hasta 2004, prevé también la eliminación de bonificaciones e incentivos a las inversiones, la eliminación de beneficios aplicados a la alícuota de importación y la apertura de la balanza comercial para un libre monitoreo.

Desde el comienzo de las negociaciones para la implementación del régimen automotriz común, vienen ocurriendo presiones en Argentina tendientes a conseguir una prórroga de la política en vigencia, cuya expiración está prevista para el final del año. El principal argumento que esgrimen los que defienden la continuidad del acuerdo es impedir la transferencia hacia Brasil de empresas ya instaladas en Argentina. La continuidad del acuerdo reforzaría la tendencia hacia la complementariedad de la industria de los dos países, llevando a cabo la fabricación de "series cortas" en Argentina y de "series largas" en Brasil y esto daría el tiempo necesario para que se eliminasen los subsidios nacionales y estatales brasileños y se armonizasen las políticas macroeconómicas.

En abril de 1999, la Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina (ADEFSA) solicitó al gobierno una modificación en el sistema de "reintegro" (devolución de impuestos) a las exportaciones argentinas. En vez de recibir ese beneficio al contado, ellos solicitaron una compensación con bonos fiscales y pidieron la aplicación de una alícuota preferencial para que las industrias de automóviles instaladas en Argentina importasen vehículos pagando apenas el 17,5%, que es la mitad del AEC acordado por los miembros del MERCOSUR.

En abril de 1999, Brasil, de acuerdo con solicitudes argentinas, suspendió los financiamientos a las exportaciones en el ámbito del PROEX para automóviles de paseo y camiones con destino al bloque comercial y aumentó el plazo para que los importadores saldaran sus contratos de cambio. También fue postergado el retorno del resarcimiento de dos contribuciones federales (PIS y COFINS) a los exportadores, procedimiento que era visto como subsidio por los argentinos. En el mismo período, las autoridades brasileñas manifestaron preocupación en cuanto a la posibilidad de una ampliación del sistema de reintegros por Argentina.

A partir de mayo de 1999, se puso en vigencia en Argentina el Plan de Permuta (Plan Canje), con un descuento de hasta US\$ 4,8 mil a quien estuviese dispuesto a cambiar su automóvil con más de 10 años de antigüedad por un vehículo 0 km de fabricación nacional. Desde entonces las terminales brasileñas están intentando negociar con Argentina, para que sus flotas sean también incluidas en los beneficios del plan, pero todavía no se alcanzó un acuerdo. Ellas alegan que cuando el Gobierno brasileño redujo el IPI para los vehículos nacionales, las terminales argentinas pidieron y obtuvieron el mismo tratamiento. Según datos de las terminales argentinas, durante el mes de junio cerca del 70% de los vehículos transferidos a los concesionarios fueron fabricados localmente, lo cual representó un aumento significativo de la participación de los automóviles nacionales en el total de las ventas.

Durante una reunión entre representantes del sector realizada en Buenos Aires en junio de 1999, la ADEFSA y la ANFAVEA elaboraron nuevas propuestas sobre los puntos pendientes del Régimen Automotriz Común. En el documento que será presentado oficialmente al gobierno de cada país, se sugiere la implementación de un esquema de monitoreo comercial, que estará basado en acuerdos entre las terminales con control gubernamental, tanto para los vehículos terminados como para las autopartes. Ambas asociaciones, decidieron solicitar al Gobierno argentino que los beneficios del plan de renovación de la flota de vehículos (Plan Canje), vigente desde mayo, también sea extendido a los productos fabricados en Brasil.

Derechos sociales y de trabajadores

Entre los principales resultados de la XV Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en Río de Janeiro en diciembre de 1998, se encuentra la firma de la "Declaración Sociolaboral del MERCOSUR". Mediante este documento, los países miembros adoptan principios y derechos individuales y colectivos en el área del trabajo, involucrando entre otros aspectos, trabajo infantil, libertad sindical y de asociación, negociación colectiva, huelga y formación profesional.

Régimen de origen

Hasta el 31 de diciembre del año 2000 todo el comercio intra-MERCOSUR continuará sometido a la certificación de origen. Fue acordado durante la XV Reunión del Consejo del Mercado Común de diciembre de 1998, que a partir de aquella fecha deberá ser aplicado el certificado de origen sólo para: (i) productos que estaban incluidos en el régimen de convergencia para el AEC; (ii) productos que utilicen insumos que también estaban en proceso de convergencia; (iii) productos sujetos a políticas de importación diferenciadas, o sea, productos que estaban siendo tasados con derechos anti-*dumping*, antisubsidios o bajo régimen de salvaguardia; y (iv) aquellos que constaban en acuerdos comerciales

bilaterales no adaptados a la normativa MERCOSUR. Los gobiernos de los países también quedan obligados a informar a la Comisión de Comercio la lista de productos que satisfagan estos criterios. El fin de las exigencias del régimen de origen para las transacciones intrasubregionales elimina una de las principales distorsiones del régimen de comercio del MERCOSUR. Es notoria la incompatibilidad entre la operación de una unión aduanera y la obligatoriedad de emisión de un certificado de origen para productos que estuviesen circulando en el mercado subregional.

Régimen de adecuación

Se cerró el 31 de diciembre de 1998 el plazo de validez para la aplicación del régimen de adecuación de Argentina y de Brasil. Este mecanismo permitía a los países mantener un conjunto de productos fuera del régimen de libre comercio intrasubregional. Así, desde de enero de 1999, todas las importaciones de Argentina y de Brasil provenientes de los socios del MERCOSUR están exentas del cobro del impuesto de importación. El régimen de adecuación de Paraguay y de Uruguay estará vigente hasta el 31 de diciembre de 1999.

Controles sanitarios y fitosanitarios

El Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Resolución N° 77/98, decidió negociar acuerdos de equivalencia entre los sistemas de control sanitario y fitosanitario, además de acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos para la verificación de conformidad. Los principios, directrices, criterios y parámetros para los acuerdos de equivalencia deberán estar definidos antes del final de 1999. Los acuerdos de reconocimiento mutuo serán firmados a partir de la identificación de áreas o sectores donde la duplicación de actividades de certificación de productos esté ocurriendo.

Código de defensa del consumidor

En diciembre de 1998, fueron aprobadas normas referentes a la "garantía contractual" ofrecida por los fabricantes de productos o prestadores de servicios. Según la Resolución 42/98, los países del MERCOSUR deben incorporar la presente normativa en sus respectivos reglamentos jurídicos que rigen los derechos del consumidor hasta el 31 de diciembre de 1999.

Subsidios a las exportaciones

Como forma de aliviar las tensiones causadas por la devaluación del real, el Gobierno brasileño accedió a dos concesiones reclamadas desde hace tiempo por el Gobierno argentino: la revisión de los beneficios para los productos exportados hacia los países del MERCOSUR y la ampliación del financiamiento a los importadores de productos oriundos de Argentina, Uruguay y Paraguay. La medida fue anunciada durante el Encuentro Presidencial de São José dos Campos (ver Capítulo IV). A los exportadores, el Gobierno brasileño concede financiamiento mediante el PROEX, programa que ecualiza las tasas de interés a aquellas cobradas en los mercados de menor riesgo (operaciones estas que ya vienen disminuyendo de volumen) y reembolsa los ICMS, PIS y COFINS. A raíz de los efectos causados por la devaluación del real, Brasil concordó en cancelar operaciones de financiamiento a las exportaciones con recursos del PROEX para los países del MERCOSUR, excepto para los bienes de capital.

Convenio de crédito recíproco

En abril de 1999, los presidentes de Argentina y de Brasil decidieron que la exclusión de los productos del MERCOSUR del Convenio de Crédito Recíproco (CCR), instrumento que exige un depósito del valor de

la operación comercial por el importador como garantía, será mantenida. Argentina determinó que a partir de 1999, sólo serían cursadas por el CCR importaciones cuyo banco responsable por el cambio hiciese un depósito de 100%, ó 120% en el caso de títulos públicos.

El CCR, además del riesgo del crédito, cubre el riesgo país, o sea, si el Banco Central del país comprador no honrarse su compromiso, el Banco Central del país vendedor garantiza el pago al exportador. El CCR funciona como una Cámara de Compensación. El banco responsable por hacer efectivo el cambio y remitir o recibir los recursos en moneda extranjera no ejecuta las operaciones directamente con el banco representante de la contraparte. Las operaciones se llevan a cabo con los respectivos bancos centrales, que después de 4 meses liquidan el valor neto.

El Gobierno brasileño está intentando evitar que Argentina extienda al MERCOSUR la restricción adoptada en enero para el pago de importaciones mediante el CCR, existente entre los bancos centrales latinoamericanos. El fin de las restricciones para el MERCOSUR estaba previsto para el 4 de junio, pero Argentina postergó por otros tres meses la extensión al MERCOSUR.

Negociaciones y acuerdos sectoriales privados

- Régimen común de salvaguardia para calzados

Los fabricantes de calzados del MERCOSUR propusieron la implementación, a partir del 1° de enero de 1999, de un reglamento común de salvaguardia para intentar estancar la importación de productos asiáticos. Las principales medidas establecen un AEC del 35% para las importaciones de calzados del MERCOSUR y un máximo de 40% de componentes importados en los productos, imposición ésta que ya existe, si bien no está fiscalizada. Además, los industriales del sector quieren un arancel cero para la importación de bienes de capital producidos fuera del MERCOSUR.

- Industria textil

Representantes de la industria textil discutieron, el 25 de octubre de 1998, una serie de medidas que serán discutidas junto a los gobiernos de los países miembros. Los principales temas fueron: (i) la disminución del arancel sobre máquinas textiles; (ii) las reglas de origen de los productos oriundos de los países andinos; y (iii) la creación de una línea de crédito para aumentar las exportaciones.

Se propuso una alícuota de importación de máquinas textiles de hasta el 6%, frente al 20% y 14% practicado en Brasil y en Argentina y la implementación de sistemas de valoración aduanera común para tales productos.

En el sector textil el objetivo es mantener el mercado brasileño abierto a la compra de insumos argentinos y paraguayos. Proveedores de algodón de estos dos países están negociando con los compradores brasileños alternativas para reducir los costos de operación, encarecidos con la desvalorización del real y con la eventual salida de Argentina del sistema de CCR.

- Papel y celulosa

El sector de papel y celulosa de Argentina y de Brasil entablaron negociaciones en el primer trimestre de 1999 buscando cerrar un acuerdo de autolimitación de las ventas de papel de imprimir y escribir por parte de Brasil para el mercado argentino. La iniciativa fue una medida de precaución, debido a la posibilidad inminente de un aumento sustancial de las exportaciones del producto brasileño para Argentina después de la desvalorización del real. Entretanto, las negociaciones no evolucionaron de acuerdo con las expectativas de los sectores y el sistema de autolimitación no pudo implementarse.

- Leche y sus derivados

En mayo de 1999, los productores de lácteos del MERCOSUR decidieron presionar a sus gobiernos para aumentar el AEC del 16% al 30% en las importaciones de leche en polvo y quesos provenientes de terceros mercados. De acuerdo con la propuesta, los lácteos pasarían a formar parte de la lista de excepción al AEC hasta 2006, cuando serían gradualmente reducidas las alícuotas. Ellos firmaron el compromiso para evitar las operaciones de triangulación en las compras externas de leche en polvo y queso y superar de esta manera las diferencias en nombre del interés común. La adhesión formal de Chile otorgó un mayor peso a la propuesta.

E. Acuerdos comerciales e iniciativas comunes en el área externa

Uno de los principios que debe regir el funcionamiento de una unión aduanera es la negociación en bloque de acuerdos preferenciales de comercio entre los socios y terceros países. En el último año las dificultades en la renegociación de los antiguos acuerdos preferenciales entre el MERCOSUR y otros socios de la ALADI condujeron a la celebración de acuerdos de comercio entre miembros aislados del MERCOSUR y países o bloques comerciales constituidos en el ámbito de la ALADI. El acuerdo celebrado entre Argentina y México en 1998 y el recién concluido acuerdo entre Brasil y los países de la Comunidad Andina son dos iniciativas que configuran una ruptura del principio de negociación en el formato "4+1". La celebración de este tipo de acuerdos podría, en el largo plazo, poner en riesgo los fundamentos de la Unión Aduanera.

Aunque en el caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea para la formación de una área de libre comercio se ha preservado la estrategia de negociación en bloque, es necesario poner de manifiesto los modestos avances alcanzados durante la Cumbre de Jefes de Estado realizada en Río de Janeiro en julio de 1999.

Acuerdo comercial Argentina-México

Argentina restableció aisladamente la vigencia de las preferencias arancelarias negociadas con México en el ámbito del Acuerdo de Complementación Económica N° 06 de la ALADI. El acuerdo renovado entró en vigencia en octubre de 1998 y su validez fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2001.

En la prórroga del AC N° 06 fueron incluidas preferencias arancelarias de México a Argentina a modo de compensación por las preferencias otorgadas a su vez por México a los demás socios del TLCAN. Entre esas preferencias se encuentran algunos productos que pertenecen a los sectores alimenticio, de máquinas y equipamientos y químico.

Negociaciones MERCOSUR-Comunidad Andina

No fue posible concluir hasta el 31 de marzo de 1999, de acuerdo a lo previsto, las negociaciones para la implementación de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN).

Frente a este hecho y después de más de dos meses de conversaciones, Brasil consiguió negociar separadamente con los países de la CAN un acuerdo transitorio de preferencias arancelarias que permitirá la reducción de hasta el 100% de la alícuota del impuesto de importación para una lista de aproximadamente 2.700 productos seleccionados por los países. De esta lista, 2.000 ya están con sus respectivos márgenes de preferencia definidos. Una porción significativa de las preferencias arancelarias negociadas va a alcanzar a productos que son considerados por los países como no sensibles. Sin embargo, la lista contendrá algunos productos sensibles como los agrícolas, siderúrgicos y textiles. La iniciativa brasileña pretende preservar el acceso preferencial al mercado de los países andinos, después de las

repetidas renovaciones de los Acuerdos de Alcance Parcial negociados bilateralmente en la década de los años ochenta con cada uno de los países en el ámbito de la ALADI. Los acuerdos bilaterales entre Argentina y los países de la CAN y entre Brasil y esos países son válidos hasta el 30 de junio de 1999. Ya Paraguay y Uruguay prorrogaron sus respectivos acuerdos bilaterales hasta el 30 de diciembre de 1999.

El nuevo acuerdo Brasil-CAN tendrá una vigencia de dos años, período en el cual deberán encaminarse las negociaciones para la formación de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los negociadores brasileños tienen la expectativa que el cierre de un acuerdo con la CAN estimule a los demás países del MERCOSUR a restablecer negociaciones con el bloque andino a fin de recuperar el formato original "4+4" del acuerdo.

La unidad del MERCOSUR en la negociación de acuerdos preferenciales de comercio ya había sufrido una ruptura, cuando en diciembre de 1997 Brasil decidió no renovar los acuerdos bilaterales con México. En ese *interim*, Argentina negoció un acuerdo comercial con aquel país, mientras que las negociaciones con Brasil continúan suspendidas.

Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) se iniciaron en diciembre de 1995 con la firma del Acuerdo-Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial. Durante los últimos tres años los negociadores de los dos bloques hicieron una evaluación de los flujos comerciales recíprocos, de las políticas comerciales y de las legislaciones en las áreas de bienes, servicios y normas técnicas que pudiesen afectar el intercambio económico entre las regiones. A pesar de algunas presiones internas contrarias, desde entonces la UE ha concentrado esfuerzos en la negociación de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

El Consejo de Asuntos Generales de la UE, que reúne a los ministros de relaciones exteriores de los quince países miembros, aprobó un acuerdo entre los países del bloque para lanzar el 1° de julio de 2001 las negociaciones para la reducción de aranceles y condiciones de acceso a los mercados de bienes y servicios con el MERCOSUR. Durante el Encuentro de Cúpula de la UE, realizado en Alemania en la primer semana de junio de 1999, Francia había vetado el lanzamiento de las negociaciones con el MERCOSUR con el recelo que el acuerdo pudiese poner en riesgo los mecanismos de incentivo a la agricultura, operados en el ámbito de la Política Agrícola Común (PAC), que consume anualmente recursos cercanos a los US\$ 60 mil millones del presupuesto comunitario. La propuesta inicial francesa sugería que la ronda de negociaciones debería comenzar de hecho recién en julio de 2003. Hasta entonces el diálogo entre los bloques debería restringirse a temas como seguridad alimentaria, reglamentación fitosanitaria y barreras no arancelarias. Solamente en 2003, cuando estuviesen cerradas las negociaciones de la Ronda del Milenio es que el MERCOSUR y la UE tratarían temas tales como la apertura del mercado de productos agrícolas y la reducción de barreras para productos industriales y servicios. La estrategia francesa encuentra respaldo doméstico en la posición de los agricultores. Estos alegan que no tienen forma de enfrentar la competencia de los productos originarios del MERCOSUR, especialmente de carne, cereales, lácteos y verduras que representan cerca del 40% de las exportaciones del bloque para la UE.

Los europeos quieren de todas maneras evitar una escalada de la influencia norteamericana en el continente. Por eso, desean negociar, dentro de un plazo máximo de seis años, el área de libre comercio con el MERCOSUR como forma de contrarrestar la iniciativa de creación del ALCA. En la Reunión del Consejo del Mercado Común de junio, los presidentes de los cuatro países del MERCOSUR también reiteraron su voluntad política para continuar negociando con la UE, no obstante la crisis y el endurecimiento de los conflictos internos disparados desde la modificación del régimen cambiario en Brasil.

Uno de los puntos a ser negociados en el futuro acuerdo MERCOSUR-UE son los aranceles de importación de Brasil consolidados en la OMC desde la Ronda Uruguay en 35%. Los países del MERCOSUR podrían reducir esta tasa para productos industriales como contrapartida de concesiones europeas en el sector agrícola, más allá que el arancel máximo practicado en el MERCOSUR para la casi totalidad de los productos -exceptuados aquellos que forman parte de la lista de excepción- sea del 20%. La ofensiva de los países del MERCOSUR para negociar condiciones más accesibles a los mercados en el sector de productos agrícolas cuenta con el apoyo de Alemania, España, Italia y Portugal. Además de la revisión de las barreras agrícolas, los países del MERCOSUR tienen interés en discutir los criterios utilizados por la UE en la aplicación de los instrumentos contra prácticas desleales de comercio -*dumping* y subsidios- de la OMC.

En principio, las negociaciones para la creación de un área de libre comercio entre los bloques deberán estar cerradas antes de 2005, cuando la liberalización comercial comience a ser implementada. Así como en el caso de las negociaciones para la constitución del ALCA, los socios del MERCOSUR defienden que la implementación del acuerdo MERCOSUR-UE deberá respetar el principio del *single undertaking*, según el cual ningún acuerdo puede estar vigente mientras no se concluyan todas las negociaciones. Dado que se espera que la Ronda del Milenio de la OMC termine en 2003, la propuesta del cronograma acordado por la UE dará a los socios del MERCOSUR la posibilidad de comparar y evaluar los resultados de la negociación en la OMC, especialmente en el área agrícola, con las propuestas de liberalización comercial a discutirse entre los países de la UE y del MERCOSUR.

Entretanto, la Declaración Conjunta para la Asociación entre el MERCOSUR y la UE, distribuida en la Cumbre de Río de Janeiro, no hace referencia a la creación de un área de libre comercio entre los dos bloques. El texto del comunicado menciona apenas que los países se comprometen a: "(...) intensificar sus relaciones a fin de fomentar el incremento y la diversificación de su intercambio comercial, a través de la liberalización recíproca del intercambio y de crear las condiciones que favorezcan el establecimiento de una Asociación Interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y servicios". Aparentemente, como resultado de presiones del Gobierno francés, la exclusión de cualquier referencia a la implementación de un área de libre comercio quita la obligación de los países de promover una liberalización amplia del comercio interregional y, por lo tanto, de asegurar la compatibilidad con las reglas de la OMC que definen los atributos de un área de libre comercio.

Tampoco quedó establecida en la Declaración Conjunta una fecha para el inicio de las negociaciones. Los jefes de Estado y de Gobierno de los dos bloques postergaron para la reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-UE, a realizarse en noviembre de 1999, la definición de la estructura, de la metodología y del cronograma de las negociaciones. El documento tampoco menciona un plazo para el término de las negociaciones, sin embargo, es de esperar que no estén cerradas antes del fin de la Ronda del Milenio de la OMC, previsto para 2003.

La Declaración Conjunta preserva el compromiso de negociación del acuerdo como un todo indivisible y con implementación simultánea, en conformidad con el principio de *single undertaking* defendido por los integrantes del MERCOSUR.

Estimaciones presentadas por un estudio de la Comisión Europea dan cuenta que la formación de un área de libre comercio entre los dos bloques con reducciones sustanciales de las barreras agrícolas garantizaría una ganancia neta en términos de bienestar para los países de la UE cercana a los US\$ 6,2 mil millones y próxima a los US\$ 5,1 mil millones para los países del MERCOSUR. Las mayores oportunidades de negocios para los europeos estarán asociadas a la oferta de servicios, sector con un fuerte potencial de

crecimiento en el MERCOSUR en los próximos años. La liberalización del comercio y de las inversiones en este sector propiciaría, según la evaluación de la Comisión, beneficios equivalentes al registrado en los últimos cuarenta años con el proceso de liberalización del comercio de bienes. El MERCOSUR extraería mayores beneficios con la reducción de barreras al acceso de productos agrícolas en el mercado europeo.

Declaración de Montevideo

Ministros y Secretarios de Agricultura de los cuatro países del MERCOSUR firmaron en setiembre de 1998 la Declaración de Montevideo acerca del proteccionismo agrícola. Además de reafirmar la importancia de la cooperación y coordinación política en materia agrícola, los representantes de los Estados Parte ratificaron el principio que establece que sólo el libre comercio dará oportunidades seguras, genuinas y duraderas para incrementar la oferta mundial de productos agrícolas. El crecimiento de esta oferta, a tasas más elevadas que el crecimiento de la población mundial, es un componente indispensable para la solución de los problemas relativos a la alimentación en el mundo. Los países propusieron sostener las posiciones suscritas en la Declaración en las próximas rondas internacionales de negociación, de forma tal que sea posible producir avances claros en la liberalización del comercio de productos agrícolas.

CAPITULO IV. UNA EVALUACION DE LA CRISIS Y LAS PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MERCOSUR

Entre todos los proyectos de integración concebidos en América Latina desde la década de los años sesenta, el MERCOSUR constituye el único caso -y por esa razón contundente- en el que las negociaciones lograron producir avances efectivos en términos de profundización de la relación económica entre los países de la región. Efectivamente, el hecho destacado de ese proceso es el crecimiento significativo del flujo de comercio intrasubregional -que pasó de US\$ 4,1 mil millones en 1990 a US\$ 20,3 mil millones en 1997- y sus consecuencias: ampliación del mercado, incremento de la eficiencia de localización, mayor integración y complementariedad entre las estructuras productivas nacionales, reducción de costos, mayor diversidad de productos y aumento del bienestar. Actualmente, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en cuanto a su tamaño, conforman el tercer bloque comercial del mundo con un PIB de aproximadamente US\$ 900 mil millones y un mercado consumidor cercano a los 200 millones de personas.

En un corto espacio de tiempo, desde la negociación de los primeros acuerdos de integración entre Argentina y Brasil en 1985, hasta el establecimiento de la Unión Aduanera en 1995, se ha desarrollado un estilo de relacionamiento entre los países que constituye una novedad histórica, inclusive por la negociación de cláusulas que garantizan el compromiso en el sostenimiento de regímenes democráticos por los cuatro países.

Es innegable que la implementación del MERCOSUR se ha beneficiado enormemente de la conjunción de factores de naturaleza política y económica: el establecimiento de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil a partir de mediados de la década de los años ochenta y la implementación de reformas económicas de inspiración liberal que propiciaron mayor apertura de los mercados nacionales. El fin de las tensiones políticas que marcaron las relaciones entre los vecinos del Cono Sur asociada a la percepción de agotamiento de los modelos de desarrollo de inspiración autárquica crearon un ambiente fértil para la recuperación de las relaciones entre los gobiernos, con bases más profundas y con una temática nueva, que condujeron a la negociación de iniciativas de integración y la implementación conjunta de medidas dirigidas a la eliminación de las barreras al comercio intrasubregional y, consecuentemente, la profundización de las relaciones económicas entre los países.

Hasta el momento, los resultados alcanzados pueden todavía conducir a la falsa impresión que la tarea de la integración fue completada. La actual crisis del MERCOSUR, disparada por la modificación del régimen cambiario en Brasil, terminó por revelar las imperfecciones y fragilidades del proceso. No obstante los avances en la pauta de negociación y la integración de los mercados, en su estadio actual el MERCOSUR demuestra que aún subsiste un conjunto de iniciativas de las cuales depende la implementación de una unión aduanera plena en la subregión. Obstáculos al flujo de comercio intrasubregional, imperfecciones del arancel externo común, bajo grado de armonización de los instrumentos de política comercial y fragilidad institucional constituyen características del proceso de integración tal como hoy se presenta. Además de estos problemas, el litigio comercial entre los países comenzó a presentar señales de endurecimiento a partir del año pasado, cuando una serie de medidas unilaterales crearon nuevos obstáculos al intercambio subregional.

Desde 1995 las autoridades negociadoras ya disponían de un inventario de las barreras no arancelarias incidentes sobre el comercio intrasubregional, pero la profundización de las restricciones de la balanza de pagos se transformó en el principal obstáculo para la eliminación de barreras al intercambio en la subregión. Como regla general, a medida que la fragilidad externa de las economías aumentaba, los gestores de política económica establecían nuevos obstáculos a las importaciones, sin el suficiente resguardo para los socios preferenciales o evaluar los impactos resultantes sobre los flujos de comercio intra-MERCOSUR. En este contexto, es posible afirmar que la gestión "unilateral" de las políticas microeconómicas, especialmente los instrumentos de la política comercial, sirvió para contener las restricciones externas, compensando grados de libertad perdidos en la gestión de las políticas macroeconómicas.

Dichos problemas combinados con la parálisis de la agenda de consolidación de la Unión Aduanera y los magros resultados alcanzados en el ámbito de las negociaciones externas para la ampliación del MERCOSUR no condujeron necesariamente a un diagnóstico de crisis del proceso de integración, porque el comercio bilateral entre los dos mayores socios continuó creciendo a tasas superiores al 20% al año hasta 1997.

El año 1998 revela las primeras señales de una crisis que se anunciaba mucho antes. El retroceso en los flujos de comercio entre Argentina y Brasil por sí solo no fue tomado como una advertencia mayor del agotamiento del proceso de integración porque el intercambio con terceros países cayó aún más, lo que aumentó la participación relativa del MERCOSUR como mercado de destino de las exportaciones de los dos países. La contrapartida de este hecho, del lado argentino, fueron las manifestaciones que señalaban el riesgo de la denominada "Brasil-dependencia". El globo de ensayo lanzado por el Presidente Menem y sus asesores en torno de la propuesta de creación de una moneda única en el MERCOSUR se tornó una manifestación prospectiva, apuntando a los eventuales costos de una devaluación del real, evitables en el caso que Brasil optase por la adopción de un régimen cambiario semejante al de Argentina (ver Capítulo IV).

La crisis del mercado financiero internacional y la retracción de la oferta de crédito que siguieron a la moratoria rusa agravaron a un escenario que ya entonces era definido como "preocupante". La alteración del curso de la política económica brasileña, con su devaluación, afectó directamente a la competitividad relativa de los países y colocó en jaque la funcionalidad del proceso de integración en el largo plazo.

Transcurridos algunos meses desde la modificación del régimen cambiario brasileño, se generó un consenso alrededor de la idea que las relaciones económicas subregionales vivieron su más grave crisis desde la firma del Tratado de Asunción, en 1991. Sin embargo, no hay duda que prevaleció el sentido común y la disposición de parte de los gobiernos para que no se tomaran decisiones precipitadas que pudiesen conducir a la imposición de barreras indiscriminadas al comercio subregional, que, sin duda, podría haber representado el fin del MERCOSUR.

Así, aún bajo el impacto de la modificación del régimen cambiario en Brasil, los Presidentes de Argentina y de Brasil mantuvieron un encuentro en São José dos Campos (SP) para analizar la marcha del proceso de integración en el MERCOSUR. Constataron entonces que en aquel momento sería prematuro profundizar cualquier tipo de análisis sobre el impacto de la desvalorización del real en las relaciones comerciales entre los dos países. Mientras tanto, reafirmaron, por intermedio de la "Declaración Presidencial de São José dos Campos", el interés por acelerar la agenda de consolidación del MERCOSUR, manifestando la necesidad de profundizar la integración entre los mercados por intermedio de la liberalización del comercio de servicios y de la adopción de una política común en materia de compras gubernamentales. El tema de la coordinación de políticas macroeconómicas debería también retornar a la pauta de negociación, a medida que este es el único mecanismo capaz de asegurar, a largo plazo, la estabilidad de las condiciones de competencia en el mercado subregional. Los Presidentes sugirieron a los Ministros de Economía y a los Presidentes de los Bancos Centrales intensificar, a través de la realización de reuniones periódicas, el intercambio de información y formular una propuesta conjunta para el acompañamiento regular de la evolución de la coyuntura económica en los cuatro países.

Cuestiones relacionadas con la gestión de la política comercial también fueron abordadas por los Presidentes. Como una medida de implementación inmediata, sugirieron crear un grupo especial formado por representantes de la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía argentino y de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio del Desarrollo de Brasil, para encargarse de monitorear los flujos comerciales bilaterales con el objetivo de evaluar los posibles efectos derivados de los cambios coyunturales en las respectivas economías y, si fuera el caso, sugerir cursos de acción capaces de minimizar eventuales impactos negativos. También se definió la implementación de un mecanismo de consulta para evaluar el uso de instrumentos anti-*dumping* intrazona. Además, la cooperación en materia de defensa comercial contra terceros deberá impulsar, cuanto antes, la entrada en vigencia de instrumentos armonizados contra prácticas desleales de comercio.

Con el objeto de minimizar los impactos de la modificación del régimen cambiario brasileño sobre los flujos intrasubregionales, se acordó que: (i) Brasil excluiría del Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) las operaciones de exportaciones de mercaderías para otros Estados Parte del MERCOSUR; (ii) la liberación, por parte de Brasil, de las guías de importación de productos provenientes de los demás países del MERCOSUR se efectuaría, en un plazo no superior a las 24 horas a partir de la presentación de la documentación exigida en esta operación; (iii) las autoridades brasileñas iniciarían el análisis de los impactos sobre la competitividad relativa de las exportaciones de productos brasileños destinados a los demás Estados Parte resultantes de una posible modificación del beneficio de resarcimiento a los exportadores de impuestos como el IPI, el PIS y la COFINS; y (iv) Brasil flexibilizaría el sistema de financiamiento a las importaciones el cual obliga que las compras por el valor de hasta US\$ 80 mil y con plazo de pago de hasta 90 días, liquiden el cambio al contado; de hecho Brasil venía renovando periódicamente la *Portaria* del Banco Central que excluía a los países del MERCOSUR de la aplicación de esta regla.

Todo eso parece sugerir que la solución de las cuestiones de naturaleza comercial, principal ítem de la agenda de negociación del MERCOSUR hasta el momento, cederá espacio a la discusión sobre la armonización de políticas macroeconómicas entre los países. Los primeros pasos en esta dirección ya estarían siendo dados. En un encuentro bilateral entre los jefes de estado de Argentina y Brasil en la primera semana de junio fueron anunciadas algunas iniciativas con vistas a la armonización de las políticas fiscales de los países, proceso que tendría como punto de partida la aprobación de las leyes de responsabilidad fiscal que están siendo evaluadas por los legislativos nacionales. Además, durante la XVI Cumbre de Jefes de Estado realizada en Asunción, a mediados de junio, los presidentes de los cuatro países aprobaron otras iniciativas que sugieren un compromiso efectivo con el avance en términos de coordinación de las políticas macroeconómicas. Fue creado un grupo de trabajo de alto nivel (que reunirá negociadores a nivel de la dirección de los Bancos Centrales) con el propósito de: (i) el análisis de las políticas económicas de los países, con énfasis en la cuestión de la sustentabilidad intertemporal de las cuentas públicas y externas; (ii) la elaboración de alternativas efectivas en términos de prácticas de coordinación macroeconómica; (iii) la elaboración de un programa de trabajo que tendrá como objetivo lograr, a largo plazo y de forma gradual, la convergencia de las políticas domésticas; (iv) la armonización de datos estadísticos macroeconómicos y financieros; y (v) el relevamiento de información sobre criterios metodológicos adoptados por cada país para la elaboración de sus respectivos indicadores económicos relevantes. También fue creado un grupo *ad-hoc* de "Acompañamiento de Coyuntura Económica y Comercial" con las siguientes incumbencias: (i) examinar la coyuntura económica de los países y la evolución de los flujos de comercio intra y extrazona; (ii) actualizar y armonizar información estadística sobre el comercio intra y extrazona; y (iii) sugerir propuestas consensuadas sobre acciones recomendables.

A pesar de todas las iniciativas en el sentido de incluir en la agenda de negociación del MERCOSUR el tema de la coordinación de políticas macroeconómicas, no se puede afirmar que los impactos de la modificación del régimen cambiario brasileño sobre los socios de la subregión hayan sido superados. Una devaluación efectiva del real hasta fines de año, del orden del 30%, combinada con la reducción de la absorción doméstica de la economía brasileña, produciría un desorden en el intercambio comercial de Brasil con los otros países del MERCOSUR. Más importantes serán los impactos sobre las economías menores -Paraguay y Uruguay- que concentran en la subregión una parcela significativa de sus ventas externas. Esto dado que Brasil exportará su recesión para los demás países de la subregión y que el impacto será inversamente proporcional al tamaño de las economías.

La experiencia histórica del MERCOSUR ya reveló los riesgos resultantes de la ausencia de convergencia en el desempeño macroeconómico entre las dos mayores economías de la subregión. La implementación del Plan de Convertibilidad en Argentina, en 1991, provocó una reversión del saldo comercial. Durante el período de tres años -entre 1992 y 1995- el déficit comercial acumulado de Argentina con Brasil alcanzó US\$ 2,7 mil millones. Este monto no fue mayor porque el Gobierno y el sector privado argentinos amenazaron con poner obstáculos a las exportaciones brasileñas. Al mismo tiempo ejercieron enorme presión para que Brasil aumentara la compra de productos argentinos. El programa de compra de petróleo

argentino por Brasil sirvió como paliativo para mitigar el problema y los riesgos generados por la asincronía de desempeño macroeconómico entre los dos países.

¿Qué lecciones se pueden extraer de la crisis actual? El riesgo de disolver el MERCOSUR es un fantasma cuya aparición se manifiesta con frecuencia en los tiempos de dificultad. En este sentido es sintomática la posición de algunos sectores de la sociedad argentina que siempre invocaron riesgos (y costos) más elevados en la elección de Brasil como socio comercial preferencial en contrapartida de una posible estrategia de adhesión al TLCAN.

En el corto plazo, es imprescindible que los países ratifiquen el compromiso firmado en el Tratado de Asunción donde se establece que no se crearán, bajo ninguna hipótesis, barreras al comercio intrasubregional que puedan comprometer los resultados alcanzados por el proceso de integración hasta el momento. Sin embargo, se deberían negociar reglas más precisas, específicamente en lo que se refiere al uso de salvaguardias comerciales, de acuerdos sectoriales que involucren la restricción voluntaria a las exportaciones y de programas de reestructuración sectorial. El objetivo sería garantizar selectividad, transparencia y temporalidad limitada en el uso de estos instrumentos, evitando que, aún en momentos de crisis, tenga lugar la diseminación de barreras no arancelarias en el ámbito intrasubregional.

En el mediano y largo plazo, es preciso avanzar en las tareas relativas a la consolidación de la Unión Aduanera. El MERCOSUR opera, de hecho, como un programa de integración que combina características de una zona de libre comercio imperfecta con un arancel externo común cuya aplicación no se extiende a todo el universo arancelario. Este cuadro es resultado de un proceso apremiado por el tiempo y comprometido por la escasez de recursos. La existencia de tales dificultades -intrínsecas a cualquier proceso de integración- no puede, sin embargo, frenar las iniciativas dirigidas a la superación de los problemas presentes. Es fundamental que los negociadores reevalúen y reafirmen, como vienen haciéndolo, el papel estratégico del MERCOSUR y no eviten negociar políticas e implementar las medidas necesarias, a fin de crear las condiciones para que las relaciones entre los agentes privados conduzcan a la profundización de la integración económica entre los países. En este particular, la gestión coordinada de las políticas microeconómicas en la subregión puede proveer los medios adecuados para que los obstáculos remanentes al comercio intrasubregional puedan ser eliminados y sean creadas ventajas comparativas que resulten en el aprovechamiento de las oportunidades generadas por el funcionamiento del mercado ampliado, posibilitando así un *upgrade* del patrón de inserción internacional de las economías de la subregión dirigido a sectores que presenten mayor contenido tecnológico y mayor dinamismo en el comercio internacional.

La actual crisis del MERCOSUR y sus desdoblamientos debe conducir a una reflexión más cuidadosa en torno de la relación entre la coordinación de políticas macroeconómicas en espacios económicos integrados y los impactos de la gestión de las demás políticas, de naturaleza microeconómica. Aunque en el futuro, después de superada la actual crisis, los países considerasen, conforme a lo propuesto por sus Presidentes, la implementación de mecanismos que aseguren mayor coordinación de políticas en el área cambiaria, será imprescindible que el MERCOSUR alcance un grado más elevado de convergencia entre las políticas microeconómicas tendiente a evitar que los instrumentos administrados en el ámbito nacional distorsionen la competitividad relativa de las industrias establecidas en los distintos países de la subregión y, consecuentemente, inviabilicen el mantenimiento de las paridades cambiarias negociadas. De hecho, ni siquiera la convergencia entre desempeños macroeconómicos puede ser suficiente para alcanzar la estabilidad de las condiciones de competencia si los modelos de desarrollo y las políticas aplicadas por los distintos países difirieren entre sí.

Por todo eso, en el momento actual en que se combina una crisis aguda con problemas de naturaleza estructural, hay mucho por resolver, la profundización del proceso de integración puede ser sinónimo de "supervivencia". Esta parece ser, por lo tanto, la tarea de consolidación del MERCOSUR: apostar en su éxito futuro implica reasumir compromisos e implementar iniciativas eficaces en el presente de manera de preservar su papel como iniciativa estratégica para el desarrollo económico y social de sus socios.

CAPITULO V. SOBRE LA POSIBILIDAD DE COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR

Luego de la devaluación del real y el subsecuente empleo de la palabra "crisis" para diagnosticar la economía brasileña, la prensa y algunos miembros del medio académico lanzaron una serie de pronósticos alarmistas imaginando toda una sucesión de escenarios pesimistas para el país, sus socios y el proceso de integración. Los observadores más ponderados, si bien igualmente pesimistas en cuanto al efecto "dominó" oriundo de las crisis iniciadas en Asia y que acabarían por alcanzar a Brasil, no creen en la disolución del MERCOSUR. La dirección que el bloque comercial tome en el período poscrisis podría ser incierta, pero su supervivencia no está en cuestión.

Desde 1997 se percibe un consenso creciente en cuanto a que el MERCOSUR, en su estado actual de integración, podría ser deficiente, no siendo capaz de producir beneficios equitativos entre sus países miembros, y actuar como fuente estratégica de desarrollo económico de la subregión en su conjunto. Esta situación dio origen a propuestas de "profundización" de la integración subregional a través, primeramente, de un perfeccionamiento de la Unión Aduanera y, luego, de un avance en el sentido de una coordinación de las políticas macroeconómicas que llevarían, en su expresión máxima, a una unión monetaria del carácter que ahora se verifica en Europa.

La idea de una unión monetaria en el MERCOSUR adquirió una expresión más oficial cuando el Presidente argentino la anunció en diciembre de 1997 en la reunión del Consejo del Mercado Común en Montevideo. La respuesta brasileña en la ocasión podría calificarse de cautelosa. Ante la devaluación de enero de 1999, la iniciativa argentina de creación de una moneda común y de otras alternativas en materia de gestión monetaria recobraron su actualidad como estrategia de profundización del MERCOSUR en el mediano y largo plazo.

Además, la posición argentina de movilizar la iniciativa de implantar la dolarización a nivel nacional, y la súbita modificación del régimen cambiario en Brasil, junto a la propuesta de una moneda común en la subregión, fueron consideradas capaces de propiciar una medida de protección contra los peligros de lo que pasó a ser conocido como "Brasil-dependencia". Con un promedio de 30% de las exportaciones argentinas siendo absorbidas por la economía brasileña antes de la devaluación, las preocupaciones resultantes del cambio de política monetaria de Brasil eran justificadas.

El 7 de junio de 1999, los Jefes de Estado de Argentina y de Brasil anunciaron conjuntamente la intención de embarcarse en lo que el Presidente Cardoso llamó el "Pequeño Maastricht", un esfuerzo para coordinar las políticas macroeconómicas de ambos países con el objetivo de lanzar una moneda común para el MERCOSUR en un futuro indeterminado. Esta conjunción de orientaciones entre las políticas de ambos países puede ser atribuida al reconocimiento mutuo de la importancia de otorgar sustentabilidad a una asociación entre vecinos que aparece como estratégicamente relevante.

La declaración del "Pequeño Maastricht" es posiblemente la afirmación oficial con relación al proceso de integración más poderosa que se haya hecho durante 1999, si bien es cierto que no aleja todas las incertidumbres. Puede interpretarse también como un esfuerzo para ganar mayor credibilidad ante las reuniones llevadas a cabo entre el MERCOSUR y la UE en Río de Janeiro en junio último. Aunque este pueda ser el caso, también es verdad que la afirmación de los Presidentes refleja una comprensión del alcance de la actual situación por parte de los diplomáticos y académicos de ambos países, en función de:

- que una mejor integración es preferible a la desintegración, y
- que es necesaria una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas para asegurar la funcionalidad, sustentabilidad y desarrollo del MERCOSUR.

Esta afirmación debe por lo tanto ser interpretada como sustancial y la torna apropiada para que se discuta la profundización de la integración y la coordinación de políticas macroeconómicas.

En cuanto a que el resultado final de estas acciones sea la implantación de una moneda común, es todavía una cuestión sujeta probablemente a profundas discusiones en el medio académico y en el ámbito decisorio del proceso de integración. Si bien los pasos propuestos para la profundización de la integración, sin resultar necesariamente en una moneda única, sean, como se analiza más adelante, concomitantes con la estrategia de la unión monetaria o aún comprendidos por ella, la validez de integrar los sistemas monetarios forma parte de un debate sumamente complejo.

Avanzar en el ámbito interno de la estructura de la unión monetaria no sólo profundiza el MERCOSUR a través de formas con las que deben concordar todas las partes involucradas sino también, debido a sus claros cronogramas y objetivos, puede convertirse en un instrumento muy útil para promover una oportuna formulación de políticas así como una puntual ejecución y cumplimiento de las reformas estructurales necesarias. Además, una unión monetaria, aunque distante, es una meta bastante "atractiva" en términos de los beneficios resultantes para la economía de la subregión que podría ser usada para "vender" a nivel interno e internacional las reformas más difíciles de implementar.

Finalmente, se trata de un compromiso que confiere una significativa medida de credibilidad a las economías de la subregión frente a los inversores y prestamistas internacionales, que, a su vez, permite mayor estabilidad y menos interrupciones o demoras al proceso de integración.

Las metas comunes desde los distintos ámbitos de opinión del debate serían las siguientes:

- A) **La agenda pendiente** que consiste en: (a) perfeccionar la Unión Aduanera a través de la eliminación de los obstáculos al intercambio comercial intrasubregional y a la consolidación del AEC, y (b) los llamados "temas nuevos" que incluyen: políticas industriales comunes y de competencia; adquisiciones gubernamentales; libre comercio en el sector de los servicios; y la armonización de la legislación tributaria, laboral y de mercado de capitales para propiciar el libre flujo de los factores de producción.
- B) **La estandarización de los indicadores estadísticos** a fin de permitir comparaciones más precisas de variables macroeconómicas entre los países integrantes, que a su vez facilitaría la puesta en marcha del punto que se plantea a continuación.
- C) **La coordinación de políticas macroeconómicas** que constituiría el establecimiento de metas comunes para índices inflacionarios, déficit fiscales y déficit de cuentas corrientes a fin de igualar el desempeño de las economías participantes. Con este fin, también fue propuesta la creación de un Comité de Coordinación Macroeconómica.

Dadas estas metas comunes, la iniciativa sobre la eventual unificación de los sistemas monetarios de los países del MERCOSUR sólo se torna apropiada y constructiva a medida que no obstruya el avance del proceso de integración y aparezca formalmente en la agenda oficial cuando fuere alcanzado algún grado de evolución razonable en relación a lo planteado en los tres puntos anteriores.

Sin embargo, el abordaje específico de las acciones indicadas en los tres puntos anteriores carece aún de condiciones adecuadas para que se construyan las bases de una unión monetaria:

- El índice inflacionario requiere ser llevado a los niveles internacionales (cerca del 3%) a fin de asegurar su permanencia, pero se debe alcanzar dicho nivel a través del establecimiento de bancos centrales independientes en toda la subregión. Esta medida aislaría la política monetaria de las presiones políticas relacionadas con los ciclos de negocios, eliminando así eventuales turbulencias

inflacionarias. Además de eso, ello serviría como "test" de la habilidad de que disponen los gobiernos nacionales para trabajar con un banco central subregional independiente.

- Relacionado con lo anterior, se hace necesario contar con un sector financiero autosuficiente a fin de proteger la independencia de los bancos centrales frente a presiones inflacionarias. En este sentido, es útil una coordinación macroeconómica en materia de fijación de límites para débitos y déficit, pero sólo indirectamente.
- Una legislación que promueva el libre movimiento de factores de producción (e.g. mano de obra) debe ser complementada por una mayor flexibilidad de precios y salarios. Estas dos medidas sustituirían modificaciones de tasas cambiarias como un mecanismo para el ajuste de precios relativos.
- Se deben erigir sólidas barreras contra la salida del sistema (*exit barriers*) a fin de asegurar un compromiso con la unión monetaria -y, por lo tanto, la estabilidad- a través de la construcción de una red articulada de acuerdos económicos y políticos que no se deterioren en el caso que un país abandone el esquema de la moneda única. Esto implica una estructura institucional más amplia y profunda para consolidar la elaboración, implementación y cumplimiento de políticas comunes que incluyan las de índole económica, de relaciones exteriores y sociales, citando solamente algunas.
- Finalmente, debería existir una armonización de las políticas cambiarias domésticas antes de la implementación de la moneda única.

Con relación a los tres primeros aspectos recién indicados, en los últimos años el progreso ha sido significativo. Respecto de los otros dos puntos, por otro lado, son actualmente polémicos, especialmente a raíz de varias asimetrías existentes entre los países integrantes del MERCOSUR. Llegado el momento, la desproporción de la economía brasileña con relación a los demás países seguramente podría dificultar la determinación de la estructura de instituciones supranacionales o de otro tipo requeridas. En el caso de Argentina, sostenido el *currency board*, la mayor dificultad podría presentarse sobre la negociación de una política cambiaria común previamente a la adopción de una moneda común.

Se trata, sin dudas, de tareas difíciles. Entretanto, el crecimiento futuro del comercio intrasubregional y la búsqueda de una unión más profunda harían que las fluctuaciones cambiarias sean cada vez más perturbadoras, deteriorando el apoyo para la profundización a nivel aduanero. Por lo tanto, se estima que cuando se alcance una cuota significativa de éxito en los puntos A, B y C, contemplar una unión monetaria, avanzando así en los otros aspectos antes indicados, no será solamente una meta más tangible sino también un requisito para la integración y cooperación más profundas.

Si por otro lado la unión aduanera imperfecta permaneciera en su estado actual, una unión monetaria debería ser descartada por innecesaria. Si éste fuese el caso, la variabilidad de las tasas cambiarias tendría menor importancia, aunque sin embargo, tarde o temprano, haría sentir sus consecuencias. Pese a que los efectos de la crisis en Brasil hayan demorado en surgir, una devaluación del 30% de la principal moneda del bloque comercial no pasa desapercibida. En la ausencia de pasos rigurosos en pos de una coordinación macroeconómica y en fin -por tratarse de una necesidad- de una unión monetaria, represalias proteccionistas y el consecuente retroceso de las conquistas obtenidas hasta el momento podrían desintegrar la unión aduanera. El "Pequeño Maastricht" refleja la comprensión de este punto y los peligros que ello representa para el desarrollo de la subregión.

BIBLIOGRAFIA

- BONELLI, RÉGIS. "Estratégias Empresariais no Mercosul: um estudo dos processos de fusões e aquisições, *joint ventures* e privatizações no Cone Sul". Informe de investigación elaborado para la CEPAL. Río de Janeiro (mimeo). 1999.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN - CEP. "La Inversión Extranjera en la Argentina de los Años 90: tendencias y perspectivas", en *Estudios de la Economía Real N° 10*. Buenos Aires. Octubre, 1998.
- CEPAL. *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe 1998. Santiago de Chile. 1998.
- CNI. *Economia Brasileira. Desempenho e Perspectivas*. Diciembre 1998 y junio 1999.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Fax Mercosul*. Varios números. Río de Janeiro.
- GAZETA MERCANTIL. Varios números. San Pablo.
- GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA. Varios números. San Pablo.
- INTAL. *Carta Mensual*. Varios números. Buenos Aires.
- _____. *Informe MERCOSUR N° 4*, enero-junio de 1998. Buenos Aires.
- LAVAGNA, ROBERTO. "Etapa Difícil para Converter em Oportunidade", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior N° 59*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro. 1999.
- MACHADO, JOÃO BOSCO M. "Intercâmbio Comercial e Política Industrial em Espaços Econômicos Integrados: o caso de Mercosul". Tesis de doctorado. Instituto de Economía de la UFRJ. Río de Janeiro. 1999.
- VEIGA, PEDRO DA MOTTA. "O Mercosul em perigo", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior N° 59*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro. 1999.

APENDICE

URUGUAY Y EL MERCOSUR

1. INTRODUCCIÓN

Uruguay ha vivido en el último cuarto de siglo una serie de transformaciones significativas. Este proceso ha ocurrido en forma gradual, pero sostenida desde comienzo de la década de los años setenta, como respuesta a un largo período de estancamiento donde quedó claramente establecido el agotamiento de una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. A partir de aquella fecha, se comienza a implementar una reforma liberalizadora de la economía dando inicio a una etapa caracterizada por la apertura de la cuenta capital de la balanza de pagos, la reforma de la banca, la apertura comercial y la integración subregional.

De todas estas reformas, algunas fueron hechas con celeridad; en particular, la apertura de la cuenta capital y la liberalización completa de las corrientes financieras con el exterior. Uruguay fue uno de los primeros países en América del Sur en optar por una estrategia de inserción completa a los mercados de capitales internacionales. Las consecuencias fueron principalmente tres: en primer lugar, provocó una reestructuración importante del sector de bancos y potenció al país como plaza financiera subregional; en segundo lugar, la economía se dolarizó casi completamente; y por último, aumentó las fuentes de financiamiento externo de la economía, en especial, las del sector público.

La liberalización de la cuenta comercial de la balanza de pagos fue implementada muy gradualmente en un período de casi 20 años. El último capítulo de este proceso lo constituyó el MERCOSUR que, en un período de 10 años comenzado en 1991, resultará en la apertura total de la economía uruguaya. A pesar que rige el arancel externo, para un país del tamaño de Uruguay relativo a sus vecinos, la apertura subregional es equivalente a una apertura multilateral completa, por lo menos en términos de los ajustes requeridos en función del cambio en el contexto de competencia.

Uruguay tiene una estructura de producción bastante diversificada, con una importante producción agrícola-ganadera y un razonable desarrollo industrial, especialmente en la agro-industria. Con la apertura económica se desarrollaron, además, actividades industriales orientadas a la exportación hacia la subregión de base no agraria, a partir de la industrialización de insumos importados.

Los servicios constituyen el mayor porcentaje del PIB, destacándose como los más dinámicos, aparte de la provisión de energía y telecomunicaciones, los servicios financieros y los de transporte y almacenamiento. Las condiciones naturales de la costa uruguaya lo han convertido, además, en un país con alto desarrollo turístico, actividad que es dinamizadora de otras actividades internas.

La apertura económica y la liberalización tuvo efectos difundidos en toda la economía motivando su salida del estancamiento previo a los años setenta e imponiendo un ritmo de crecimiento económico que, medido en términos per cápita, es uno de los más altos de América Latina desde el año 1984. La producción de bienes comerciables, que recibió el mayor impacto de aquella estrategia de política, experimentó un importante aumento de la productividad vía la especialización y aumento de la escala.

El comercio exterior no sólo tuvo un crecimiento significativo de los volúmenes transados sino que las reformas pautaron, además, una serie de cambios estructurales. Entre éstos, se destaca el cambio en los países de destino de las exportaciones, al tiempo que se logra una mayor diversificación de productos. El MERCOSUR y América Latina en general, adquieren creciente importancia relativa como mercado de destino, a la vez que las exportaciones pasan a constituir una canasta de mayor diversidad en productos manufacturados.

La estrategia de estímulo a la inversión estuvo basada en permitir el acceso a los bienes de capital e insumos a precios próximos a los internacionales. Por consiguiente, la evolución de las importaciones muestran una creciente participación de los bienes de capital, especialmente en la década de los años noventa, reflejo del importante proceso de inversión que registró la economía. El conjunto de oportunidades surgió principalmente de la integración subregional y coincide con la apertura de Argentina y Brasil al resto del mundo.

La política económica de los últimos años puso énfasis en crear un marco de estabilidad, a través de la recuperación de los equilibrios macroeconómico -luego de décadas de desequilibrios que se habían reflejado en tasas de inflación altas y persistentes en el tiempo- y de la disminución de la vulnerabilidad de la economía respecto a los *shocks* externos negativos. Para ambos objetivos, el instrumento utilizado fue el control de las finanzas públicas.

En el último quinquenio se realizó la reforma de la seguridad social, que consistió en la sustitución parcial del sistema previo de reparto por otro de capitalización de cuentas individuales y administración privada de los fondos que, si bien constituye una exigencia adicional sobre las finanzas públicas en el corto plazo, asegura su solvencia inter-temporal. En materia de deuda pública, luego de la situación crítica experimentada a principio de los años ochenta, su nivel se encuentra ahora en cifras apenas superiores al 20% del PIB y con tendencia a la disminución.

Uruguay se incorpora al MERCOSUR como reflejo inevitable del acercamiento político y comercial de Argentina y Brasil. Pero, además, Uruguay se integra desde su geografía y su historia, cumpliendo el viejo anhelo de constituir una parte autónoma de una realidad americana mayor.

El MERCOSUR resultó en un estímulo difundido para el desarrollo de las diversas actividades productivas del país y, además, recuperó para Uruguay las ventajas asociadas a su ubicación: en el centro de la subregión de mayor concentración de población y generación de valor agregado, constituye el enlace fluvio-marítimo de la Cuenca del Plata, con puertos estratégicos en el Río de la Plata y en la boca de la hidrovía Paraná-Paraguay. De esta manera Uruguay aspira a convertirse en una puerta privilegiada de entrada y salida del MERCOSUR.

Para transformar estas fortalezas en oportunidades, la política ha provocado reformas estructurales de importancia en la economía: la redefinición del papel del Estado en la provisión de la infraestructura; la reforma de la seguridad social y el desarrollo del mercado de capitales.

Se ha producido un cambio radical en el manejo de la provisión de infraestructura, al incorporar al sector privado en el financiamiento y gerenciamiento de las actividades de transporte y gestión de infraestructura. El financiamiento, tradicionalmente reservado a los recursos públicos, se ha abierto al sector privado principalmente a través de la concesión de obra pública en carreteras de peaje, concesiones portuarias y aeroportuarias y empresas de generación eléctrica. En este sentido, se encaran en la actualidad los proyectos de la hidrovía Paraná-Paraguay; los corredores viales entre San Pablo y Buenos Aires (incluido el puente Colonia-Buenos Aires); la interconexión ferroviaria; el desarrollo portuario; la ampliación del aeropuerto de Montevideo y la interconexión de las redes de gas natural y electrificación.

La reforma de la seguridad social cumple un papel en esta estrategia, proveyendo la oferta necesaria de recursos de ahorro doméstico para financiar parte de estas inversiones. Esto se complementa con una política sistemática de desarrollo de las instituciones e instrumentos de mercados de capitales a los efectos de posibilitar la conexión de los recursos de los fondos de pensiones con las grandes obras en materia de infraestructura de transportes y de generación de energía eléctrica.

El MERCOSUR constituye una parte esencial en la estrategia de desarrollo del país. Desde la perspectiva de Uruguay, en el MERCOSUR se visualizan dos dimensiones: una, el proceso de integración de las infraestructuras acompañado de la liberalización y aumento del comercio entre los países de la subregión. Este aspecto de la integración, que fue resultado del cambio en las actitudes políticas entre Argentina y Brasil, está definitivamente consolidado y conforma uno de los pilares más importantes de la estrategia de desarrollo de largo plazo del país.

La otra dimensión se refiere a la modalidad de la integración. El MERCOSUR adoptó la modalidad de Unión Aduanera, cuya profundización requiere de un alto compromiso con el objetivo de liberalización de la economía y exige un grado de renuncia a la autonomía en la fijación de las estrategias nacionales y la política económica, más allá de lo que las restricciones de política interna, particularmente en los países mayores, parecerían permitirlo.

Hasta ahora, la modalidad específica que asumió la integración en el Cono Sur se encuentra en una encrucijada y, desde la perspectiva de un país pequeño como Uruguay, la apuesta es a un modelo consistente, de modo que éste sea compatible con las restricciones políticas internas de los países socios, más que a un modelo determinado.

Uruguay necesita apostar a un modelo coherente; en el que los beneficios y costos estén equitativamente compartidos; que implique potenciar la capacidad de desarrollo de todos los integrantes del MERCOSUR, sin ir en desmedro de ningún país en particular; que permita extender la integración a toda América Latina y que, adicionalmente, sea funcional para la integración de este subcontinente al mundo. Si el modelo actual pierde consistencia y no permite la consecución simultánea de todos estos objetivos, puede convertirse en una amenaza para las perspectivas de desarrollo futuro del país.

2. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA EN URUGUAY

La presente sección muestra la evolución de la economía uruguaya desde el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones a la apertura, atravesando los principales cambios estructurales que ha experimentado en los últimos años, para arribar finalmente al Uruguay de la actualidad.

Con este objetivo, se realiza en primer instancia un resumen de las características más salientes de la economía y la sociedad uruguaya. Para lograr una mejor comprensión de la situación actual y de la posible evolución futura, es importante considerar que esta situación no surge por efecto de un cambio violento y repentino en las políticas económicas, sino que es consecuencia de un proceso de reformas que se fueron introduciendo en forma gradual y sostenida. Estas reformas se inician en la década de los años setenta como respuesta a un prolongado estancamiento de la economía y han evolucionado en forma consistente a lo largo de un cuarto de siglo.

La segunda parte de la sección se dedica a ilustrar esta evolución, principalmente en los aspectos vinculados al nivel de actividad y el comercio exterior y en lo relativo a los dos principales factores de producción: el capital y el trabajo. Como síntesis de la descripción de la economía y la tendencia observada en el largo plazo, en la tercera parte de esta sección se describen los principales aspectos de la política económica y la evolución reciente de la economía.

Aspectos salientes de la economía uruguaya

Uruguay es un país pequeño con poco más de 175 mil kilómetros cuadrados de superficie y con 3,2 millones de habitantes. La característica del tamaño se ve resaltada por el hecho de no tener accidentes geográficos importantes en las fronteras que mantiene con los dos grandes vecinos, Argentina y Brasil. Su

ubicación dentro del MERCOSUR es privilegiada ya que se encuentra en el centro de la subregión de mayor concentración de población y generación de valor agregado y posee muy buenas vías de comunicación con el resto de la región.

El PIB es de aproximadamente US\$ 21.000 millones, lo que representa US\$ 6.400 millones por persona, constituyendo, por lo tanto, un país de ingreso medio. Este ingreso se encuentra distribuido entre su población en una forma bastante homogénea, siendo los parámetros de distribución similares a los de los países europeos.

También en las características demográficas y culturales Uruguay posee similitudes con países de mayor desarrollo, ya que la alfabetización alcanza al 97% de la población mayor de 10 años, la esperanza de vida al nacer es de 74 años para el promedio de ambos sexos y la esperanza de vida a los 60 años es hasta la edad de 80 años. Se trata de una población con baja tasa de nacimiento y mortalidad, con un saldo neto que determina un lento crecimiento de la población, la cual entre los dos últimos censos aumentó a razón de un 0,64% anual.

CUADRO 1

Principales características de Uruguay	
Territorio en miles de kilómetros cuadrados	175,25
Población en millones de personas (1996)	3,2
Tasa de crecimiento de la población (1985 a 1996)	0,644%
Tasa bruta de natalidad (año 1996)	1,87%
Tasa bruta de mortalidad (año 1996)	0,98%
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos, 1996)	73,5 años
Esperanza de vida a los 60 años (ambos sexos, 1996)	79,8 años
Tasa de mortalidad infantil (1996)	1,75%
Tasa de alfabetización (% de población con + de 10 años)	97%

Fuente: Banco Central del Uruguay e Instituto Nacional de Estadística.

La producción es diversificada, con una base en los productos de origen agropecuario. Esto determina el fuerte desarrollo de complejos agroindustriales, con alto grado de diversificación de la producción. La industria manufacturera genera el 18% del PIB, le siguen en importancia los servicios inmobiliarios y a las empresas (17%), comercio, restaurantes y hoteles (12%), servicios personales y comunitarios (11%), servicios del gobierno (10%), servicios financieros y de seguros (9%), agricultura, ganadería y pesca (9%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (7%).

En relación al comercio exterior, las exportaciones de bienes y servicios se ubican en 1998 en US\$ 4.225 millones (un 20% del PIB). Las exportaciones de servicios vinculados al turismo, medidas por el rubro viajes de la balanza de pagos representaron US\$ 695 millones y están compuestas por una diversidad de actividades; por su parte, los servicios de transporte también medidos en la balanza de pagos totalizaron US\$ 341 millones en 1998. Por otra parte, dentro de las ventas al exterior de bienes se destacan las de la industria frigorífica (US\$ 509 millones), los molinos de arroz (US\$ 244 millones), la lana y los productos textiles (US\$ 237 millones), los productos de cuero (US\$ 197 millones), la industria láctea (US\$ 182 millones), la fabricación de vehículos automotores y autopartes (US\$ 170 millones) y la industria de la vestimenta (US\$ 124 millones).

La diversidad de sectores de producción y de la venta al exterior se extiende al tamaño y la cantidad de las empresas que operan en el territorio nacional, donde se ubican operadores principales en cada sector pero predominan las situaciones de oligopolio. Esta estructura empresarial se ha visto enfrentada a la realidad del proceso de integración y a la oportunidad de ampliar la escala del mercado, originándose un proceso de transformación en el tamaño y en el estilo empresarial.

En el Cuadro 2 se puede observar un resumen de las principales variables macroeconómicas para los últimos cinco años. El crecimiento promedio anual del PIB en ese período ha sido del 3,8%, con tasas superiores al 5% en 1996 y 1997. Por su parte, la inflación ha seguido un proceso gradual de disminución desde un nivel superior al 40% hacia tasas de un dígito, objetivo que fue alcanzado en 1998.

El saldo comercial de bienes fue deficitario en el quinquenio (US\$ 762 millones en 1998) pero parcialmente compensado por el ingreso neto por concepto de turismo, que en 1998 fue de US\$ 430 millones. El saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos fue deficitario a lo largo del período, aunque en un nivel acotado y lógico para la entrada de capitales que registra la economía en ese lapso de tiempo. En términos del PIB, el saldo en cuenta corriente se ubica en 1998 en el 1,9%.

El pago de intereses y dividendos al exterior no representa un problema en la década de los años noventa debido a que la deuda externa neta es baja en términos del PIB. Uno de los principales componentes de la deuda externa es el correspondiente a las obligaciones del sector público no financiero cuya evolución reciente se presenta en el Cuadro 2 y que al final de 1998 se ubica en US\$ 5.275 millones. Si se descuentan las reservas internacionales en poder del Banco Central, se obtiene un nivel neto de endeudamiento del sector público no financiero que se mantiene relativamente constante en dólares y por lo tanto descendente en términos del PIB, llegando al 12,9% en 1998.

El resto de la deuda externa de Uruguay incluye fundamentalmente al sector financiero público y privado. Como Uruguay es un centro financiero regional con importante actividad *off shore*, la cantidad de pasivos con el exterior que tiene el sector financiero es alta pero tiene una contrapartida en los activos con el exterior por las colocaciones realizadas. Los depósitos de no residentes en los bancos comerciales privados fueron de US\$ 4.346 millones a finales de 1998, pero simultáneamente el sistema bancario privado posee reservas internacionales por US\$ 3.880 millones y otros activos con no residentes por US\$ 3.209 millones.

La importante entrada de capitales ha permitido no sólo financiar el saldo de la cuenta corriente, también ha permitido que las reservas internacionales netas de la autoridad monetaria se incrementaran de forma de mejorar la capacidad de la economía para responder a los *shocks* generados en el exterior. Al final de 1998 el total de reservas internacionales del Banco Central del Uruguay se ubica en US\$ 2.589 millones. Las comparaciones del nivel de reservas con el total importado, la renta pagada anualmente al exterior, los vencimientos de deuda externa y la emisión señalan una posición sólida del sector público para enfrentar escenarios externos exigentes en materia financiera. Esta situación ha sido reconocida por las principales calificadoras de riesgo de la deuda soberana al otorgar un grado libre de riesgo especulativo (*investment grade*) a la deuda uruguaya en contraste con la calificación del riesgo de la región.

Otro sustento de la calificación del riesgo-país es la situación financiera del sector público que, como se observa en el Cuadro 2, ha mejorado en los últimos años, con un déficit de dicho sector del 0,9% del PIB en 1998, el cual es levemente menor al del gobierno central (1,2% del PIB) debido a que las empresas públicas tienen un resultado superavitario.

CUADRO 2
INFORMACION SELECCIONADA SOBRE URUGUAY
(en US\$ millones)

	1994	1995	1996	1997	1998
Producto Interno Bruto					
En US\$ millones	16.255	18.036	19.117	19.959	20.831
Variación anual real	6,3%	-1,8%	5,3%	5,1%	4,5%
Variación de precios en el año					
Al consumidor	44,1%	35,4%	24,3%	15,2%	8,6%
Al por mayor	41,0%	27,7%	23,5%	13,3%	3,3%
Indice de Salario Medio	42,6%	33,5%	26,0%	16,2%	10,4%
Tipo de cambio	27,4%	26,5%	22,7%	15,1%	8,3%
Mercado de Trabajo					
Actividad (% pob. mayor de 14 años)	58,2%	59,0%	58,2%	57,6%	60,4%
Empleo (% pob. mayor de 14 años)	52,8%	53,0%	51,3%	51,0%	54,3%
Desempleo (% de la población activa)	9,2%	10,3%	11,9%	11,4%	10,1%
Balanza de Pagos					
Exportaciones (FOB)	1.913,5	2.147,6	2.448,5	2.793,1	2.832,3
Importaciones (FOB)	2.599,6	2.710,6	3.135,4	3.497,5	3.594,2
Saldo Comercial	-686,1	-563,0	-686,9	-704,4	-761,9
Saldo Turismo	397,8	374,3	524,8	495,2	429,9
Saldo Renta	-243,1	-227,1	-188,7	-192,7	-185,0
Saldo otros servicios	92,8	200,3	117,4	123,5	116,9
Saldo en Cuenta Corriente	-438,6	-215,5	-233,4	-287,4	-400,0
Saldo en Cuenta Capital	671,9	403,9	224,7	538,9	681,1
Saldo de Balanza de Pagos	238,0	209,4	143,8	330,4	361,9
Reservas Internacionales y Deuda Externa					
Reservas Internacionales del Banco Central	1.679,2	1.818,0	1.915,7	2.066,8	2.589,3
Deuda Externa del Sector Público no Financiero	4.251,4	4.425,6	4.682,4	4.753,7	5.275,1
VARIABLES MONETARIAS (al final de cada año)					
Emisión	588,4	663,7	600,1	648,0	660,9
M1	1.111,2	1.163,1	1.229,2	1.249,0	1.338,3
M2	1.790,3	2.017,7	2.064,4	2.121,4	2.286,9
M3	6.185,8	6.403,6	7.254,6	8.110,5	9.131,6
Finanzas Públicas					
Ingresos del Gobierno Central	3.032,5	3.368,8	3.659,1	4.080,6	4.369,0
Egresos del Gobierno Central	3.371,3	3.742,4	4.032,8	4.419,7	4.628,9
Resultado financiero del Gobierno Central	-338,8	-373,6	-373,7	-339,1	-259,9
Resultado financiero del Sector Público Total	-436,3	-281,4	-294,7	-282,8	-188,3

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central del Uruguay y el Instituto Nacional de Estadística.

Las variables monetarias reflejan una muy baja monetización y un alto grado de dolarización de la economía. Esta situación tiene su origen en la temprana liberalización de la cuenta capital en el país (año 1974), la libertad para constituir depósitos en la banca en cualquier moneda y la posibilidad de pactar en moneda extranjera. El resultado fue la circulación paralela del peso y el dólar.

Dada la larga tradición inflacionaria de la economía el dólar pasó a monopolizar las funciones de depósito de valor y moneda de cuenta para los contratos de más largo plazo, sustituyendo gradualmente a la moneda doméstica. La moneda nacional se utiliza en forma muy limitada y fundamentalmente para transacciones corrientes y aún en algunas de ellas -como la venta de inmuebles, automóviles o bienes de consumo duradero y varios contratos de alquiler- se utiliza directamente la moneda estadounidense. La emisión representa apenas el 3,2% del PIB. El predominio de la moneda extranjera es más palpable todavía si se considera el ahorro. La relación entre el agregado monetario que incluye los depósitos a plazo en moneda extranjera (M3) supera ampliamente la definición que solamente incluye activos monetarios denominados en pesos uruguayos (M2).

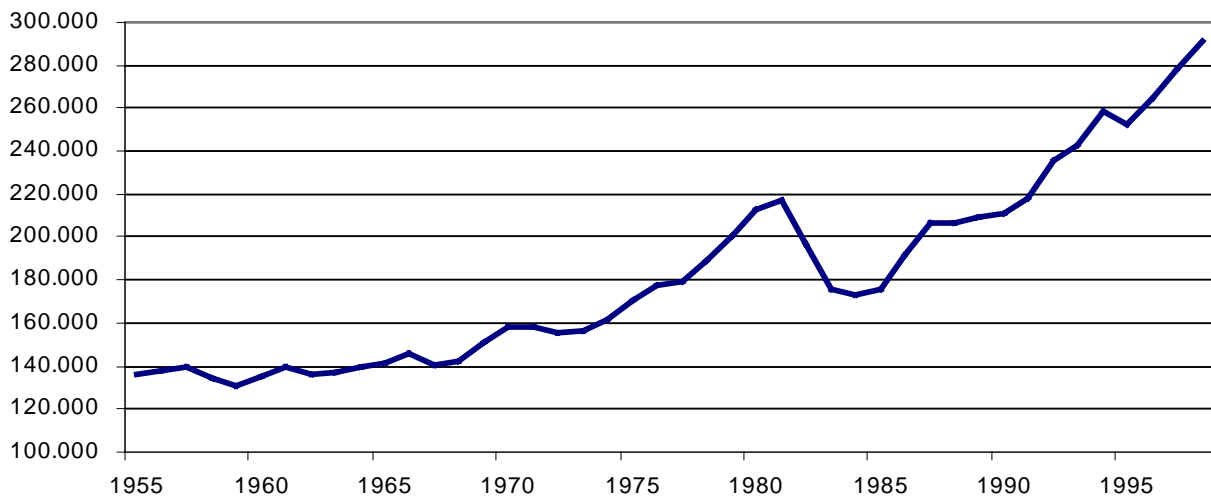
La evolución de la economía uruguaya

En la evolución de la economía juegan un papel central las políticas de apertura e integración emprendidas en forma consistente y gradual desde comienzos de la década de los años setenta. Estas reformas se han ido dando a través de la construcción sólida de consensos sociales, lo que ha determinado que existieran pocos casos en los que se observe una "marcha atrás" en las decisiones adoptadas.

Tendencia del nivel de actividad

Como puede observarse en el Gráfico 1 la evolución de la economía uruguaya sufre un cambio de tendencia desde comienzos de la década de los años setenta. A partir de allí sobresalen tres períodos: (a) el inicio de las reformas durante la década de los años setenta, (b) la crisis de inicios de la década de los años ochenta y la salida de la crisis y (c) el fuerte crecimiento de los años noventa. Cada etapa tuvo su particularidad, pero como se muestra a lo largo de este trabajo existe un alto grado de continuidad entre las políticas económicas aplicadas en cada período.

GRÁFICO 1
EVOLUCION DEL PIB (1955-1998)
(en miles de pesos uruguayos de 1983)



La tasa de crecimiento promedio anual de la década de los años setenta es del 2,9% que, con una población creciendo al 0,6%, representó un ritmo de expansión del PIB per cápita del 2,3% anual promedio. Para considerar como referencia del cambio de tendencia que se produjo en este período donde comienzan a aplicarse políticas de apertura y liberalización, el PIB durante los 15 años anteriores al inicio de las reformas (entre 1955 y 1970) registra un crecimiento de solamente el 1% promedio anual, lo cual apenas compensa el crecimiento de la población en ese período. Dicha etapa de la historia económica es caracterizada como la del agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones.

Este crecimiento a lo largo de aproximadamente una década, se interrumpe en forma abrupta con la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, donde lo que acontece en Uruguay no difiere en gran medida a lo que sucediera en todo el Cono Sur. En ese período, la crisis cambiaria de fines de 1982 y la crisis de la deuda externa del país fueron los determinantes de la realidad macroeconómica. Entre los años 1982 y 1983 el PIB registra una caída profunda que se cuantifica en el 19,1%. Los cuatro años entre 1981 y 1985 registran una tasa anual de contracción del nivel de PIB per cápita del 5,6% promedio anual.

La salida de esta crisis se realiza a una tasa del 3,9% promedio anual si se mide hasta la fecha actual, tasa que registra pequeñas variaciones si se comparan períodos diferentes de tiempo. A los efectos descriptivos de las políticas económicas y la caracterización de los aspectos vinculados al comercio exterior es interesante marcar las diferencias entre dos períodos: (a) la salida de la crisis en la segunda mitad de la década de los años ochenta y (b) lo que ha sucedido en el transcurso de la década de los años noventa hasta 1998. La tasa de crecimiento en la década de los años noventa no difiere significativamente de la observada en todo el período, con crecimiento del PIB del 3,7% anual, incluyendo una leve caída en 1995 como consecuencia de la crisis regional originada en México a finales de 1994. Considerando el lento crecimiento de la población entre el 0,6% y 0,7% anual, el PIB per cápita crece en la década de los años noventa en el orden del 3% anual.

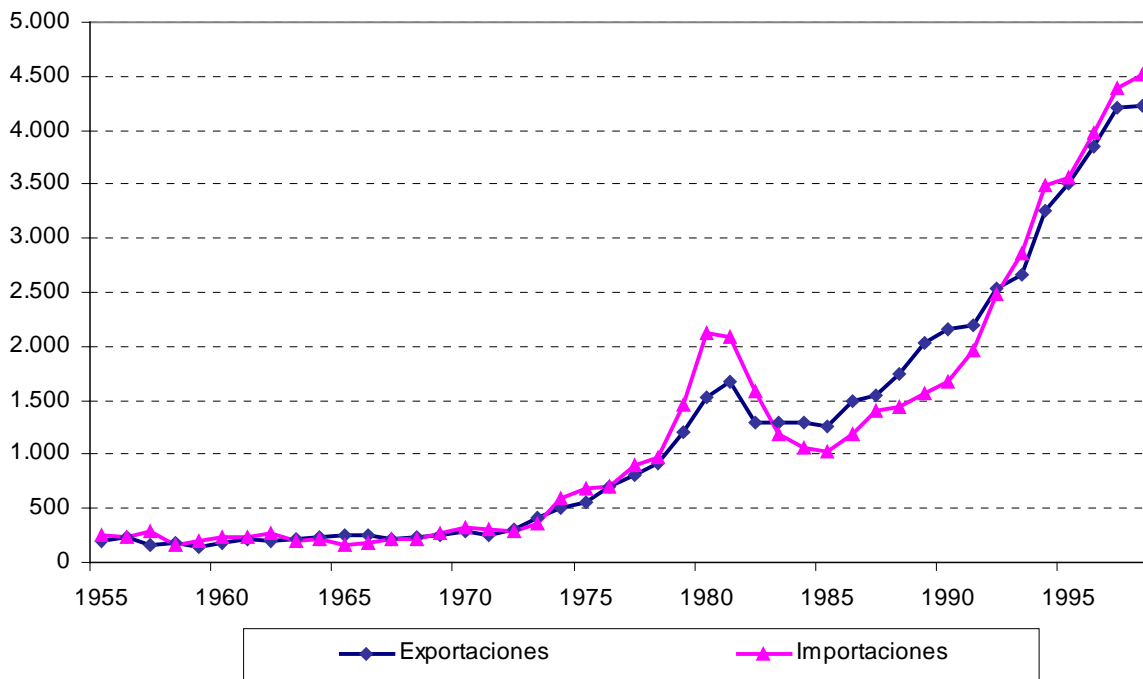
Probablemente durante 1999, dado el marco externo actual, podría producirse una leve contracción dentro de los límites del -2%. Sin embargo, como resultado del análisis de los aspectos estructurales que sustentaron estas tasas de crecimiento que se efectúa más adelante, podría argumentarse que el crecimiento acelerado de la década de los años noventa tiene raíces profundas y perspectivas de subsistir en el mediano plazo.

Incidencia del comercio exterior en el crecimiento de la economía

La evolución del PIB fue permanentemente acompañada por el volumen de transacciones comerciales de bienes y servicios con el resto del mundo. Esto es reflejo, por un lado, de que existía un agotamiento en las posibilidades de crecimiento hacia adentro, a la vez que también muestra el aprovechamiento de las condiciones de competitividad potenciales de la economía junto con la adopción de determinadas medidas de política económica que se explicarán con mayor detalle más adelante.

El comportamiento diferenciado entre el período previo a la década de los años setenta y lo que ocurre entre ésta y la crisis de los años ochenta es mucho más marcado en el caso de las cifras del comercio exterior, incluso cuando se corrigen las cifras en dólares para reflejar valores reales por la inflación internacional en dicha moneda. El comportamiento es similar tanto en las exportaciones como en las importaciones, ya que las dos variables han seguido una evolución creciente, compatible con la evolución del PIB, aunque la fluctuación de las importaciones con el ciclo económico es más marcada que en el caso de las exportaciones (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCION DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, 1955-1998
 (US\$ millones)



El proceso de apertura trajo crecimiento y dinamismo a la economía durante los años noventa. Pero el impacto sobre la economía no se puede evaluar sólo por el crecimiento conjunto de estas variables (PIB, exportaciones e importaciones); es importante considerar que esta forma de crecimiento promueve cambios en la estructura de la economía claramente favorables debido a que la tornan menos vulnerable a los impactos externos. Por ello, es recomendable analizar con mayor detalle la evolución de largo plazo en el comercio exterior de forma de observar algunas señales de estos cambios estructurales que se han producido en el último cuarto de siglo.

El primer aspecto a destacar es que el crecimiento de las exportaciones de bienes ha ocurrido en varios sectores de actividad y no en unos pocos con desarrollo intensivo. Las mayores exportaciones se caracterizan por una mayor diversidad de productos y de su grado de elaboración.

Los rubros más tradicionales de exportación son aquellos derivados de la actividad pecuaria como la carne, el cuero y la lana en diferentes estadios de manufactura. Si se excluyen estas secciones de exportación del total, la participación de los restantes productos del universo de las exportaciones uruguayas durante el promedio de la segunda mitad de la década de los años setenta, solamente representa un tercio del total. Con el proceso de apertura de los años noventa y principalmente con la entrada en vigencia del MERCOSUR, comienza a observarse un cambio sustancial al producirse un mayor intercambio subregional de productos elaborados y semielaborados, junto a una mayor interrelación entre las empresas a ambos lados de las fronteras. El porcentaje de productos por fuera de los tres rubros tradicionales comienza a crecer y se ubica en el 42% para el promedio de los años 1991 a 1998, con un máximo en este último año del 48%. En definitiva, las exportaciones, sin incluir a los productos con materias primas tradicionales, pasaron de un tercio antes de la apertura, a la mitad en la década de los años noventa.

Si se analizan las exportaciones por región o países de destino, los cambios que se constatan resultan consistentes con la descripción del párrafo anterior. Uno de los cambios estructurales que se observan es la ampliación de países de destino o con los que el país mantiene intercambio comercial. En segundo lugar, un cambio en la estructura de destinos donde pierde participación Europa a costa de los países de la ALADI, principalmente Argentina y Brasil. En el comienzo de la década de los años setenta la participación de Europa se ubicaba en el orden del 70% pero declinando gradualmente hasta que en el promedio de 1970 a 1974 se observa que un 66% de lo exportado tiene como destino el viejo continente. Este porcentaje sigue disminuyendo y el promedio de la segunda mitad de esa misma década, a pesar de observarse una fuerte expansión de las exportaciones, se reduce a 47%. Dos décadas después la participación de este conjunto de países ha bajado al 21% en los cuatro años finalizados en 1998. Los países de América Latina son los que ganan participación, del 15% a comienzos de la década de los años setenta al 57% en los cuatro años finalizados en 1998.

CUADRO 3
EXPORTACIONES DE URUGUAY
(US\$ millones)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ALADI	657,4	748,5	850,4	1.027,7	1.116,4	1.287,7	1.515,5	1.725,2
MERCOSUR	580,9	622,0	698,8	898,9	992,0	1.152,0	1.355,2	1.532,3
Argentina	188,7	328,9	316,4	382,3	267,1	271,5	354,3	513,2
Brasil	381,8	282,9	366,3	492,5	700,0	831,0	940,2	935,2
Paraguay	10,4	10,2	16,1	24,1	24,9	49,5	60,7	83,9
Resto de ALADI	76,5	126,5	151,6	128,8	124,4	135,7	160,3	192,9
Estados Unidos	162,8	177,8	148,8	130,6	122,6	167,1	160,8	158,4
Resto de América	36,2	22,6	22,2	28,6	30,3	29,4	46,2	45,5
Europa	470,8	467,0	365,4	425,1	477,5	511,8	575,3	496,4
Resto del Mundo	277,5	286,6	258,5	301,4	359,2	401,2	427,9	343,2
TOTAL	1.604,7	1.702,5	1.645,3	1.913,4	2.106,0	2.397,2	2.725,7	2.768,7

IMPORTACIONES DE URUGUAY
(US\$ millones)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ALADI	775,4	988,9	1.229,1	1.473,5	1.469,4	1.665,5	1.847,8	1.845,7
MERCOSUR	662,6	882,5	1.126,5	1.370,8	1.320,8	1.416,6	1.616,3	1.649,1
Argentina	281,8	375,0	478,6	652,6	608,6	690,8	790,7	839,3
Brasil	369,9	496,6	641,1	709,6	698,6	745,5	801,9	793,4
Paraguay	10,9	10,9	6,8	8,6	13,6	25,3	23,7	16,4
Resto de ALADI	112,8	106,4	102,6	102,7	148,6	203,9	231,5	196,6
Estados Unidos	196,7	203,2	222,6	259,6	282,0	397,6	432,2	459,8
Resto de América	23,9	32,3	67,4	59,0	50,5	56,8	55,9	40,9
Europa	336,8	414,0	477,3	648,7	657,4	714,4	819,2	892,1
Resto del Mundo	303,6	406,8	329,3	345,4	407,4	488,5	560,9	569,7
TOTAL	1.636,4	2.045,2	2.325,7	2.786,1	2.866,9	3.322,8	3.716,0	3.808,2

En el Cuadro 3 se puede observar como evolucionó el comercio exterior uruguayo por países de destino durante la década de los años noventa. En tal sentido se comprueba que, tanto el conjunto del MERCOSUR como el resto de los países de ALADI han mostrado un particular dinamismo con tasas promedio anual del 15% y 14% respectivamente. Las ventas a Estados Unidos y a Europa se mantienen

relativamente estables en valores absolutos, lo que les ha valido la pérdida de participación en el total. Las ventas al resto de los países de América (principalmente México y Canadá) y al resto del mundo evolucionan a un ritmo del 3% anual.

El análisis de la estructura de las importaciones también permite comprobar el cambio estructural que experimentó la economía y que con seguridad seguirá produciéndose en los próximos años. En primer lugar se puede destacar que, al ser una economía pequeña, el crecimiento orientado a la exportación tiene necesariamente un correlato en el crecimiento de las importaciones. No sólo fue necesario incorporar más bienes desde el exterior para satisfacer la demanda por exportaciones, sino que su calidad se volvió esencial. En efecto, el proceso de diversificación de rubros de exportación requiere la búsqueda de la calidad y en tal sentido la importación de insumos intermedios ha jugado un papel importante. En segundo término se ha mencionado que el comercio exterior de servicios ha sido creciente, debido fundamentalmente a los servicios turísticos; este rubro exige constante superación en calidad y diversidad y ello ha promovido la importación de bienes de capital y de consumo.

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR DESTINO ECONOMICO

	1975 a 1978	1979 a 1982	1983 a 1986	1987 a 1990	1991 a 1994	1995 a 1998
Consumo	4%	10%	8%	13%	24%	28%
Capital	16%	14%	11%	14%	16%	18%
Petróleo y destilados	29%	28%	29%	15%	10%	8%
Otros bs. Intermedios	51%	47%	52%	58%	49%	46%
Total intermedios	80%	75%	82%	73%	60%	54%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En el Cuadro 4 se observa la estructura de las importaciones por destino económico. Se comprueba que en el período entre 1975 y 1978, el 80% de lo importado correspondía a bienes intermedios recogiendo el impacto en pleno de los *shocks* petroleros lo que determinaba que el 29% de las importaciones respondiera a dicho rubro. En esos momentos, solamente el 4% de lo importado correspondía a la categoría de bienes de consumo, fiel reflejo del bajo grado de apertura de la economía. En cuanto comienza el proceso de apertura e integración se observa una mejora en la participación de estos bienes, llegando en el período entre 1979 y 1982 al 10% del total importado.

Si bien el proceso de apertura no se vio interrumpido por la crisis de los años ochenta, la necesidad de contracción en el consumo interno para generar el ahorro necesario para hacer frente a los compromisos externos de una economía altamente endeudada, llevaron a que las importaciones se redujeran considerablemente. El impacto resultó particularmente fuerte sobre las compras de bienes de consumo, que pasan a representar el 8% de un total que, como ya se señalara, cae a razón del 14% promedio anual por tres años consecutivos.

La participación de las importaciones de bienes de capital se mantuvo relativamente estable en este período, sin sobresalir y oscilando entre el 14% y el 16% del total importado, por lo que la mayor participación de bienes de consumo se generó a costa de la de los bienes intermedios.

La menor participación relativa de los bienes intermedios es la característica central del análisis de largo plazo de la estructura de las importaciones. La baja se produce en forma gradual hasta promediar el 54% en el promedio del período 1995 a 1998. Esta evolución se explica en su totalidad por el comportamiento del rubro petróleo y destilados que baja al 8% en el período mencionado.

De las magnitudes observadas en el cuadro se concluye que en la economía uruguaya la evolución del PIB y de las exportaciones se encuentra correlacionada y que entre el 45% y el 50% de las importaciones corresponden a insumos intermedios, sin petróleo y derivados.

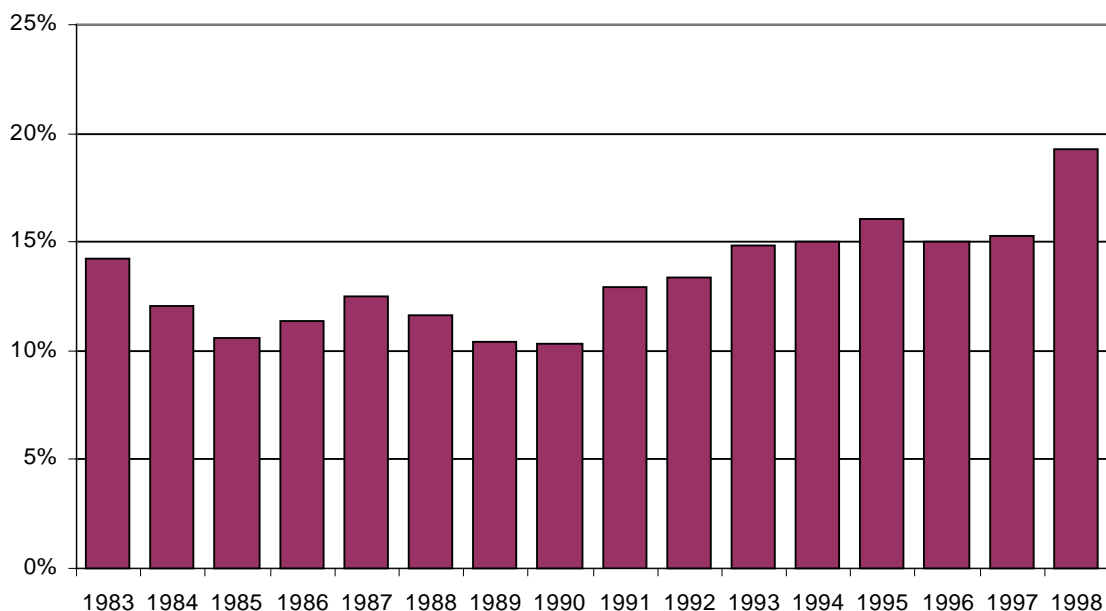
Por su parte, la evolución de las importaciones de bienes de capital también es un dato representativo de los cambios que se dieron en la economía en el largo plazo. Luego de observarse compras de estos bienes del orden del 15% del total, la crisis de los años ochenta las hacen retroceder al 11% pero luego comienza a incrementar la participación hasta que en el período entre 1994 y 1998 representa el 18% del total importado. Nuevamente, se observa en este comportamiento la afirmación sobre la calidad del crecimiento en un contexto de apertura e integración subregional; la exigencia y la escala de los mercados externos lleva a la necesidad de alcanzar la tecnología internacional y al uso más intensivo del capital.

El aumento de la inversión y el crecimiento de la economía

El crecimiento y el desarrollo experimentado por la economía en la década de los años noventa tiene como sustento un fuerte proceso de inversión, el que se diferencia del crecimiento observado en la década de los años setenta. La incorporación creciente de bienes de capital importados es uno de los componentes característicos de la inversión en los últimos años. Las importaciones de bienes de capital aumentan a razón de un 19% acumulativo anual entre 1991 y 1998, pasando de un nivel de US\$ 168 millones que caracteriza el período entre 1987 a 1990 a un nivel del orden de los US\$ 700 millones en los dos últimos años.

Considerando la inversión total según las cuentas nacionales, de la cual la incorporación de maquinaria y equipos es un componente, la historia reciente muestra un fuerte crecimiento. A un período de relativa estabilidad característico de la segunda mitad de la década de los años ochenta, con una inversión promedio equivalente al 11,3% del PIB, se sucede una fuerte expansión en la década de los años noventa. La inversión como porcentaje del PIB pasa del 13,3% en el período entre 1991 y 1994 al 16,4% del PIB de los cuatro años siguientes hasta 1998. En el Gráfico 3 se puede apreciar con claridad esta evolución.

GRÁFICO 3
INVERSION EN URUGUAY DESDE 1983
(en porcentajes del PIB)



El aumento en la inversión es más notorio en el sector privado que en el sector público. Considerando la formación bruta de capital fijo se observa que el sector privado pasa de invertir menos del 7% del PIB sobre finales de la década de los años ochenta a un nivel superior al 10% en los últimos tres años, con un máximo del 11,5% del PIB en 1998. En el sector público el nivel de la inversión bruta en capital fijo se mantiene con oscilaciones en el entorno del 3,5% del PIB, aunque en los últimos años se ha incrementado la modalidad de lograr inversión a través del otorgamiento de concesiones lo cual reduce los montos que se imputan al sector estatal.

Es importante destacar que en condiciones de apertura y con señales claras sobre el destino del país dentro del MERCOSUR, la inversión que se ha logrado es cualitativamente de muy buena calidad ya que refleja las oportunidades más productivas de la economía. Es así que se observa dentro de las importaciones de bienes de capital una fuerte participación de maquinaria agrícola y para los sectores agroindustriales, un fuerte desarrollo de la industria hotelera, la cual moviliza adicionalmente al sector construcción, de equipo de transporte y almacenamiento y de material de computación y procesamiento de datos.

Una mayor dotación de capital mejora la productividad de la mano de obra y la capacidad de competencia de la economía. Este proceso ha sido intenso en los últimos años, en particular en la industria manufacturera.

El factor trabajo y el crecimiento económico

En cuanto se refiere al factor trabajo, la baja tasa de crecimiento demográfico parece ser una limitante, situación que se vio agravada en la década de los años setenta debido a una fuerte corriente de emigración, principalmente por motivos políticos y económicos. Sin lugar a dudas, esta situación incidió en la salida de la crisis de los años ochenta, donde el crecimiento de la oferta de trabajo se vio limitado.

Al analizar el período más reciente de crecimiento de la economía se observa que el factor trabajo disponible encuentra un impulso adicional debido al aumento de la tasa de actividad económica de la población. Este cambio estructural se manifiesta de la siguiente forma; mientras en el promedio entre 1987 y 1992 la tasa de actividad fue del 57,2% de la población con más de 14 años, en el período entre 1994 y 1998 la misma se ubica en el 58,7%, con un valor máximo de 60,4% en 1998.

**CUADRO 5
MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ³
Tasa de actividad ¹	50,6	57,6	57,1	57,7	57,0	57,4	57,4	56,7	58,2	59,0	58,2	57,6	60,4
Tasa de empleo ¹	50,6	52,4	52,2	53,1	53,5	52,3	52,2	52,8	52,8	53,0	51,3	51,0	54,3
Desempleo ²	9,3	8,6	8,0	8,0	8,5	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,4	10,1

Notas: ¹ Como porcentaje de la población con más de 14 años de edad.

² Como porcentaje de la población económicamente activa.

³ Por cambio en la muestra la información no es estrictamente comparable.

La demanda de trabajo no ha crecido en forma tan espectacular en la segunda mitad de los años noventa, registrando una leve tendencia descendente si se considera a la totalidad de la última década. Sin embargo, si se toma en cuenta la evolución de la población mayor de 14 años, esta tendencia permite concluir que la economía ha creado puestos de trabajo en términos netos, pero no como para incrementar la tasa de empleo en la misma magnitud que la tasa de actividad. Esto es lo que ha elevado la tasa de desempleo

promedio de la economía de valores entre 8% y 9% de la población económicamente activa hasta 1994 a un nivel por encima del 10% en los cuatro años siguientes.

El problema del desempleo es uno de los que mayor importancia política ha adquirido en este período. En el caso de Montevideo la tasa llegó a un punto máximo desde 1986 alcanzando el 13% de la población económicamente activa.

La política económica uruguaya

La estrategia de apertura de la economía e integración subregional de la que ya se diera cuenta -y que tiene más de un cuarto de siglo en su implementación gradual- fue acompañada por las medidas adoptadas en otros ámbitos de la política económica, específicamente en las finanzas públicas, la política de estabilización y de manejo de la deuda pública, y en la política monetaria. El objetivo central de todas las políticas ha sido cooperar con el estímulo exportador, dejar mayor espacio al sector privado para que desarrolle sus proyectos y brindarle condiciones de estabilidad económica que generen la confianza necesaria para promover la inversión.

En la última década y ante la continua presencia de impactos negativos sobre la economía provenientes de los mercados internacionales o de la región, se ha seguido la premisa de encarar las reformas y las medidas de política tendientes a reducir la vulnerabilidad de la economía a dichos impactos.

Evolución de las finanzas públicas

Desde que comenzara el proceso económico hasta llegar a la realidad actual, se puede afirmar que ha primado el criterio ortodoxo en el manejo financiero, pero que se ha visto obstaculizado por eventos de importancia a lo largo del período. Al final de la década de los años setenta, el impacto negativo de los precios internacionales sumado al costo de la reforma de la seguridad social generó un desvío financiero difícil de controlar. A su vez, la década de los años ochenta estuvo pautada por la necesidad de generar ahorro fiscal para enfrentar el pago de intereses de la deuda pública y el déficit parafiscal. A comienzos de la década de los años noventa se soluciona el problema de la deuda externa a través del Plan Brady pero se debe enfrentar la reforma constitucional en materia de pasividades que incrementa en forma muy significativa el gasto de seguridad social.

Desde comienzos de la década de los años setenta la política fiscal y, en particular, la tributaria, se realiza en forma consistente con el objetivo de crecer a través de la expansión de las exportaciones y la apertura al mundo. En tal sentido se destaca la reforma tributaria que simplificó y modernizó los instrumentos de recaudación del Estado. Se eliminaron numerosos impuestos de baja recaudación y alto costo administrativo y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado como sustituto. Los objetivos perseguidos por esta reforma fueron la simplificación, la neutralidad, y la búsqueda de un sistema que sirviera para promocionar las exportaciones. Respecto a este último objetivo la premisa fue evitar la exportación de impuestos. Por lo tanto estas reformas mantienen total concordancia con la política comercial de apertura e integración como motor para el crecimiento de la economía.

Uno de los aspectos más importantes en la evolución financiera del sector público ha sido la aprobación de una reforma constitucional, a finales de 1989, que determinó que las pasividades se ajustaran periódicamente siguiendo la evolución del índice medio de salarios de la economía. Esta indexación provoca un incremento en términos reales con el mismo ritmo con el que se reduce la inflación período a período. A su vez, al ser el salario el concepto de indexación, se transfieren a la clase pasiva todas las ganancias de salario real de la clase activa.

Como resultado de esta medida la pasividad promedio aumenta su valor en aproximadamente el 75% entre 1989 y 1998. El gasto público en seguridad social pasa del 11,8% del PIB en 1989 al 15,9% del PIB en 1998.

En el Cuadro 6 se observan los principales aspectos de la gestión financiera del gobierno central, y como la asistencia financiera al sistema de seguridad social ocupa un lugar preponderante dentro de los egresos. En 1998 totaliza poco menos de US\$ 2.000 millones frente a una plantilla de salarios del orden de los US\$ 1.000 millones, US\$ 600 millones de gastos no personales y US\$ 300 millones del pago de intereses de la deuda pública. La inversión pública del gobierno central en el último año se ubicó en US\$ 500 millones.

CUADRO 6
GESTION FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL
(US\$ millones)

	1994	1995	1996	1997	1998
Total de Ingresos Corrientes	3.032,5	3.367,7	3.656,2	4.080,6	4.369,0
- DGI	2.354,6	2.649,5	2.850,7	3.160,5	3.363,8
- Comercio Exterior	210,3	190,7	196,1	228,2	246,1
- Otros	467,6	527,5	609,4	691,9	759,1
Total de Egresos Corrientes	2.934,5	3.335,6	3.678,2	4.017,9	4.132,0
- Retribuciones y Previsión Social	2.022,1	2.285,1	2.670,0	2.890,8	3.000,7
Retribuciones	783,5	843,7	957,6	996,5	1.027,9
Previsión Social	1.238,7	1.441,3	1.712,4	1.894,4	1.972,8
- Gastos no personales	474,7	538,4	521,3	554,1	599,1
- Transferencias	135,7	170,4	167,9	211,6	187,7
- Intereses Deuda Pública	204,6	266,2	264,8	301,2	295,3
- Rentas Afectadas	97,4	75,5	54,3	60,1	49,3
Inversiones	436,7	422,0	353,4	398,6	496,9
Total de Gastos	3.371,3	3.757,6	4.031,6	4.416,5	4.628,9
Resultado Financiero	-338,8	-389,9	-375,4	-335,9	-259,9
- Transferencias a las AFAP	---	---	67,0	170,2	200,1
- Reforma del Estado	---	---	27,2	62,6	52,0
Resultado corregido	-338,8	-389,9	-281,2	-103,1	-7,8

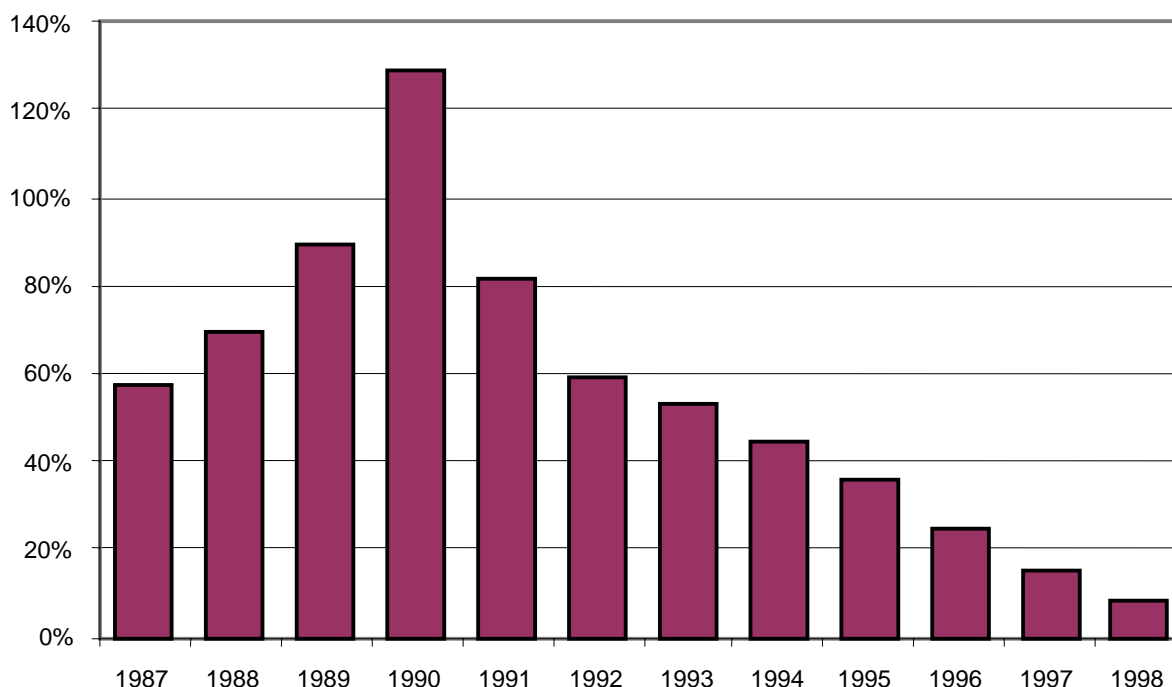
Fuente: Banco Central del Uruguay.

A pesar del incremento en el gasto en seguridad social, el período reciente se puede considerar como ortodoxo desde el punto de vista del manejo financiero. El aumento en los ingresos ha posibilitado tal comportamiento que se refleja en un déficit decreciente ya que el total de ingresos pasa de US\$ 3.033 millones a US\$ 4.369 millones. Dentro de los ingresos, los principales impuestos son los de la Dirección General Impositiva y los que recaen sobre el comercio exterior a través del Arancel Externo Común del MERCOSUR.

Reducción gradual de la inflación y la política de la deuda externa

Esta situación financiera ha permitido encarar un proceso de reducción de la inflación en forma gradual. Como se aprecia en el Gráfico 4, luego de alcanzar un pico de 129% en 1990, la inflación ha descendido gradualmente hasta estancarse entre 40% y 50% a mediados de la década, retomando el ritmo descendente desde 1996 hasta alcanzar una variación menor al 10% en 1998.

GRÁFICO 4
INFLACION ANUAL
(porcentaje de variación de precios al consumidor)



La base de este proceso de reducción de la inflación se encuentra en las finanzas públicas y la posibilidad de prescindir de la emisión de dinero como fuente de financiamiento. Por lo tanto, la reducción gradual del déficit, que permite minimizar los conflictos sociales que podría generar un ajuste severo ha dado paso a una reducción gradual de la inflación. Nuevamente, el atributo de la reducción gradual es evitar cambios de riqueza por los movimientos o cambios de comportamiento abruptos cuando en una economía existen contratos de mediano plazo con cláusulas indexatorias.

El instrumento utilizado para orientar la reducción de la inflación ha sido la política cambiaria. Para ello se optó por establecer una banda cambiaria. Esta banda tiene una punta compradora en la que el Banco Central del Uruguay se compromete cada día a comprar dólares si el mercado lo desea. A su vez, en la punta vendedora, la autoridad monetaria se compromete a vender dólares si el mercado lo desea. El mercado fija el tipo de cambio por el libre juego de la oferta y la demanda siempre que su cotización se encuentre entre estas dos puntas fijadas por el Banco Central. Este instrumento permite aprovechar la capacidad para emitir una señal a la economía como la que tiene el tipo de cambio fijo, al tiempo que permite un grado de flexibilidad en caso de ser necesario.

Con este arreglo cambiario los dos elementos importantes para el sector privado son la velocidad con la que se mueven las puntas compradora y vendedora, por un lado, y el ancho o la apertura de la banda de flotación. En el primer caso cada cambio en el ritmo de variación constituye una señal sobre el ritmo de variación de precios en la economía. En el segundo, la apertura determina el componente de riesgo de devaluación dentro del sistema, a mayor amplitud mayor devaluación esperada, situación que se traslada a las tasas de interés.

Una vez seleccionado el ritmo de inflación esperado para el año, el diseño de la política monetaria y cambiaria determina la variación en la banda de flotación y el comportamiento a seguir por las variables monetarias; en particular, la capacidad de financiar el déficit público con emisión. El resto del resultado financiero debe ser financiado con endeudamiento o venta de activos de reserva, lo cual vincula la gestión fiscal con el manejo de la deuda pública.

La estrategia de reducir la vulnerabilidad de la economía al impacto externo tiene un aspecto destacado en el manejo de la deuda pública. El objetivo ha sido evitar que la deuda como porcentaje del PIB siga una evolución creciente y, si es posible, lograr su reducción. Adicionalmente se ha procurado extender el plazo de vencimiento de la deuda pública, distribuyendo la carga en forma más uniforme a lo largo del tiempo. En el primer caso la deuda pública del sector público no financiero y el Banco Central, en 1998, se componía por US\$ 5.547 millones de deuda externa y US\$ 1.970 millones con residentes, lo cual representó un 36% del PIB en dicho año. Para lograr una idea de la deuda neta hay que considerar los activos en poder del gobierno, fundamentalmente del Banco Central. La suma de los activos externos con no residentes en poder de la autoridad monetaria y otros activos que posee con residentes se ubicó en dicho año en US\$ 2.818 millones por lo que la deuda neta se encuentra en el orden del 22,5% del PIB.

Este porcentaje registra desde 1991 una tendencia descendente, habiéndose estabilizado en los últimos años. En efecto, en 1991 la deuda bruta externa e interna del gobierno central y del Banco Central representó el 47% del PIB y llegó hasta un mínimo de 32% en 1996. Por su parte, la deuda medida en términos netos de la tenencia de activos se ubicaba en 33% en 1991 y llegó a un mínimo del 21,4% del PIB en 1996.

Como se expresó anteriormente, otra parte de la estrategia pasa por adecuar las fechas de vencimiento de la deuda del sector público. La descongestión de vencimientos de corto plazo, limitando los volúmenes involucrados en la política de renovación continua de la deuda y el diferimiento de las fechas finales de amortización cooperan con una mayor protección frente a situaciones imprevistas. Una lista de los posibles *shocks* externos permite ver como la probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos no es baja y, por lo tanto, se ha tornado necesario construir las herramientas más eficaces para lidiar con este problema. Entre los posibles impactos externos se encuentra una evolución de precios internacionales negativa, una caída en la demanda regional, una suba de la tasa de interés internacional o situaciones de contracción del crédito en los mercados mundiales.¹

Si se observa la estructura de vencimientos de la deuda externa del sector público no financiero y el Banco Central se observa que del total adeudado al exterior en diciembre de 1998 (US\$ 5.547 millones) solamente el 13,7% tiene vencimiento en 1999, el 10% vence en el año 2000 y el 7,7% en 2001. El 38,8% de dicha deuda tiene vencimiento más lejano que el año 2004.

Adicionalmente, se ha observado un crecimiento en la disponibilidad de reservas internacionales por parte de la autoridad monetaria. Estas reservas otorgan capacidad de maniobra frente a cualquiera de los eventos imprevistos antes mencionados. Un buen nivel de reservas internacionales permite hacer frente a las restricciones del crédito internacional, financiar resultados deficitarios imprevistos y, fundamentalmente, opera como garantía o respaldo de la moneda nacional. En este último caso, si bien en Uruguay no opera un régimen de convertibilidad legal de la moneda, como ocurre en Argentina, el total de reservas internacionales disponible por el Banco Central cubre cerca de cuatro veces el total de la emisión en poder del público.

¹ Como referencia, en 1999 todos estos impactos han ocurrido prácticamente en forma simultánea para los países de América Latina. En el caso de Uruguay, el único que no ha ocurrido ha sido la restricción al crédito internacional ya que se mantuvieron buenas colocaciones en el año de acuerdo a las necesidades financieras del gobierno.

Resumen a partir de la balanza de pagos

Las reservas internacionales surgen como resultado de la balanza de pagos y a partir de la evolución de este estado contable a nivel nacional se puede elaborar un interesante resumen de lo analizado en este capítulo. Por ello, en el Cuadro 8 se presenta una versión resumida de la balanza de pagos para los cinco últimos años.

CUADRO 8
BALANZA DE PAGOS
(en US\$ millones corrientes)

	1994	1995	1996	1997	1998
Cuenta Corriente	-438,6	-212,5	-233,4	-287,4	-400,1
Balance Comercial (FOB)	-686,2	-563,0	-686,9	-704,4	-761,9
Exportaciones	1.913,4	2.147,6	2.448,5	2.793,1	2.832,3
Importaciones	-2.599,6	-2.710,6	-3.135,4	-3.497,5	-3.594,2
Balance de Servicios ¹	247,6	350,5	453,5	417,0	361,8
Intereses, dividendos y utilidades	-243,1	-227,1	-188,7	-192,7	-185,0
Viajes	397,8	374,4	524,8	495,2	429,9
Resto Cuenta Corriente	92,9	203,2	117,4	114,5	117,0
Cuenta Capital ²	671,9	403,9	224,7	538,9	681,1
Sector público	427,2	235,5	261,3	227,9	467,7
Sector privado	244,7	168,3	-36,6	310,8	213,4
Errores y Omisiones Netos	4,7	18,0	152,6	65,8	80,8
Variación Reservas BCU ³	238,0	209,4	143,8	330,4	361,8

Notas: ¹ Incluye transferencias.

² Incluye la asignación de D.E.G.

³ El signo positivo indica aumento de reservas.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Como se observa, en cada uno de los últimos años se ha logrado un saldo de balanza de pagos positivo, con un incremento en las reservas en poder de la autoridad monetaria que supera los US\$ 300 millones en los dos últimos años. La contracara de este aumento de las reservas internacionales se encuentra en la entrada de capitales, principalmente en el sector público. Esta evolución implica que en el período se contrajo deuda en exceso sobre las necesidades de financiamiento externo del sector público;² esta evolución no es contradictoria con la preocupación por reducir la vulnerabilidad de la economía ya que el crecimiento del nivel de actividad permite aumentar la deuda bruta del gobierno sin incrementar la relación entre la deuda y el PIB. Incluso, la variable relevante es la deuda en términos netos y como el exceso se destina a incrementar las reservas, el saldo neto ha sufrido poca variación.

El aumento simultáneo de la deuda externa y las reservas internacionales tiene un costo para el país en la medida que el rendimiento de las reservas sea inferior al costo del pago de intereses de la deuda. En tal sentido ha existido la preocupación de minimizar este costo a través de un manejo profesional de las reservas internacionales siguiendo criterios de liquidez, rendimiento y bajo riesgo. El impacto del mayor endeudamiento se expresa en la cuenta corriente a través del pago de intereses al exterior. Este concepto, junto a los pagos de dividendos y regalías, requiere montos que anualmente se muestran levemente decrecientes siguiendo la evolución de la tasa de interés. En 1998 el pago de intereses y dividendos al exterior totalizó US\$ 185 millones, equivalente al 0,9% del PIB.

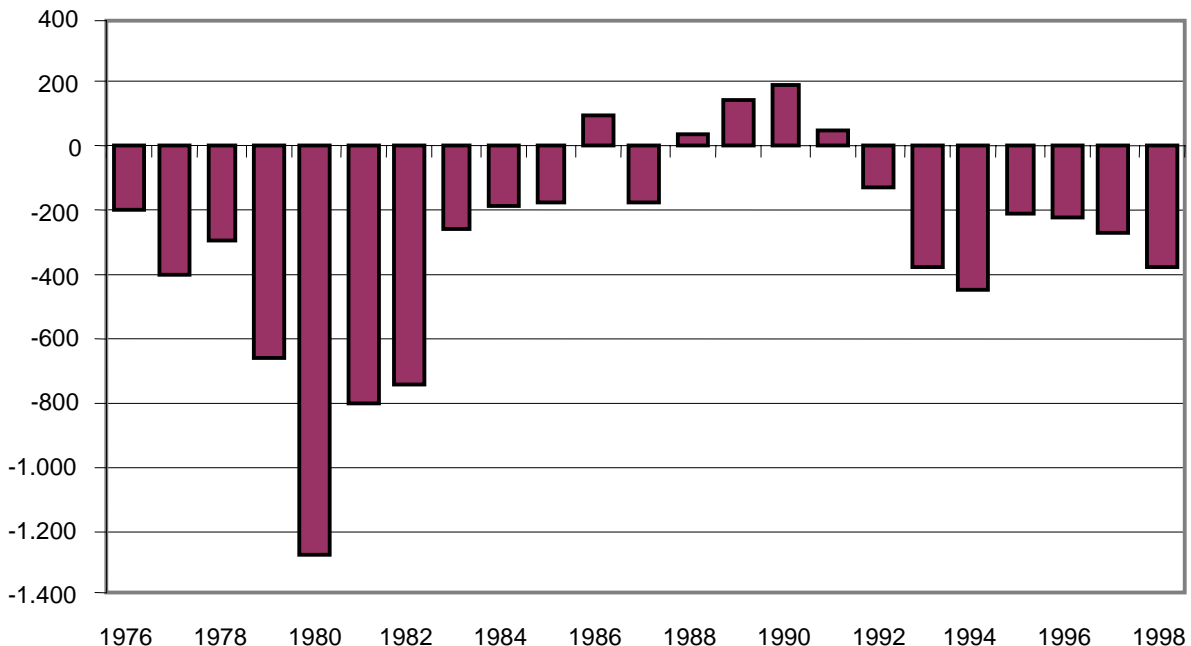
² En Uruguay toda la deuda en moneda extranjera es considerada deuda externa, salvo que se pueda identificar al poseedor, como es el caso de los inversores institucionales. A su vez, la base monetaria es muy pequeña en relación al PIB y la capacidad de financiamiento a través del señoreaje es limitada.

La cuenta corriente muestra también un saldo deficitario en el intercambio de bienes con el exterior. Como se indicara en la primer parte de la sección, las importaciones superan a las exportaciones en US\$ 762 millones. El fuerte desarrollo del rubro turismo permite que la prestación de servicios al exterior compense parcialmente estos saldos negativos y determina que el saldo en cuenta corriente se ubique en US\$ 400 millones en 1998. Este saldo aumenta en el último año en comparación con los anteriores, tanto si se expresa en dólares como si se representa como un porcentaje del PIB. En efecto, entre 1995 y 1997 el saldo osciló entre el 1,2% y el 1,4% del PIB y aumenta al 1,9% del PIB en 1998. La explicación de este saldo se encuentra en el comportamiento del ahorro.³

En efecto, se comprueba que en 1998 el crecimiento de la economía se originó en un comportamiento expansivo del consumo doméstico del sector privado y la inversión. En ambos casos el incremento supera el observado en las variables de ingreso como ser la masa salarial y las pasividades; por lo tanto tiene base en el crédito y de allí el vínculo con la entrada de capitales. Si se observa el saldo en cuenta corriente de 1994 se llega a una conclusión similar (se ubicó en el 2,7% del PIB).

Para ello en el Gráfico 5 se presenta el saldo en cuenta corriente medido en dólares. Para reflejar la presencia de inflación en dólares a nivel internacional se corrigió dicha serie por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos y se llevó a precios constantes de 1994. Se observan con claridad tres períodos divididos por la crisis de 1982 y por el inicio del MERCOSUR.

GRÁFICO 5
SALDO DE CUENTA CORRIENTE DE BALANZA DE PAGOS, 1976-1998
 (US\$ millones constantes de 1994)



³ El vínculo entre el saldo en cuenta corriente y el ahorro surge de los equilibrios macroeconómicos básicos de las identidades contables a nivel nacional. El saldo en cuenta corriente es igual a la suma del ahorro del sector público más el ahorro del sector privado.

La crisis de los años ochenta tuvo su reflejo en el alto endeudamiento del país con el resto del mundo, tanto del sector público como del privado. Al alto nivel de endeudamiento se le sumó una suba en las tasas de interés y una variación del tipo de cambio que refleja un ajuste a la sobrevaloración generada en los años anteriores. La necesidad de contraer el consumo interno para generar el ahorro necesario para transferir los recursos al exterior determinó que el saldo en cuenta corriente fuera superavitario entre 1983 y 1991.

Es importante destacar al respecto que Uruguay siempre hizo frente a sus obligaciones externas, aún en los momentos más duros de la crisis. Como se señalara al analizar la evolución del PIB, la caída del nivel de actividad en pocos años fue muy profunda y también lo fue el esfuerzo realizado por la economía para pagar los compromisos con el exterior. Entre 1983 y 1990, si se toma como medida del esfuerzo que se hace para generar recursos para pagar las obligaciones con el exterior el saldo en cuenta corriente descontado el saldo neto de pago de intereses al exterior, se observa que se realizó un esfuerzo equivalente al 36% del PIB, destinándose anualmente en el orden del 5% del PIB a tales efectos.

Con el MERCOSUR y la apertura de la región al resto del mundo comenzó un nuevo período desde el punto de vista comercial y de desafío para el desarrollo del sector productivo. Simultáneamente con este momento el problema de la deuda externa comienza a vislumbrar una solución, principalmente a través del plan Brady. El saldo en cuenta corriente refleja también esta realidad, donde el sector privado encara un proceso de reconversión significativo, lo que determina que se destinen mayores montos a la inversión, tal como ya se ilustrara.

3. EL MERCOSUR DESDE LA PERSPECTIVA DE URUGUAY

La modalidad de la integración en los años noventa

Las circunstancias políticas emergentes a partir del fin de la guerra fría contribuyeron al acercamiento político y comercial de los países de América del Sur. Sin embargo, estos hechos no explican por sí solos la modalidad específica de la relación de los países en América del Sur; primero, en el modelo de Unión Aduanera de los cuatro países del MERCOSUR; luego, de la adhesión de otros países o grupos de países sobre la base de zonas de libre comercio.

Para explicar este fenómeno es necesario recurrir a dos acontecimientos adicionales que fueron característicos de principios de los años noventa y que influyeron en las actitudes de las *elites* de los países sudamericanos a partir de esa época. Uno fue la creciente interdependencia de las economías nacionales conocida por el término de "globalización". En los años noventa aparece con mucha claridad que los países son crecientemente alcanzados por fuerzas y acontecimientos externos a ellos mismos, a los que no dominan y que erosionan el poder nacional.

El otro factor relevante fue la decisión de política interna de los países de apertura de la economía. En la medida en que se genera un consenso social y político que acepta la disminución del poder nacional y la convergencia de la política económica hacia patrones multilaterales más aceptables de liberalización quedan sentadas las bases para que el fenómeno de acercamiento político de los vecinos, el nuevo marco de paz y de relacionamiento internacional, se transforme en un proceso de integración económica profunda, sofisticado en su formato, que es, en definitiva, un proceso liberalizador; y sea, además, un proceso en el que todos los países involucrados renuncian a alguna porción de poder nacional.

Por ello, existen factores políticos y económicos de distinta naturaleza que se han conjugado para ambientar el desarrollo de una integración más profunda entre los países de la subregión. El vacío relativo de una política hemisférica como legado del fin de la guerra fría, por un lado, y la superación de las

políticas de confrontación entre los principales países de la subregión, por otro, impulsó la interconexión de las infraestructuras y la liberalización del comercio entre ellos.

La creación de un espacio físico ampliado y la liberalización comercial que trajo aparejada constituye el núcleo duro de la integración económica que tomó auge en América del Sur en la década de los años noventa y que tuvo en el MERCOSUR su expresión más cabal. Es un proceso aparentemente irreversible, que se consolida crecientemente con el paso de los años. Más adelante se hace referencia a la influencia de este aspecto sobre las estrategias de desarrollo de Uruguay.

Por otra parte, la convicción de la opinión pública y las *elites* sudamericanas de que estaban embarcados en un proceso de liberalización irreversible y de que los gobiernos habían perdido -vía lo que se llama globalización- la posibilidad de detenerlo, hizo que ese proceso se inclinara hacia la integración económica y adquiriera formas sofisticadas de relacionamiento, lo que significaba de alguna manera que los países perdieran alguna parte de su poder soberano para la determinación de sus propias políticas económicas.

Estos factores están detrás de las características del MERCOSUR como Unión Aduanera. La posibilidad de profundizar este tipo de integración depende crucialmente de que las percepciones de las elites se mantengan dentro de esos carriles. En la medida en que las *elites*, especialmente las de los países mayores, tengan la convicción de que es admisible la pérdida de cierta porción de la capacidad de decisión autónoma de las políticas y que es necesario converger hacia patrones internacionalmente más aceptables de liberalización de comercio, el modelo puede consolidarse; de otra manera habrá de debilitarse.

La integración de Uruguay al acuerdo argentino-brasileño

El acercamiento político argentino-brasileño fue dando origen a los primeros tratados comerciales entre ambos países. En el año 1986 se firma el Programa de Integración y Cooperación Económica. En 1988 este acuerdo evoluciona hacia la creación de una unión económica en un plazo de 10 años. En 1990, por el Acta de Julio, se resuelve acortar el plazo de la integración a 5 años.

A partir de allí se hizo necesario dar una nueva dimensión a dicho acercamiento, integrando otros países al proceso. La elección obvia era Uruguay. Para la integración de Uruguay a los acuerdos entre Argentina y Brasil había fuerzas que actuaban de ambos lados. Para los dos países mayores era importante internacionalizar el acuerdo. Con la participación de Uruguay, un acuerdo bilateral entre Brasil y Argentina podría convertirse en un proceso de integración económica en el Cono Sur americano.

Desde las perspectivas de Uruguay, operaban varios argumentos en favor del acercamiento con Argentina y Brasil. En primer lugar, la adhesión a los acuerdos entre los dos vecinos se le imponía por razones económicas y comerciales. Uruguay posee una actividad agroindustrial bastante desarrollada, que tiene en Brasil y Argentina sus mercados principales. Por otra parte, los competidores son, también, subregionales; por lo que Uruguay no se podía permitir quedar discriminado en favor de sus vecinos en el acceso a esos mercados. Si iba a existir libre comercio entre Argentina y Brasil, Uruguay debía asociarse a ello.

En segundo lugar, Uruguay forma parte de cualquier acercamiento entre Argentina y Brasil en virtud de la geografía. En definitiva, la única relación histórica entre la América española y la América portuguesa fue la disputa por la geografía que hoy integra su territorio. Uruguay fue la Banda Oriental, parte de las provincias federadas argentinas y fue la Cisplatina, parte del imperio luso-brasileño. No es extraño, entonces, que ante el moderno acercamiento entre Argentina y Brasil, Uruguay esté presente como socio fundador.

En tercer lugar, Uruguay está presente por razones de su historia. La independencia uruguaya fue resultado de la frustración de la integración de la Banda Oriental al proyecto de Argentina federal, en las condiciones

aceptables para sus habitantes de aquella época. Si bien a partir de fines del siglo pasado Uruguay se consolida como país filo-europeo y moderno, compatible con el contexto internacional impuesto por la Pax Británica, la crisis de este modelo a partir de la postguerra y el regionalismo de mediados de los años ochenta le permiten al país salir al encuentro de su historia interrumpida y abrazar, como en sus orígenes, el proyecto americano. La virtual unanimidad de apoyo al Tratado de Asunción y la adhesión al mismo con muy escasa evaluación económica se explican, en cierta medida, por este tipo de consideraciones, por lejanas que ellas parezcan como para resultar en insumos relevantes de las decisiones recientes.

Aunque la integración económica es un objetivo no discutido de la política económica del país, la modalidad de dicha integración, la forma de los acuerdos tal cual quedaron expresados en el Tratado de Asunción, no fueron elegidos por Uruguay, sino que reconocen el antecedente de los acuerdos previos entre Argentina y Brasil.

El Tratado de Asunción del año 1991 consolida en un tratado internacional los objetivos de libre comercio en un enorme espacio físico con más de 200 millones de habitantes. Pero, adicionalmente, constituye un ambicioso proyecto de integración que consagra la unión económica entre los cuatro países y establece un corto período de cuatro años para conformar una unión aduanera.

Dada la dimensión de Uruguay, la integración con Argentina y Brasil constituye una apertura equivalente, en términos de los costos del ajuste, a una apertura al mundo. La magnitud del proyecto, desde la perspectiva de Uruguay, hacía muy difícil anticipar su impacto y la magnitud de los costos de corto plazo asociados al ajuste de la economía a las nuevas condiciones de competencia. De manera que a partir de la firma del Tratado de Asunción, Uruguay se puso "manos a la obra" para renegociar los plazos de transición para la conformación plena de la Unión Aduanera.

Por otra parte, si bien los costos del ajuste del país al MERCOSUR son equivalentes a una apertura al mundo, en tanto los países de la subregión no son los abastecedores más eficientes de los productos que Uruguay importa, los beneficios de la integración en términos de eficiencia son menores que los que resultarían de la apertura al mundo. La discrepancia entre los resultados en términos de eficiencia serán mayores, cuanto mayor sea el nivel de la protección derivado del arancel común a las actividades subregionales. Por esta razón el otro objetivo central de la estrategia negociadora uruguaya fue incidir en la estructura y el nivel arancelario de manera de mantener esta discrepancia lo más reducida posible.

Ambos objetivos fueron logrados razonablemente en el Protocolo de Ouro Preto. En este acuerdo quedó definida una nueva transición de cinco años para la consolidación del libre comercio y la Unión Aduanera, a través de la definición de dos nuevos instrumentos para la aplicación del Tratado de Asunción: "el Régimen de Adecuación" y "las Excepciones al Arancel Externo Común". Por otra parte, el arancel finalmente acordado aceptó como nivel máximo el 20% con una estructura que definió una protección efectiva más frecuente de ese mismo nivel.

La interconexión física y las ventajas asociadas a la ubicación geográfica

Uruguay es el país más pequeño de la subregión en términos de población y territorio. Es un país agroindustrial y de servicios. Entre éstos, los más importantes son el transporte, la banca y el turismo. El MERCOSUR va a consolidar su situación de exportador de carne, textiles de lana, cebada cervecera, arroz y lácteos. Por otra parte, constituye un factor adicional para impulsarlo como una importante plaza financiera y destino natural del turismo de la subregión, en particular del proveniente de Buenos Aires y las metrópolis brasileñas del sur. Uruguay tiene, además, condiciones como para consolidarse como la capital de las instituciones del MERCOSUR.

Hay un aspecto, sin embargo, que constituye el principal aporte del MERCOSUR a la potenciación de la economía uruguaya: la revalorización de su ubicación geográfica. Los acuerdos con Chile y Bolivia terminaron de "dibujar" al MERCOSUR en el mapa sudamericano. Los seis países completan un espacio de integración natural: la subregión donde existe verdadera vecindad, impuesta por la frontera real, la conexión fluvial y los bajos costos de transporte. Luego de Chile y Bolivia vendrán otros países. Pero con ellos no hay vecindad ni frontera real. En casi todos ellos el acceso efectivo dependerá de costosas obras de integración, cuyo efecto sobre el comercio o la movilidad de factores será gradual en el tiempo.

La apertura comercial en ese espacio geográfico integrado afecta los flujos comerciales y la asignación de los recursos, al someter a la competencia a mercados previamente desconectados por medidas de política. Pero, además, recupera para los países, o regiones dentro de los países, las ventajas asociadas a la ubicación geográfica desarrollando nuevas ventajas vinculadas a la provisión de servicios de transportes y almacenamiento. La expansión de la infraestructura de transportes promueve, a su vez, el desarrollo de otros servicios conexos, como el turismo y el financiero, y se constituye en un factor de localización de actividades industriales.

La propia existencia de Uruguay como país independiente fue consecuencia, en gran medida, de su localización. Ubicado en la margen oriental del Plata, cuenta con un puerto natural con posibilidades de expansión casi ilimitada, sin necesidad de grandes inversiones. Constituye la conexión fluvio-marítima de la hidrovía Paraná-Paraguay, que representa la salida más económica de la producción agrícola y minera originaria en Bolivia, Paraguay, el centro-oeste brasileño y la mesopotamia argentina.

Estas ventajas de localización que estuvieron en el origen de la propia independencia política del país, se fueron perdiendo debido a la desconexión física de la subregión, y las políticas de "encerramiento" económico que llevaron adelante los estados nacionales desde los albores de este siglo. Estar bien ubicados en una subregión que no comercia no es de mayor utilidad.

Con la actual apertura de grandes espacios geográficos y económicos al comercio, Uruguay recupera las ventajas asociadas a su ubicación geográfica. Situado en el centro del área más poblada del sur del continente y en donde se genera más del 70% del producto bruto de Sudamérica, constituye además el paso natural, económico y eficiente de los futuros corredores bioceánicos que conectarán el Atlántico con el Pacífico. De esta manera, Uruguay se proyecta como uno de las puertas de entrada y salida más importantes del sur del continente.

En esta estrategia de desarrollo, Uruguay no está solo. Varios países asociados, o regiones dentro de los países, están buscando su papel específico en este nuevo espacio físico ampliado de comercio.

La apuesta trasandina

Chile, recostado al Pacífico, aislado por la cordillera al Este y por el desierto al Norte, funcionó históricamente como una isla. Sin conexión con el Atlántico, le fue especialmente difícil aprovechar de la expansión del comercio que tuvo a este océano como su epicentro a partir de la segunda guerra mundial. El surgimiento del Pacífico como el área de mayor crecimiento del comercio en las postrimerías del siglo, pone a Chile, con sus 4.000 kilómetros de costa sobre este océano, en posición privilegiada para monopolizar el comercio del Cono Sur del continente con Asia.

De su acuerdo con el MERCOSUR, Chile enfatiza los aspectos de interconexión física, que lo colocan en carrera para convertirse en la Rotterdam sudamericana. Chile está embarcado en una nueva etapa de integración y ha encarado acciones en ese sentido: doce pasos de frontera a través de la cordillera que la conectan con Argentina a lo largo de toda su extensa frontera, dando acceso al oriente americano a sus puertos estratégicamente ubicados en toda la longitud de la costa.

La ruta La Paz-Arica, recientemente inaugurada, propone a Bolivia una salida al mar y conecta en cinco horas la capital del altiplano con el océano. Chile ha dado prioridad a mejorar su red de carreteras y a ampliar la capacidad de sus puertos. Para ello ha puesto en marcha un amplio programa de concesiones de obra para incorporar el capital privado a la tarea, y concentra el gasto público en las obras de integración que apuestan al futuro.

Las provincias argentinas en carrera

Novedades similares provienen de provincias o estados, lo que descubre el hecho de que los gobiernos regionales están apostando a las posibilidades de crecimiento vinculadas a la desarticulación del centralismo comercial. La provincia de Santa Fe, con 130.000 kilómetros cuadrados y 2,7 millones de habitantes, se caracterizó por ser el granero y el tambo de Argentina. Con 700 km de costa sobre el Paraná se encuentra en inmejorable posición para captar el comercio creciente de la hidrovía Paraná-Paraguay. Actualmente esta hidrovía llega hasta Corumbá, en Brasil, y hasta Puerto Aguirre, en Bolivia, atravesando Paraguay. La creación del canal de conexión Paraná-Tieté la proyectará hasta San Pablo, convirtiéndola en una de las redes de comunicaciones más importantes del MERCOSUR.

La provincia cuenta con buenos puertos: los principales son el de Rosario y el de Santa Fe, ambos cerealeros y bien servidos por redes carreteras y de vías férreas. El dragado reciente del Puerto de Rosario ha llevado su calado a los 36 pies (equivalente al de Buenos Aires) por lo que los buques pueden partir a destino sin requerir paradas para carga adicional en otros puertos. La provincia apuesta, además, al puente entre Rosario y Victoria y a la vía Rosario-Córdoba, que agregaría el eje este-oeste esencial para el desarrollo integral del área.

Un poderoso estado brasileño no quiere ser sólo lugar de paso

Rio Grande do Sul es uno de los Estados brasileños que más se juega en el MERCOSUR. Este estado se ha convertido en una potencia agrícola e industrial dentro de la federación. Rio Grande se ha desarrollado tradicionalmente hacia el interior. Si bien cuenta con la mejor aptitud geográfica y física para su puerto de aguas profundas, su costa es de difícil acceso desde el interior del Estado. Tiene carencias en materia de infraestructura de comunicaciones y transporte, con una excesiva concentración en un eje de 120 km de Porto Alegre y Caxias.

El gobierno del Estado quiere aprovechar al MERCOSUR para cambiar esta realidad. Rio Grande ambiciona convertirse en el puerto de aguas profundas del centro-sur del MERCOSUR y para ello se ha lanzado en un ambicioso programa de privatizaciones y concesión de obra pública con el objetivo de expandir la infraestructura de transporte y aumentar la eficiencia de los puertos.

Las ambiciones uruguayas

Montevideo, al igual que Buenos Aires, constituye la salida al mar de la Cuenca del Plata. La lucha por la hegemonía entre ambos puertos es centenaria, sólo interrumpida por el cerramiento económico que siguió a la posguerra, en este siglo.

La apertura, y el libre tránsito de bienes, otorga renovada vigencia a aquella competencia histórica. En la actualidad la balanza está equilibrada puesto que la profunda renovación y reforma operada en ambos puertos los mantienen en carrera. Sin embargo, el largo plazo favorece a Montevideo, por las mejores condiciones naturales de su localización; y por el hecho que Buenos Aires está llegando a sus límites operativos.

El puerto de Montevideo está adecuadamente servido por una red de carreteras que es la de mayor densidad por km² de América Latina. Por otra parte, se están implementando obras que impulsan su futuro desarrollo: la terminal de contenedores, y una terminal de cargas. Se proyectan, además, obras de adecuación de las rutas que forman parte de la red de conexión entre Uruguay, Argentina y Brasil.

Las obras de las rutas de conexión al Este contribuirán, junto con el puente Colonia-Buenos Aires, al mejor acceso de Buenos Aires a los centros turísticos costeros. El incremento del comercio y del turismo asociado al libre comercio y la interconexión de las infraestructuras, permiten ser optimistas sobre la posibilidad de concretar a través de la concesión privada un eje vial entre Argentina y Brasil que demandará inversiones superiores a los US\$ 300 millones.

Nueva Palmira, en Colonia, constituye el enlace fluvio-marítimo de la Cuenca del Plata. Sus posibilidades de crecimiento están siendo potenciadas por el dragado del canal Martín García, que está a cargo de capitales privados a un costo de US\$ 100 millones. Para mejorar la eficiencia portuaria, se ha planteado la operación privada del puerto público existente, al que se suma un proyecto para la construcción de un puerto privado. También se proyectan varios puertos pesqueros y turísticos en Colonia y Rocha, orientados a atender una demanda creciente originada en la mejora de la interconexión comercial y física con Argentina y Brasil.

La respuesta de la política doméstica

La interconexión física y los acuerdos comerciales brindan renovada vigencia de las ventajas de la ubicación geográfica. Se recrean ventajas perdidas por décadas de aislacionismo económico. Esta situación ha definido nuevos roles y Uruguay tiene suficientes fortalezas como para competir por un lugar de privilegio como una de las puertas de entrada y salida más importantes del sur del continente, complementándose eficazmente con Buenos Aires y Rosario, en Argentina, y los puertos chilenos sobre el Pacífico. Por esta razón, en Uruguay, gran parte de las inversiones y del crecimiento económico asociado a la integración va a concentrarse en las actividades de transporte: en particular, puertos, aeropuertos, facilidades de almacenaje, rutas y vías férreas.

Para transformar esas fortalezas en oportunidades, la política económica debió atacar dos problemas principales; uno, en relación a los recursos necesarios para acometer estas inversiones y, otro, el aumento de la eficiencia en las facilidades existentes.

En Uruguay hubo dos definiciones de política relevantes que salen al encuentro de este desafío. Una de ellas es la mencionada reforma del sistema de la seguridad social. Esta reforma pone a disposición de la inversión pública y privada una enorme masa de recursos que, al madurar el sistema, será equivalente a casi la mitad del PIB uruguayo. La otra, es la redefinición del papel del Estado como proveedor de la infraestructura pública. El financiamiento de las infraestructuras, tradicionalmente reservado a los recursos públicos, se ha abierto al sector privado principalmente a través de la concesión de obra pública, en carreteras de peaje, privatización de ferrocarriles, concesiones portuarias y aeroportuarias y empresas de generación eléctrica. La política ha operado, además, un cambio radical en la administración de estos sectores al incorporar al sector privado en el gerenciamiento de las actividades de transporte y gestión de infraestructuras.

En este nuevo marco, deberán atenderse demandas por más de US\$ 2.000 millones sólo en infraestructura de transporte (incluido el puente Colonia-Buenos Aires) en los próximos cuatro años, de los cuales el 75% deberá ser proporcionado por el sector privado.

Para completar el círculo, falta desarrollar adecuadamente los instrumentos y vehículos financieros que permitan conectar los recursos de los fondos de pensiones con las grandes concesiones de obra pública. El gobierno ha actuado en esta dirección: en el curso de los últimos tres años se ha aprobado una ley sobre Fondos de Inversiones; está a estudio del Parlamento un proyecto de ley sobre Fondos Cerrados de Créditos y el Banco Central se encuentra diseñando un Bono de Infraestructura con el cometido específico de financiar las concesiones de obra pública.

Los efectos del MERCOSUR sobre las actividades productoras de bienes

Al momento de comenzar el proceso de integración subregional, Uruguay tenía una estructura de producción bastante diversificada para el tamaño de su economía, con una importante producción agrícola-ganadera y un buen desarrollo industrial, especialmente de la agroindustria.

En los últimos 25 años, además, se habían desarrollado actividades industriales orientadas a la exportación de base no agraria a la subregión a partir de la industrialización de insumos importados. En este desarrollo ha sido crucial el acceso preferente de algunos productos industriales uruguayos a los mercados de Argentina y Brasil- consecuencia de los acuerdos bilaterales del Convenio Argentino-Uruuguayo de Complementación Económica (CAUCE) y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) que el país mantiene con sus vecinos- y, además, el acceso a insumos a precios internacionales que resultaba de la propia estructura arancelaria y de otros instrumentos promocionales como la admisión temporaria.

Las actividades productoras de bienes comerciables (que participan activamente del comercio con el exterior) fueron las más afectadas por la integración. Si bien el MERCOSUR tiene un efecto potencial importante, muy diseminado en todas las actividades productivas -tal como se comentó en la sección anterior- y en los servicios vinculados al transporte de mercaderías, almacenaje, turísticos y financieros, el mayor impacto lo recibieron las actividades productoras de bienes comerciables preexistentes. En términos de PIB, éstas representan un poco más del 30%.

El MERCOSUR ejerció su impacto sobre este conjunto de actividades a través de dos vías: el cambio de estructura arancelaria que significó la sustitución del arancel nacional por el arancel externo y la apertura irrestricta al comercio subregional.

Efectos del arancel común

El arancel externo común representó un cambio estructural importante en la protección efectiva para las actividades productoras de bienes comerciables. Si bien el arancel nacional tenía un techo nominal del 20% -igual al del arancel común- su estructura era diferente en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, el arancel nacional tenía tres niveles de 6; 15; y 20%, en los cuales los bienes de capital y los insumos no producidos se ubicaban en el nivel mínimo y los bienes producidos en el máximo, con el resto de los bienes consumo. Como excepción, algún insumo producido localmente estaba en el nivel intermedio del 15%.

Esta estructura implicaba una protección efectiva bastante alta para las actividades locales, en especial para la industria que procesaba materias primas e insumos importados. El arancel externo implicó un cambio ya que tendió a homogeneizar la protección efectiva en términos horizontales, a la vez que adoptó una escalada arancelaria a lo largo de las cadenas. Esta estructura, que se adaptaba razonablemente a la realidad productiva subregional a la que se refería, implicó necesariamente un reajuste de las protecciones efectivas existentes al interior de la economía uruguaya.

La otra característica del arancel nominal uruguayo era que no distinguía entre productos agrícolas e industriales. El arancel común, en cambio, discrimina en favor de lo industrial, con una protección nominal del 20% para el producto terminado y del 10% para los productos agropecuarios.

Estas diferencias justifican la posición negociadora uruguaya en la elaboración del arancel externo entre los años 1991 y 1994, finalmente aprobado en los acuerdos de Ouro Preto. En primer lugar, para mantener el techo del 20%; en segundo lugar, para tratar de homogeneizar la protección nominal de bienes agrícolas e industriales, lo que se logró parcialmente; en tercer lugar, para obtener menor arancel para bienes de capital y, por último, para introducir excepciones arancelarias transitorias a fin de acomodar la transición de las actividades industriales dependientes del procesamiento de insumos importados del resto del mundo y de las actividades exportadoras extrasubregionales.

El cambio arancelario resultó en una reducción -y una menor dispersión- de la protección efectiva para las actividades industriales de Uruguay. El resultado fue aceptable en términos de la consistencia del arancel. Sin embargo, algunos productos, como es el caso de los metales en la primera etapa de elaboración (palanquilla, alambón, laminados y productos planos sin revestir) y algunos productos químicos y petroquímicos (principios activos; monómeros; polímeros; colorantes, etc.) han quedado con niveles arancelarios elevados (con exceso de 2 y 4 puntos) y representan un retroceso en materia de apertura en relación a la situación arancelaria previa de los países individualmente considerados. Por el contrario, un grupo de productos agropecuarios e industriales merecerían niveles superiores por razones de consistencia.

Efecto de la eliminación de los aranceles para el comercio subregional

El otro impacto importante sobre estas actividades fue la apertura del mercado. Como se indicó con anterioridad, dado el tamaño relativo de los países involucrados, la apertura subregional para Uruguay en términos de costo de ajuste es equivalente a una apertura multilateral.

Todas las actividades recibieron el impacto de competidores subregionales, tanto el sector agrícola por la competencia argentina y el industrial por la brasileña. El impacto se magnifica teniendo en cuenta que Uruguay utilizaba una protección adicional al arancel, denominada "precios de referencia" y "precios mínimos de exportación" que por su diseño operaban fundamentalmente como una protección extra de los competidores subregionales.

En función de estos efectos de la integración, la negociación del MERCOSUR previó extender el período de la transición antes que entrara en vigencia plena el libre comercio subregional, originalmente previsto para el año 1995 en el Tratado de Asunción. A estos efectos, en Ouro Preto se acordó el "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera" que prorrogó la transición hasta el año 2001.

Efecto sobre los exportadores extrasubregionales

El conjunto de actividades productivas del país puede agruparse según el grado de dependencia del comercio subregional. Un primer grupo lo conforman las actividades exportadoras líquidas al resto del mundo, constituidas por los textiles de lana, carne bovina, curtiduría, pesca y algunas ramas menores, como artículos de cuero, azulejos y aparatos sanitarios. Si bien estas actividades participan del comercio subregional y son afectadas en términos de volumen y precio por la coyuntura subregional, la influencia recibida de la apertura subregional fue relativamente menor.

Durante el quinquenio 1994-1998 estas actividades tuvieron un comportamiento heterogéneo. Los frigoríficos y las curtiembres aumentaron su nivel de producción y la productividad. La producción de

artículos de cuero, sin embargo, se redujo a la quinta parte y la rama de lavaderos, hilanderías y tejedurías de lana disminuyó el empleo en un 30%.

Las exportaciones del conjunto no tuvieron un comportamiento muy dinámico. En este desempeño tuvo clara incidencia la recesión de los mercados asiáticos y su influencia sobre los precios de las materias primas, notoriamente la lana y derivados. Cayeron las exportaciones de *tops* de lana; mientras se mantuvieron las exportaciones de cueros curtidos, pescado y artículos de cuero. Las exportaciones de carne aumentaron, ayudadas por el *boom* de consumo que significó la aplicación del Plan Real en Brasil. Para 1998 las exportaciones de este grupo representaron US\$ 1.065 millones -la tercera parte del total de exportaciones- correspondiéndole a la carne US\$ 509 millones.

Estas actividades son muy competitivas en la subregión y en el mundo. Las exportaciones son, para cada una de ellas, más del 20% de sus ventas totales y son mayores que las importaciones. Por esta razón, la apertura del mercado subregional no las afectó sino marginalmente. El impacto más relevante del MERCOSUR sobre estas actividades se origina en el arancel externo común. Como es sabido, un arancel a las importaciones es equivalente a un impuesto a las exportaciones y estos sectores son los destinados a pagar dicho impuesto.

En particular, estas actividades pueden verse negativamente influidas por algunos de los cambios en la estructura arancelaria como consecuencia de la adopción del arancel externo. En primer lugar, por el aumento de la alícuota aplicable a los insumos -tales como los químicos- del nivel mínimo del 6% en el arancel nacional al 14% del arancel común. Estos insumos tienen amplia difusión en la industria textil y la industria química en general, y el nivel del arancel común que se les aplica es claramente inconsistente con el resto del arancel.

En segundo lugar, los bienes de capital utilizados por estas actividades también aumentan del nivel mínimo al 14%. Por último, todo el sector ganadero vinculado a la producción ovina y bovina, que constituye el primer eslabón de la cadena de producción de estos sectores exportadores líquidos podría verse afectado por la eventual eliminación de los regímenes especiales de importación de ciertos insumos estratégicos del sector que se importan sin arancel. Este mecanismo ha constituido el eje de la política de estímulos a la producción agrícola en el país en los últimos 30 años.

Efecto sobre las actividades subregionales

Los sectores más afectados por la apertura pueden agruparse en dos conjuntos: uno, el grupo competitivo en los mercados subregionales que fueron favorecidos inmediatamente por tener mejor acceso, como la vestimenta, tejidos de punto, lácteos, arroz, cebada y cervezas y productos de molinería. Estas actividades exportan casi el 50% de lo que producen y colocan en el MERCOSUR el 75% de lo que exportan. En este grupo, la concentración en el comercio con Brasil en ramas como el arroz y la vestimenta se debe a los mejores precios pero, eventualmente, podrían reorientarse hacia otros mercados. Otras, sin embargo, como los lácteos y el complejo de la cebada y cerveza y la industria molinera, son cautivos del comercio subregional. Todos estos sectores tuvieron un comportamiento dinámico durante el período 1994-1998; en especial, los lácteos, el arroz y los productos de molinería, actividades todas que aumentaron la producción y las exportaciones en dicho período.

Otro grupo muy extendido de industrias -que incluye textiles de algodón y sintéticos; papel y cartón; neumáticos; automotores y sus partes; aceites; chocolates y confituras y refinerías de azúcar- constituían los sectores que más dependían de la protección arancelaria. Estos sectores eran, en general, los que participaban en mayor medida de la protección adicional de los precios mínimos de exportación y los precios de referencia. En Ouro Preto, Uruguay acordó la arancelización de estos instrumentos de

protección adicional, para quedar luego sujetos a la reducción automática hasta el año 2001 acordada con el nombre de "Régimen de Adecuación".

En algunos de estos sectores se produjo durante este período de transición un importante proceso de reconversión productiva, basado en el aumento de la productividad sobre la base del aumento de escala y de la especialización.

La reconversión implicó un cambio del *mix* de producción de las empresas en estos sectores, alejándose de la diversidad de productos en montos compatibles con la demanda interna hacia la especialización en pocos productos que pasaron a producirse a una escala subregional. Sobre el final del período de transición, estos sectores dependen ahora, crucialmente, del acceso a los mercados subregionales en igualdad de condiciones con sus competidores más que de la protección del mercado interno.

El dilema entre profundización y extensión

La creación del MERCOSUR fue interpretada por muchos, a lo largo y a lo ancho del continente, como un intento de construir una fortaleza proteccionista en el Cono Sur americano. La evaluación del arancel común y otras características de la política comercial aplicada por los países del MERCOSUR son una indicación contraria a esa idea. Exceptuando el comercio de automotores en Argentina y Brasil (que constituye un bloque cerrado), para el resto del universo arancelario el MERCOSUR cumple con las características propias de lo que podría catalogarse como "regionalismo abierto".

Esto puede verificarse a partir de las cifras de comercio. Si bien el comercio de los países del MERCOSUR entre sí creció a tasas superiores que el comercio con el resto del mundo, este último creció en el último quinquenio a tasas superiores al comercio mundial.

Los instrumentos comerciales adoptados por el MERCOSUR y la dinámica de los hechos comerciales son compatibles con la estrategia explícita de los gobiernos de los países del bloque en el sentido de considerar a éste un mecanismo de inserción de América del Sur al comercio mundial, sobre la base del mejoramiento de la posición negociadora para actuar como *global player* en dicho comercio.

El MERCOSUR es el núcleo duro de esta estrategia, pero ésta no se agota en aquél, sino que requiere de la incorporación del resto de América del Sur al comercio libre y la unidad para definir los criterios de negociación del acceso a los mercados con los grandes jugadores en el comercio mundial. El siguiente paso de la estrategia lo constituiría, entonces, la negociación del bloque sudamericano con Europa, a través del Acuerdo Marco MERCOSUR-Unión Europea, ya aprobado; con los países que componen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o, con el resto del mundo, a nivel de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El MERCOSUR, sin embargo, es un modelo demasiado sofisticado de integración como para servir de base para la inclusión de nuevos países. Un caso en cuestión fue la incorporación de Chile. El país transandino era la primera elección para su incorporación en función de la geografía, la historia y los intereses comerciales mutuos. Sin embargo, dada la estrategia comercial chilena y las características de su arancel, se hacía prácticamente imposible su incorporación sobre la base de una unión aduanera. Chile, al momento de negociar su incorporación al MERCOSUR, privilegiaba su independencia de política comercial externa. Poco tiempo antes había concluido un acuerdo amplio de comercio libre con México y acariciaba la posibilidad de realizar una negociación con el TLCAN. Por otra parte, Chile combina un arancel muy bajo para los productos industriales y medidas de protección para-arancelarias para el sector agrícola, con una mezcla de protección exactamente opuesta a la del MERCOSUR.

La incorporación de Chile y Bolivia al MERCOSUR planteó un conflicto de modelos de integración, que afecta en particular a los países más chicos del bloque. En definitiva, los distintos países compiten por acceso al mismo mercado, con distintos requerimientos de coordinación arancelaria y, por tanto, diferentes condiciones de competitividad.

La flexibilización del acuerdo de Unión Aduanera en Ouro Preto, habilitando seis años de transición adicional para la uniformización arancelaria -la que en ítems sensibles como los bienes de capital llegó hasta 12 años- el mantenimiento de la vigencia de la admisión temporaria y los regímenes especiales de importación, no fue ajena a la necesidad de compatibilizar la construcción de la Unión Aduanera del MERCOSUR con la incorporación de Chile que se estaba negociando en ese momento.

La profundización de la Unión Aduanera

Se ha pretendido neutralizar el efecto de la asociación con Chile a través de la profundización del MERCOSUR, de manera de establecer una relación privilegiada entre los cuatro países del acuerdo original, consolidando su integración de manera de facilitar la incorporación de otros países sudamericanos sobre la base de vínculos más flexibles, y políticamente más viables.

Sin embargo, la profundización del MERCOSUR está chocando con los límites de tolerancia para abdicar del poder de ejercer la política en forma autónoma. La profundización exige, por un lado, la completa uniformización arancelaria que choca con la política de los países chicos de mantener acceso a insumos y bienes de capital a precios más próximos a los internacionales y que no están dispuestos a incrementar los costos inherentes a la protección sin obtener un beneficio aparente como contrapartida. Por otro lado, requiere la eliminación de los requisitos de origen en el comercio subregional, la completa coordinación de la política comercial externa y la armonización de los regímenes cambiarios. Estos aspectos exigen compartir las decisiones de política económica a un grado que los países mayores no parecen aún estar dispuestos a admitir.

Los requisitos de profundización de la Unión Aduanera

Conceptualmente, la unión aduanera se diferencia de la zona de libre comercio por la aplicación de un arancel externo y una política comercial común frente a terceros países. La unión aduanera es un grado de integración mayor que la zona de libre comercio y exige, por tanto, un grado de consenso político y de coordinación externa superior.

La conformación eficaz de una unión aduanera requiere que al interior de los países que la conforman exista un alto grado de consenso político por lo menos en dos aspectos principales: uno, la apertura económica y otro, la disposición de ceder parte del poder autónomo en la determinación de la política económica. En la medida en que alguno de los países resista estos aspectos de las definiciones políticas, es probable que la relación con sus vecinos basada en la unión aduanera se resienta.

La uniformización arancelaria es uno de los requisitos de la unión aduanera. Como ya se ha expresado, resulta intuitivo que para un país chico como Uruguay, que se integra con países de varias veces su tamaño, los costos del ajuste estructural (desempleo transicional, pérdidas de capital por inmovilidad de recursos, etc.), consecuencia de la liberalización del comercio con sus socios, son probablemente altos, difíciles de cuantificar y de magnitud equivalente a los de una liberalización multilateral. Sin embargo, como se indicó antes, como sus socios no son los oferentes más eficientes de aquello que Uruguay importa, la discriminación del comercio a su favor no asegura los beneficios de eficiencia que una apertura multilateral podría aparejar. Por esta razón, la renuncia de un país chico a manejar su propio

arancel -como medio de compensar los efectos del desvío de comercio que puede suponer la relación comercial con sus vecinos- constituye un costo importante que sólo se justifica por los beneficios asociados a un acceso privilegiado al mercado de sus socios mayores.

La eliminación de los requisitos de origen es otra condición de la unión aduanera, que está conectado a la uniformización arancelaria. En una zona de libre comercio los requisitos de origen son el único instrumento de protección a las actividades subregionales mientras que, en una unión aduanera, esa protección deriva del arancel común y los requisitos de origen se superponen a la unión.

Esto resulta particularmente importante para el MERCOSUR, en el que la protección a las actividades subregionales, incorporada en el arancel común, fue negociada ítem a ítem durante tres años, con un alto contenido de decisión política y consistencia técnica en su elaboración. Si, en definitiva, lo que opera como protección es el requisito de origen, aquel esfuerzo, que fue central en la conformación de la Unión Aduanera, resultaría vacuo.

La unión aduanera supone también coordinar la política comercial frente a terceros países. Esto representa la otra cara del arancel común. Las concesiones arancelarias a terceros países perforan al arancel común; por lo tanto, deben ser concedidas en conjunto. Por otra parte, si algún país de la unión aduanera tiene un acceso privilegiado a terceros países que sus socios no poseen, gana un atractivo para las inversiones y establecimiento de industrias que sus socios no tienen.

La política comercial común requiere de un alto nivel de aceptación sobre el modelo de unión aduanera por parte de los países más grandes del acuerdo. El país mayor debe subordinar su política comercial respecto del resto del mundo al interés de sus socios menores, lo que requiere de gran comprensión sobre los requerimientos de dicho modelo de integración y una alta priorización política. Como se analiza más adelante, parecería que estas condiciones para el funcionamiento de una Unión Aduanera muestran deficiencias en la realidad política de los países mayores del MERCOSUR.

El perfeccionamiento de la libre circulación de bienes

El acceso irrestricto al mercado de los países socios es un requisito tanto de una zona de libre comercio como de una unión aduanera. Sin embargo, la unión aduanera, como modelo de integración más completo, es más exigente que la zona de libre comercio en este objetivo. Una zona de libre comercio puede ser parcial, o aplicarse en forma gradual, en tanto los requisitos sean simétricos para todos los participantes.

Sin embargo, cualquier restricción al acceso al mercado resulta incompatible con la aplicación del arancel externo común. Las actividades productivas de uno de los países de la unión pueden estar pagando el costo del arancel común con el sólo objetivo de proteger actividades que se desarrollan en otro de los países de la unión, situación que no se justificaría si no cuentan con el acceso irrestricto al mercado de dicho país como contrapartida. De manera que la unión aduanera no sólo requiere la coordinación de instrumentos de política adicionales a los requeridos por una zona de libre comercio sino que, además, exige que el comercio libre esté altamente perfeccionado.

El perfeccionamiento de la libre circulación de bienes en los mercados de los socios tiene tres dimensiones principales. Por un lado, exige la eliminación de toda traba de tipo comercial entre los países; por otro, exige la renuncia a establecer ventajas competitivas para las actividades productivas nacionales en desmedro de las actividades localizadas en los países socios, como los subsidios a la producción, o al establecimiento de industrias, políticas éstas que fueron utilizadas recientemente en forma muy activa, siendo el caso más conspicuo, el de las guerras fiscales de los estados brasileños.

Por último, exige la armonización cambiaria o monetaria, para evitar que los efectos recesivos de los *shocks* negativos de demanda que puedan recibir las economías (especialmente las más grandes) se

exporten a los socios de la Unión Aduanera (especialmente los más chicos), privilegiando las actividades nacionales en desmedro de las localizadas en los países socios. Este último aspecto requiere de un alto grado de coordinación política y de coordinación de los objetivos y proyectos nacionales, que los países del MERCOSUR están aún lejos de alcanzar.

Las dificultades para implementar la política comercial común

Las dificultades propias para lograr los consensos necesarios que permitan implementar una política comercial común son evidentes en el desarrollo de los acontecimientos recientes en el MERCOSUR. Luego de intentarse un acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, Brasil decidió en el correr del presente año, llevar adelante las negociaciones con dicho bloque en forma independiente.

Esta no es la primera vez que la política comercial común constituye un punto de fricción entre los socios del MERCOSUR. A principios de 1994, el gobierno de Brasil lanzó la idea de la Asociación de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), que planteaba el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre Brasil y cada uno de los países de América del Sur no pertenecientes al MERCOSUR. Esta iniciativa provocó una gran discusión interna en el MERCOSUR y, luego de un proceso de profunda reflexión, culminó en la decisión de Brasil de someter el proyecto a sus socios para encararlo como parte de su política común. El acuerdo posterior con Chile y Bolivia, constituyó el primer gran éxito de este nuevo enfoque de la política comercial común.

Sin embargo, en aquel momento jugaban fuerzas competitivas con el MERCOSUR que facilitaron la renuncia de Brasil a un proyecto como el ALCSA. Por esa época se estaba consolidando el TLCAN, que constituía un polo de atracción muy fuerte para la América española, Argentina incluida. El TLCAN resultaba un duro competidor que amenazaba "echar por tierra" la posibilidad de formación de un bloque sudamericano autónomo y podría, eventualmente, aislar comercialmente a Brasil.

Resultaba obvio, en ese contexto, que la atadura de la política comercial común era un requisito inherente a los intereses de la política externa brasileña y al proyecto que se estaba construyendo en el sur. De manera que no fue difícil, en esa instancia, que Brasil se convenciera que debía deponer sus ansiedades de acuerdos con sus otros vecinos sudamericanos para consolidar su relación en el MERCOSUR y su alianza preferente con Argentina.

Sin embargo, ya en 1999, el TLCAN ha perdido su aliento inicial, luego de la imposibilidad práctica del gobierno de Estados Unidos de obtener la aprobación por el Congreso del procedimiento de la "vía rápida" ("*fast track*"). Desapareció, de esa manera, la presión externa que había obligado a Brasil a posponer el ALCSA en 1994. Por lo tanto, las razones de consistencia en los acuerdos de unión aduanera que resultaron convincentes en aquel año, no aparecen como suficientes ahora.

La preocupación de Brasil de concretar en la forma más rápida posible acuerdos comerciales con el resto de América del Sur es bastante razonable; por lo menos desde la perspectiva de sus propios intereses nacionales. En primer lugar, esos países limítrofes que no pertenecen al MERCOSUR representan potencialmente una fuerte corriente de comercio y de acceso para las manufacturas brasileñas en una coyuntura en la que, por otra parte, Brasil necesita aumentar sus exportaciones. En segundo lugar, las exigencias de la negociación internacional, tanto con el TLCAN como con la Unión Europea, imprimen urgencia a la consolidación económica y comercial de Brasil en América del Sur.

Una vez más se hace evidente el inevitable *trade off* entre profundización de un acuerdo de integración y la necesidad de su extensión para incluir a nuevos países. Claramente, en esta instancia al menos, la extensión de la zona de libre comercio adquirió prioridad y quedaron postergados instrumentos esenciales de la Unión Aduanera.

Este hecho, que resulta casi irreversible en el futuro sugiere que difícilmente sea posible reconstituir la Unión Aduanera en el corto plazo. Para los países del MERCOSUR, especialmente los pequeños, como Uruguay, su política comercial externa se había subordinado totalmente al ejercicio conjunto de la política comercial común.

La desarticulación de dicha política obliga a los países más chicos a reasumir su política comercial externa. Por esta razón, lo que comenzó Brasil va a continuar con una serie de acciones de los otros socios, que puede complicar de manera importante la posibilidad de homogeneizar, en el futuro cercano, los acuerdos de preferencia en forma compatible con la existencia de un arancel único. El arancel único sería la víctima más notoria de esta decisión unilateral de Brasil respecto a sus socios.

Las perspectivas de la coordinación macroeconómica

La necesidad de cierto grado de coordinación macroeconómica es importante en cualquier proceso de integración profunda. En particular, un aspecto esencial se refiere a los regímenes cambiarios y a la estrategia de los países de enfrentar los *shocks* negativos de demanda.

En primer lugar, resulta obvio que la integración requiere que se resuelvan los problemas derivados de las fluctuaciones violentas de los precios relativos en los países socios. No es posible mantener flujos de comercio fluidos y, mucho menos, pensar en la integración de los procesos de las diferentes actividades económicas, si dicho comercio queda sometido, de tiempo en tiempo, a esas fluctuaciones.

La posibilidad del desarrollo del comercio intra-industrial es uno de los beneficios más tangibles en términos de crecimiento que pueden derivar de la integración económica. El comercio libre en un ámbito mayor permite a las actividades nacionales ganar en escala y especialización de manera que una misma industria pueda desarrollar las distintas etapas de su proceso productivo en diversos países, atendiendo a las ventajas competitivas propias de cada uno de ellos. Obviamente, el desarrollo en esta dirección depende crucialmente de la estabilidad de los precios relativos entre los países que se integran.

Una primera respuesta a este tipo de problema, compatible con la profundización de la Unión Aduanera, es incluir, como parte de los acuerdos de integración, compromisos relativos al mantenimiento de los equilibrios económicos fundamentales. En esta dirección, el Consejo del MERCOSUR, reunido en Asunción en junio de este año, instruyó a los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales para que establezcan compromisos en ese sentido, refiriéndose fundamentalmente a la imposición de un máximo déficit fiscal admisible para los países del MERCOSUR.

Estas iniciativas constituyen un paso en la dirección correcta en tanto el mantenimiento de los equilibrios económicos constituye una forma de eliminar alguna de las fuentes más notorias de las fluctuaciones cambiarias. Por otra parte, no es un objetivo difícil de conseguir, ya que está explícito en los programas económicos de estabilización acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta manera, el trabajo consiste en darle dimensión MERCOSUR a esos compromisos ya asumidos por cada uno de los gobiernos.

Aún cuando la iniciativa del Consejo constituye un paso adelante en su solución, cubre un aspecto muy parcial del problema. Hay otros aspectos que tienen que ver con el régimen cambiario elegido por cada país, cuya armonización puede ser más compleja, en tanto las diferencias reflejan aspectos más estructurales de las políticas económicas en implementación.

Argentina ha elegido un régimen cambiario determinado, la convertibilidad, que se caracteriza por el establecimiento de una paridad fija entre el peso y el dólar. La paridad está consagrada por ley aprobada por el Congreso de la Nación. La convertibilidad, sumada a los compromisos internacionales en materia

de comercio que el país ha firmado en la OMC o con otros países, implica la renuncia a la incidencia de la política sobre los precios relativos para el ajuste de balanza de pagos en el corto plazo.

Brasil, en cambio tiene una estrategia de largo plazo que no es compatible con el establecimiento de un "ancla" cambiaria del tipo de la convertibilidad. En este país la política prioriza el mantenimiento de un tipo de cambio real que asegure la competitividad de los sectores productores de bienes y evita estrategias de política que puedan resultar en una valoración prolongada del cambio que comprometa el desempeño exportador del sector industrial o su competitividad en el mercado interno.

El gobierno argentino es conciente de los costos que implica la convertibilidad en términos de pérdida de la competitividad de las actividades nacionales en situaciones de caída de la demanda. Sin embargo, se atribuyen mayores ventajas al establecimiento de reglas objetivas que eliminen la discrecionalidad en el manejo de las políticas, que a mantener la posibilidad de incidir en los precios en el corto plazo.

Esta estrategia parte de la evidencia de que los flujos de capitales son determinantes del ciclo económico en Argentina. Para captar dichos flujos y mantener una tasa de crecimiento elevada, es necesario eliminar el riesgo percibido por los inversores. Esto requiere establecer "anclas" que implican, necesariamente, eliminar grados de libertad en la aplicación de la política cambiaria.

Todo esto es relevante para la consolidación del MERCOSUR por dos razones principales: en primer lugar, debido a la influencia que tiene el régimen cambiario adoptado en la difusión de un ajuste producido en alguno de los países miembros sobre sus socios subregionales. Por ejemplo, frente a un *shock* negativo de demanda en Argentina, la deflación subsiguiente se difunde de manera equivalente tanto dentro como fuera de las fronteras; en cambio, la flexibilidad cambiaria le permite a Brasil "exportar" parte de su recesión a la subregión, privilegiando las condiciones de competitividad de las actividades localizadas en su territorio. Esta preocupación no es teórica, como pudo demostrarse el 13 de enero de este año con la devaluación y posterior flotación del Real.

Este problema no aparece tan evidente en otras experiencias de integración como la Unión Europea o el TLCAN. El caso del TLCAN representa un buen punto en cuestión: en este caso, los países menores, Canadá y México, establecen sus paridades respecto a la moneda del país mayor. Los cambios en las paridades normalmente cumplen la función de preservar la competitividad de los países menores. Estas fluctuaciones cambiarias tienen un efecto negativo sobre los flujos de comercio, pero resultan notoriamente menos importantes que las dificultades que surgen cuando el país que deprecia la moneda es el principal mercado y productor del bloque; tal es el caso de Brasil en el MERCOSUR.

En segundo lugar, el tema es relevante en tanto los diversos regímenes cambiarios no son la elección casual de la política, sino que son consecuencia de una estrategia de crecimiento económico diferente en cada uno de los países y, por lo tanto, constituyen materia muy difícil de armonizar. Argentina prioriza su inserción a los mercados de capitales mundiales como una forma de financiar tasas de crecimiento superiores a las que podría financiar a partir del ahorro doméstico. Brasil, por su parte, pretende mantener el control sobre los instrumentos cambiarios y monetarios para asegurar la competitividad de su industria y reconoce que mantener grados de libertad en el manejo de la política cambiaria y monetaria requiere de no depender demasiado de los mercados internacionales de capitales para el financiamiento de la inversión.

La profundización del MERCOSUR exige compatibilizar los dos enfoques de política. Dicha compatibilización supone que uno de los dos países abandone el suyo; lo que parece poco probable dado el alto grado de consenso político que hay en ambos en torno a su propia estrategia.

Para los países chicos, como Uruguay, este es un punto de la agenda de integración de la mayor relevancia. La economía uruguaya está dolarizada en grado sumo, por lo que recibe con fuerza el impacto recesivo de los ajustes de cambios de su gran vecino del norte. Uruguay tiene desde hace décadas una política que, aunque no es tan radical como la convertibilidad, participa de ella en sus aspectos esenciales, en tanto constituye una economía bimonetaria, donde el peso y el dólar circulan en igualdad de condiciones. Esto formó parte de la estrategia de estabilización y de inserción de Uruguay en los mercados de capitales del mundo. Su política hacia el futuro está atada a la armonización de los regímenes cambiarios en el MERCOSUR. Dicha armonización, en su forma más radical, tiene dos alternativas: una es la creación de una moneda del MERCOSUR. Esta es la alternativa compatible con la estrategia brasileña. La otra alternativa es fijar las paridades respecto a una moneda como el dólar. Esta sería compatible con la estrategia argentina o la uruguaya. Ambas son alternativas igualmente válidas para profundizar la Unión Aduanera.

En cambio, la disparidad de regímenes cambiarios, como en el presente, es sólo compatible con un acuerdo mucho más tenue de integración y requerirá, probablemente, de alguna salvaguardia adicional para hacer frente a los efectos sobre los países menores de las fluctuaciones no coordinadas del tipo de cambio real en la economía mayor del bloque.

La circunstancia política por la que atraviesa el proyecto de integración no permite ser demasiado optimista respecto a la dilucidación de estas cuestiones en el contexto vigente en el corto plazo. Tanto la política comercial común como la armonización de los regímenes cambiarios -la que supone, a su vez, la compatibilización de las estrategias de integración al mundo- requieren de un alto grado de priorización de la integración en las definiciones de la política interna y un alto grado, también, de voluntad de ceder parte de la capacidad de decisión autónoma en beneficio de la construcción del conjunto, lo que puede afectar intereses nacionales que, aparentemente, los países mayores del acuerdo no estarían aún dispuestos a sacrificar.

BIBLIOGRAFIA

ACHARD, DIEGO; FLORES SILVA, MANUEL Y GONZALEZ, LUIS. *Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires : BID-INTAL. 1994.

DAVRIEUX, ARIEL. "Reinserción internacional de Uruguay y reestructura productiva en los 80; perspectivas para los 90". Montevideo. 1990. (No publicado)

FRICTSCH, WINSTON. *A iniciativa Bush na área do comercio: uma análise das escolhas estratégicas*. Río de Janeiro. 1989.

KUME, HONORIO. *Principios básicos da reforma tarifaria no Brasil*. Río de Janeiro. 1993.

MICHELIN, GUSTAVO. "Quantification of the effects on trade of the preferences granted to Argentina and Brasil under MERCOSUR". Montevideo. (No publicado)

RODRIGUEZ, CARLOS. "Macroeconomic aspects on trade liberalization in Uruguay". Montevideo. 1990. (No publicado)

SARACHAGA, DARIO. *Acuerdos sectoriales, una perspectiva desde Uruguay*. Montevideo. 1994.

VAZ, DANIEL. "MERCOSUR: from the Treaty of Asunción to Ouro Preto". Montevideo. 1996. (No publicado)

